



PERSPECTIEF EN EIGENAARSCHAP

Datum 22 augustus 2024

Contactpersoon

Inge Mulders

@minbzk.nl

Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag

Inhoud

	Samenvatting	4
	Inleiding	6
1	Bevindingen periode 2021-2023	8
1.1	Wettelijk kader	8
1.2	Artikel 25 en covidpandemie	9
1.3	Per land	11
	Curaçao	11
	Sint Maarten	14
1.4	Per thema	16
	Begrotingen	16
	Financieel beheer	17
	Instituties	18
1.5	Opvolging aanbevelingen 2021	19
2	Conclusies en aanbevelingen	21
3	Bestuurlijke reacties	24
3.1	Curaçao	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4	Nawoord	28
	Bijlagen	29
	Startnotitie Evaluatiecommissie Rft 2024	
	Lijst met gesprekspartners	
	Vragenlijst interviews	

Samenvatting

In 2015 voor het eerst en sindsdien elke drie jaar wordt door een onafhankelijke commissie geëvalueerd of de landen Curaçao en Sint Maarten afzonderlijk structureel hebben voldaan aan de normen in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). De evaluatie vindt plaats om te kunnen bepalen of de landen één of meerdere verplichtingen die volgen uit de Rft, niet meer hoeven na te komen. Ook dit jaar heeft de daartoe ingestelde onafhankelijke Evaluatiecommissie Rft 2024 dit onderzocht. Dit was de vierde evaluatie en betrof een onderzoek naar de begrotingsjaren 2021 tot en met 2023.

De commissie heeft daartoe deskresearch verricht en in de drie betrokken landen interviews gehouden met betrokkenen. Dit zijn de Gouverneurs, ministers, ambtenaren, de parlementen, voorzitter en leden van het College financieel toezicht (Cft) en het secretariaat van het Cft, de Raad van State van het Koninkrijk, de raden van advies, de algemene rekenkamers en vele andere deskundigen. Helaas lukte het in zowel Curaçao, Sint Maarten en Nederland niet een gesprek te voeren met de ministers van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het advies van de commissie moet conform artikel 33, tiende lid, Rft ingaan op een aantal aspecten (a t/m f) De hoofdvraag aan de commissie is of de landen structureel hebben voldaan aan de normen uit artikel 15 van de Rft (artikel 33, tiende lid, onder a). Het antwoord daarop is ontkennend. Het beeld over de onderzochte jaren is, dat er nog geen sprake is van duurzaam houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Met name in 2021 en 2022 was sprake van aanzienlijke tekorten op de gewone diensten van de landen. Dit is grotendeels te wijten aan de covidpandemie, waardoor de landen in de jaren 2020 t/m 2022 op grond van buitengewone gebeurtenissen een beroep hebben gedaan op artikel 25 Rft om te mogen afwijken van de normen. De pandemie wordt door de commissie gezien als een niet aan het land te wijten omstandigheid die het voldoen aan de normen in de weg heeft gestaan (artikel 33, tiende lid, onder b). Tegelijkertijd zijn er onderdelen van artikel 15 Rft die niet afhankelijk zijn van de economische ontwikkeling, maar die ook niet positief konden worden beoordeeld. Dit is bijvoorbeeld het tweede lid, dat verband houdt met het financieel beheer. Er is op dat vlak nog onvoldoende verbetering gerealiseerd. De commissie constateert verder dat beoordeling van de rentelastnorm (artikel 15, eerste lid, onder c) door het Cft in een aantal jaren niet mogelijk was, doordat de collectieve sector niet tijdig werd vastgesteld. De commissie is daarom van oordeel dat er geen verplichtingen blijvend kunnen komen te vervallen (artikel 33, tiende lid, onder c). De commissie adviseert om uiterlijk in 2027 de volgende evaluatie te laten plaatsvinden (artikel 33, tiende lid, onder d).

Voor de voortzetting van de wet heeft de commissie een aantal aanbevelingen geformuleerd (artikel 33, tiende lid, onder e en f). Deze houden verband met de titel van dit adviesrapport *Perspectief en Eigenaarschap* en raakt aan alle direct betrokken partijen: de besturen van de drie landen, de Rijksministerraad en het Cft. Hoewel het hebben van extern toezicht op de overheidsfinanciën niet ongewoon is en zelfs voordelen kan hebben, werd tijdens het onderzoek duidelijk gemaakt dat de landen na de vierde evaluatie Rft behoefte hebben aan perspectief. De besturen wezen op eerdere verzoeken in die richting en willen zicht krijgen op afsluiting van de periode dat er vanuit het Koninkrijk toezicht wordt gehouden op de financiën van het land, die behoren tot de autonome landstaken. Voor beëindiging van dit toezicht is echter ook meer eigenaarschap nodig. Dat kan worden getoond door te laten zien dat de instituties van het land gezamenlijk de verantwoordelijkheid kunnen dragen.

De Evaluatiecommissie Rft 2024 heeft de volgende drie aanbevelingen geformuleerd:

- I. **Ontwikkeling van een Toetsingskader**
De commissie beveelt aan, dat het Cft in samenwerking met de drie landen een volledig toetsingskader opstelt waarmee objectief en waar mogelijk meetbaar kan worden beoordeeld of aan de normen is voldaan en dit kader in alle begrotingsadviezen volledig te hanteren. De Minister van BZK kan dit kader conform artikel 4, vierde lid, Rft, na instemming van de RMR, die handelt in overeenstemming met de besturen van de landen, als beleidsregel vaststellen.
- II. **Ruimte binnen de wet benutten**
De commissie beveelt aan dat het Cft en de RMR gebruik maken van de mogelijkheden van de Rft om ruimte te bieden aan een strategische investeringsagenda en anticyclisch beleid. De commissie adviseert om daartoe onafhankelijk advies in te winnen.
- III. **De basis op orde met onafhankelijke rolvaste instituties**
De commissie beveelt aan dat de instituties in de landen rolvast hun bijdrage blijven leveren aan de begrotingscyclus om zo de basis zo snel mogelijk op orde te krijgen en dat alle verantwoordelijken elkaar respectvol die positie gunnen.

Het rapport is conform artikel 33, twaalfde lid, Rft voor bestuurlijke wederhoor voorgelegd aan de besturen van de landen. Op 14 augustus 2024 is de bestuurlijk reactie van Curaçao ontvangen. Deze is opgenomen in hoofdstuk 3 van het rapport.

Inleiding

De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is van kracht sinds de staatkundige vernieuwingen van 10 oktober 2010. Op dat moment volgde de Rft het in 2007 opgestelde Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op. De Rft is een consensus Rijkswet ex artikel 38 van het Statuut; op basis van samenwerking tussen gelijkwaardige partners is financieel toezicht ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten¹. Het toezicht is erop gericht dat de landen structureel voldoen aan de in de wet opgenomen begrotingsnormen die tevens zijn verankerd in de eigen wetgeving, zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 van de Rft bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. De RMR neemt hierover een besluit op basis van een advies van een speciaal daartoe ingestelde evaluatiecommissie. In dit rapport doet de Evaluatiecommissie Rft 2024 verslag van haar onderzoek. Op basis van de resultaten van het onderzoek adviseert de commissie de RMR en formuleert zij aanbevelingen.

Rollen RMR en Cft

De Rijksministerraad (RMR) oefent het financieel toezicht uit. Het door de Rft ingestelde College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) vervult een signalerende en adviserende rol richting de RMR en de landen Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast zal het Cft in voorkomende gevallen door overleg en advies de bij de begroting betrokken partijen moeten bewegen om de financiële situatie in overeenstemming te brengen en te houden met de in de Rft afgesproken normen.

Het toezicht zoals beschreven in de Rft is geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat er financieel beleid en beheer gevoerd wordt gericht op het bereiken en behouden van duurzaam houdbare overheidsfinanciën. Het Koninkrijkstoezicht is overbodig op het moment dat landsinstituties in staat zijn dit onafhankelijk en slagvaardig over te nemen. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 van de Rft genoemde normen. De Rft geeft in artikel 33 lid 11 aan wanneer dat het geval is.

Het advies van de evaluatiecommissie is allereerst gericht op het beantwoorden van de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen genoemd in artikel 15 van de Rft en of alsdan kan worden besloten dat de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer nagekomen hoeven te worden door het betreffende land. Het advies van de evaluatiecommissie bevat ook een oordeel of sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25 van de Rft, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan. Daarnaast bevat het advies een oordeel of de toepassing van de normen zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen.

Indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van de wet geheel of gedeeltelijk nodig is, richt het advies zich ook op het geven van aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat ze aan de normen kunnen voldoen, en op aanbevelingen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

¹ Tenzij anders aangegeven, wordt in dit rapport met de landen 'Curaçao en Sint Maarten' bedoeld.

De evaluatiecommissies 2015, 2018 en 2021 adviseerden om het toezicht op zowel Curaçao als Sint Maarten in zijn geheel te continueren. De RMR nam deze adviezen over. De evaluatiecommissie 2021 adviseerde om uiterlijk in 2024 een volgende evaluatie uit te voeren.

Evaluatiecommissie 2024

De commissie bestaat uit vier onafhankelijke leden. Zij zijn op grond van deskundigheid benoemd in het instellingsbesluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat per 10 april 2024 van kracht is:

1. Gea van Craaikamp, tevens voorzitter, in overeenstemming met de ministers van Financiën van de landen;
2. Sherwin Casper, lid in overeenstemming met de Minister van Financiën van het land Curaçao;
3. Helma Etnel, lid in overeenstemming met de Minister van Financiën van het land Sint Maarten;
4. Kees van Nieuwamerongen, lid aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

De commissie wordt ambtelijk ondersteund door Inge Mulders (algemeen secretaris), Eugene Martis (Curaçao), Arno Peels (Sint Maarten) en Shannon Vogel (Nederland). Zij vormen gezamenlijk het secretariaat.

Onderzoeksmethodiek

Deze evaluatie is nadrukkelijk een terugblik op de periode 2021 tot en met 2023. De opdracht van de commissie is begrensd tot hetgeen in artikel 33 Rft staat beschreven. De evaluatiecommissie heeft de werking van de Rft zelf niet geëvalueerd². De werkwijze heeft de commissie vooraf in een startnotitie vastgelegd (zie bijlage 1).

Om tot een oordeel te komen heeft de commissie kennisgenomen van openbare en niet-openbare adviezen, brieven en berichten van het Cft en de landen over de jaren 2021 tot en met 2023, de uitvoering van de begroting en het financieel beheer. Daarnaast is ook informatie over de trajecten op het gebied van financieel beheer die momenteel plaatsvinden in het kader van de landspakketten bij het onderzoek betrokken. Naast het uitvoeren van de deskresearch heeft de commissie vele direct en indirect bij het financieel beleid betrokkenen gesproken (zie bijlage 2). De commissie is de gesprekspartners dankbaar voor alle gedeelde informatie. Hiermee kon de deskresearch worden gevalideerd en verrijkt.

Opbouw

In deel één van het rapport komt het wettelijk kader aan de orde en worden de bevindingen van de commissie over de jaren 2021 t/m 2023 gepresenteerd. In deel twee volgen de conclusies en aanbevelingen. Conform art. 33, twaalfde lid, Rft heeft de commissie de besturen van de landen gehoord alvorens zijn advies uit te brengen. De bestuurlijke reacties zijn integraal opgenomen in deel drie.

² De Rijkswet financieel toezicht is in het kader van de beleidsdoorlichting van art. 5 van de begroting Koninkrijksrelaties in 2024 geëvalueerd.
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D19148>

1 Bevindingen periode 2021-2023

In dit deel worden na een presentatie van het wettelijk kader en informatie over het effect van de covidpandemie op de economie en de overheidsfinanciën, de ontwikkelingen in de overheidsfinanciën in de periode 2021-2023 per land en per thema besproken. Ook wordt de opvolging van de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2021 besproken. Hiervoor is informatie uit de deskresearch en interviews gebruikt.

1.1 Wettelijk kader

Dit advies bevat in de eerste plaats een oordeel over de vraag zoals vermeld in artikel 33, tiende lid, sub a Rft of Curaçao en Sint Maarten in de periode die deze evaluatie betreft structureel hebben voldaan aan de normen van artikel 15 Rft.

Artikel 15 Rft luidt:

Lid 1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:

- a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
- b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
- c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.

Lid 2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aspecten betrokken:

- a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
- b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
- c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Lid 3. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.

Op basis van artikel 33 lid 11 Rft voldoet een land structureel aan de normen uit de Rft als het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel aan deze normen heeft voldaan en deze normen in de eigen regelgeving heeft verankerd. Op het oordeel of beide landen hebben voldaan aan de normen, volgt een tweede oordeel of toepassing van de normen zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen. Tot slot beoordeelt de evaluatiecommissie of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25 Rft, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan.

Zoals hiervoor is omschreven, beoordeelt de evaluatiecommissie of in 2021 t/m 2023 is voldaan aan de normen uit artikel 15 van de Rft. Hiertoe geeft de evaluatiecommissie onder meer een overzicht van de financiële ontwikkeling per jaar per land. Om tot een oordeel te komen over het wel of niet (of gedeeltelijk) voortzetten van de verplichtingen

op grond van de wet, heeft de evaluatiecommissie de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus en het financieel beheer onderzocht.

Naast een oordeel over het voldoen aan de normen uit artikel 15 van de Rft, geeft de commissie in haar oordeel ook aan of artikel 25 van de Rft van kracht was in de desbetreffende jaren. Het van kracht zijn van artikel 25 Rft betekent dat er vanwege buitengewone gebeurtenissen mag worden afgeweken van (een deel van) de normen uit artikel 15 Rft.

1.2 Artikel 25 en covidpandemie

Na een verzoek van ieder van de landen heeft de RMR in 2020 t/m 2022, dus twee van de drie onderzochte jaren, op grond van artikel 25 vanwege de covidpandemie afwijking van de begrotingsnorm in artikel 15, eerste lid onder a toegestaan. De covidpandemie (zie box) was de buitengewone gebeurtenis die (financiële) schade veroorzaakte als gevolg waarvan de landen niet konden voldoen aan de normen.

Kort na het uitbreken van de pandemie had Nederland na verzoek van de landen om bijstand o.g.v. art. 36 van het Statuut, liquiditeitssteun (=leningen) verstrekt om de eerste nood te lenigen. Ook was er sprake van hulp in natura zoals voedselpakketten, medisch personeel en later ook vaccinaties. Na de eerste leningen, werden in tranches per kwartaal na advies van het Cft, tot en met september 2022 verdere leningen toegekend. De omvang van de in 2020 en 2021 ontvangen liquiditeitssteun was voor Curaçao voldoende om in 2022 geen beroep meer te hoeven doen op verdere steun. De liquiditeitssteun bestond uit leningen voor de gewone dienst, hetgeen de Rft niet toestaat. Deze inbreuk achtte de RMR echter gerechtvaardigd door de ontstane noodsituatie.

De RMR verzocht het Cft te adviseren over de omvang van de leningen vanwege de onafhankelijke positie van het Cft en de aanwezige kennis. De landen moesten hiervoor maandelijks rapporteren aan het Cft over hun liquiditeitspositie. Uiteindelijk werd aan Curaçao in totaal ANG 911 mln. en aan Sint Maarten ANG 316,4 mln. verstrekt. Hiermee werden de liquiditeitstekorten die werden veroorzaakt door de pandemie gedekt. Het rentepercentage op de leningen was tot oktober 2023 0%. Bij de herfinanciering in 2023 was de situatie op de kapitaalmarkt echter drastisch gewijzigd en dit vertaalde zich in veel hogere rentepercentages, die weer effect hebben op de gewone dienst. Bij Curaçao werd daarnaast een risico-opslag toegepast, omdat nog niet aan de Nederlandse voorwaarde met betrekking tot een akkoord over een oplossing voor de problemen bij pensioenverzekeraar ENNIA werd voldaan.

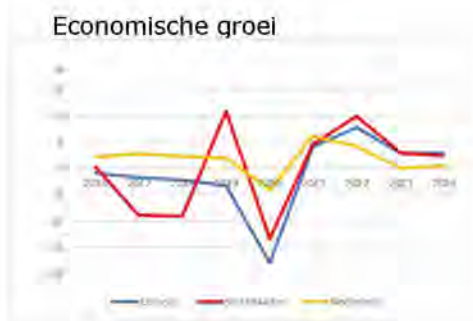
In twee van de drie onderzochte jaren was dus een afwijking van de normen in artikel 15 Rft eerste lid onder a toegestaan. De maximaal toegestane mate van afwijking werd steeds pas in het najaar van het betreffende begrotingsjaar door de Rijksministerraad voorlopig bepaald o.b.v. de liquiditeitsontwikkeling. Deze besluiten zijn niet definitief gemaakt. Daarbij moest na afloop van het jaar nog worden gecorrigeerd voor de vertaling van kasbenadering naar baten/lastenbenadering.

Box Covid pandemie

Covid-19, corona of covid is een infectieziekte die zich in 2020 over de hele wereld verspreidde. Vanaf maart van dat jaar werd officieel van een pandemie gesproken en besloten overheden het maatschappelijk leven te beperken door onder andere reisbeperkingen en lockdowns in een poging zo het aantal besmettingen te beteugelen en de zorg te ontlasten. Door covid zijn tot op heden wereldwijd meer dan 7 miljoen mensen overleden. Door de onvoorspelbare ontwikkeling, gekenmerkt door golven van besmettingen, was het einde van de pandemie pas achteraf met zekerheid vast te stellen.

Door de reisbeperkingen kwam het toerisme volledig stil te liggen en dit zorgde samen met de lockdowns ook in Curaçao en Sint Maarten voor een economische crisis zonder weerga. Tegelijkertijd was er behoefte aan steunmaatregelen voor burgers en bedrijfsleven zoals loonkostensubsidie, die de overheidsuitgaven deden stijgen.

Onderstaande grafieken laten zien dat de kleine open eilandeconomieën van Curaçao en Sint Maarten (en ook Aruba) relatief hard werden geraakt door de pandemie. De hardste klap viel in 2020, waarna in 2021 en 2022 de groei (o.a. door het zogenaamde inhaaleffect) veel hoger was. Het herstel van de overheidsfinanciën was iets trager.



Bron: IMF 2023

In het laatste kwartaal van 2020 zijn landspakketten afgesproken die als doelstelling hebben om de eerste stappen te zetten richting de realisatie van een breed palet aan hervormingen en investeringen. Deze moeten bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid en veerkracht van de economieën. De doelstelling is om hiermee het duurzaam economisch groei- en verdienvermogen te doen toenemen. In de landspakketten zijn maatregelen opgenomen op het gebied van financieel beheer, kosten en effectiviteit van de publieke sector, belastingen, de financiële sector, de economie, zorg, onderwijs en het versterken van de rechtsstaat. De TWO ondersteunt de implementatie van de landspakketten met mensen en/of middelen. In 2020 werd vastgelegd, dat dit traject op basis van een rijkswet zou plaatsvinden, maar sinds april 2023 vormt de toen tot stand gekomen onderlinge regeling de basis voor de samenwerking.

1.3 Per land

Aan de hand van openbare en niet-openbare adviezen, brieven en berichten van het Cft en de landen over de begrotingsjaren 2021 tot en met 2023, wordt hierna per land de ontwikkeling van de overheidsfinanciën geschetst. De jaarrekeningen over 2021 en 2022 van Curaçao zijn wel gecontroleerd, maar nog niet vastgesteld. In Sint Maarten is de jaarrekening 2021 al wel vastgesteld. De tabellen zijn gebaseerd op de Cft-adviezen bij de vastgestelde begrotingen.

Door de deels nog ontbrekende vastgestelde jaarrekeningen is een definitief oordeel over hoe de uitgaven en ontvangsten van beide landen zich in genoemde jaren hebben verhouden tot de normen, niet mogelijk. Om toch een beeld te kunnen vormen over de ontwikkeling van de realisaties is waar nodig gebruik gemaakt van gegevens uit de voorlopige jaarrekeningen.

Curaçao

Onderstaande tabel geeft voor 2021 t/m 2023 schematisch de beoordeling van het Cft per begrotingsjaar weer. Vervolgens worden per begrotingsjaar de meest in het oog springende zaken besproken. Voor zowel 2021 als 2022 heeft de RMR op verzoek van Curaçao op grond van art. 25 Rft ingestemd met afwijking van de begrotingsnormen.

Artikel	15 lid1a	15 lid1b	15 lid1c	15 lid2a	15 lid2b	15 lid2c	15 lid3	25 van kracht
	Evenwicht gewone dienst	Evenwicht kapitaaldienst incl. leningen	Rentelastnorm	Alle verw. Inkomsten en uitgaven	Toelichting toereikend	Ordelijkheid Controleer- baarheid	Financiële toestand	Buitengewone gebeurtenissen
Jaar								
2021							*	
2022			*				*	
2023			*				*	
Legenda		Voldaan		Niet voldaan		Van toepassing		
		* geen (expliciete) beoordeling						

Tabel 1 Beoordeling Cft vastgestelde begroting

2021

Nadat de pandemie in 2020 de overheidsfinanciën geheel ontregelde, blijkt uit de begroting 2021 dat slechts een beperkt herstel van de belastingbaten wordt verwacht, maar al wel enige daling van de lasten van bijvoorbeeld de sociale zekerheid ten opzichte van eerdere jaren. De vastgestelde begroting presenteert een tekort op de gewone dienst van ANG 822 mln. (ruim 16% BBP). Bij de beoordeling geeft het Cft aan dat het door de pandemie lastig is het realiteitsgehalte van de begroting te beoordelen. Door de gekozen werkwijze bij de bepaling van de maximaal toegestane afwijking van de norm (bepaling achteraf), kan bij advisering over de vastgestelde begroting nog niet worden beoordeeld of die te hoog of te laag is. Verder wijst het Cft op het ontbreken van toelichting of onderbouwing bij diverse onderdelen.

Inhoudelijke aandachtspunten bij de begroting zijn o.a. de afwikkeling van de Girobank³, dotaties aan het Schommelfonds⁴ en de verwerking van de uitgaven in het

³ De Girobank zat sinds 2013 in de noodregeling van de centrale bank. Eind 2020 werd besloten tot een afwikkeling waarvoor Nederland aan Curaçao ANG 170 mln. leende. Ook nam het land de schuld van de Girobank bij de centrale bank van ANG 267 mln. over.

⁴ Het Schommelfonds van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) van Curaçao is bij wet ingesteld om in een jaar overschotten en tekorten van de verschillende sociale fondsen met elkaar te verrekenen en niet om er structurele overschotten of tekorten van de gezamenlijke fondsen in op te vangen.

kader van de implementatie van het landspakket. Een daling van de personeelslasten als gevolg van door de RMR opgelegde salariskortingen, wordt in de begroting meer dan tenietgedaan door de kosten van de uitstroomregeling (VVU) en de invulling van vacatures. Om het tekort op de begroting zoveel mogelijk te beperken dringt het Cft er op aan om alle niet noodzakelijke uitgaven en investeringen te vermijden.

Het land kondigt vervanging van de Omzetbelasting door een Algemene Bestedingsbelasting aan. Een wijziging die uiteindelijk niet wordt doorgevoerd.

Het Cft escaleert op 31 maart van dit jaar naar de Rijksministerraad op grond van artikel 13 lid 1 Rft, maar in dit bericht is geen advies tot het geven van een aanwijzing opgenomen.

Bij de ontwerpbegrotingswijziging later dat jaar vraagt het Cft nogmaals aandacht voor o.a. de kosten voor de zorg en de sociale fondsen en de verlaging van de onroerende zaakbelasting (OZB) in tijden met liquiditeitsproblemen. Het Cft signaleert tevens dat niet al de aanbevelingen bij de vastgestelde begroting zijn opgevolgd.

Conform Cft-advies, bepaalt de RMR op 29 oktober 2021 dat het toegestane tekort voorlopig wordt vastgesteld op ANG 488 mln.

Uit de vierde uitvoeringsrapportage blijkt een voorlopig tekort van ANG 342 mln.

De betreffende begrotingswijziging is nog altijd niet vastgesteld. Uit de voorlopige jaarrekening blijkt een tekort van ANG 362,7 mln. De jaarrekening is nog niet bij de Raad van Advies ingediend, omdat de aanbevelingen van de SOAB nog moeten worden verwerkt in de Memorie van Toelichting. De Algemene Rekenkamer Curaçao constateert overschrijdingen van in totaal ANG 662,9 mln., onzekerheid over de rechtmatigheid van de balansmutaties, uitgaven en de ontvangsten voor een totaalbedrag van ANG 4.041,4 mln. en vraagt aandacht voor de knelpunten bij het verbeteren van het financieel beheer. Het land betwist deze conclusies gedeeltelijk.

2022

In juni 2021 is een nieuwe regering aangetreden waardoor het begrotingsproces voor 2022 enige vertraging heeft opgelopen. Ook dit begrotingsjaar is er discussie tussen het land en Cft over welke groeiraming als basis voor de begroting moet worden gebruikt. Het begrote tekort is ANG 162 mln. In de advisering wijst het Cft o.a. op het ontbreken van de verhoging van de *license fee*⁵ die in het kader van de afwikkeling van de Girobank was afgesproken. Het Cft benadrukt de goede resultaten bij het verhogen van de belastingcompliance. Tevens kan de rentelastnorm door het Cft nog niet worden beoordeeld, omdat de vaststelling van de entiteiten die tot de collectieve sector behoren, een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het land en Nederland, nog niet heeft plaatsgevonden. Doordat de nieuwe leningen tegen 0% werden verstrekt kan ervan worden uitgegaan dat deze norm in niet werd overschreden. Het Cft constateert voorts, dat de aanbevelingen onvoldoende zijn verwerkt in de vastgestelde begroting en verzoekt het land om 13 mei een ontwerpbegrotingswijziging aan te leveren.

Curaçao legt uit af te zien van de verhoging van de *license fee*. Ook zijn er in de begroting nog geen duidelijke effecten verwerkt van maatregelen die volgen uit het landspakket zoals uitstroomregeling en de beheersmaatregelen m.b.t. de sociale zekerheid. De vergunningfee voor kansspelen wordt al wel begroot, maar uiteindelijk niet ingevoerd dit begrotingsjaar. Verder worden een verlaging van de omzetbelasting aangekondigd en aan de lastenkant de beheersmaatregelen m.b.t. de sociale zekerheid en zorg.

Het Cft stelt in zijn advies op de ontwerpbegrotingswijziging, dat de begroting ook met de wijziging nog niet in voldoende mate voldoet aan de normen, maar ziet af van

⁵ De license fee is een heffing van 1% over alle valutatransacties die banken op Curaçao moeten afdragen aan de centrale bank. Met verhoging van de fee zou het dividend van de centrale bank aan de overheid kunnen worden verhoogd zodat zij de lasten van de afwikkeling van de Girobank beter zou kunnen dragen. Dit was een voorwaarde bij de lening van Nederland aan Curaçao.

escalatie naar de RMR in de verwachting dat het advies bij de in te dienen begrotingswijziging zal worden gevoegd en dat er wordt aangegeven hoe de adviezen zijn verwerkt. Met de wijziging zou het begrote tekort op de gewone dienst van ANG 162 mln. dalen naar ANG 123 mln. De wijziging is nog niet vastgesteld.

Uit de vierde uitvoeringsrapportage blijkt een voorlopig overschot van 142 mln. In de voorlopige jaarrekening is dat bedrag gedaald naar ANG 31,7 mln. Dit is gunstiger dan het conform Cft-advies door de RMR op 30 september 2022 voorlopige toegestane tekort van ANG 4 mln. De jaarrekening is nog niet bij de Raad van Advies ingediend, omdat de aanbevelingen van de SOAB nog moeten worden verwerkt in de Memorie van Toelichting.

In mei 2024 publiceerde de Algemene Rekenkamer Curaçao zijn rapport over de conceptjaarrekening 2022. De rekenkamer wijst daarin op de grote totale omvang van de overschrijdingen (ruim ANG 500 mln.), onzekerheid voor een bedrag van ANG 3.127,2 mln. en de dreigende vertraging op de Roadmap voor financieel beheer. Het land betwist (een deel) van deze bevindingen.

2023

In 2023 is er geen sprake meer van een artikel 25 situatie. De pandemie is voorbij en het economisch herstel is stevig. Dit wordt deels veroorzaakt door een zogenoemd inhaaleffect, waardoor bij herstel na een crisis het groeipercentage vrijwel altijd relatief hoog is. Het Cft is van mening dat Curaçao de belastingbaten te behoedzaam raamt. Wel is vastgestelde begroting in evenwicht. Het Cft noemt dit een formeel of cijfermatig evenwicht. Net als in 2022 keren de haalbaarheid van de vergunning fee voor de kanspelsector, het opnemen van stelposten, de stijging van de personeelslasten, de hoogte van lasten voor goederen en diensten, het Schommelfonds en het niet beschikbaar zijn van een vastgestelde lijst met de entiteiten van de collectieve sector als aandachtspunten terug. Ook vraagt het Cft aandacht voor de aflossingsverplichtingen op de lening voor CMC en de lening bij de CBCS. Door de precaire financiële situatie lost het CMC niet af op de lening bij het land, terwijl het land hierop wel aflost aan Nederland. Het Cft adviseert een begrotingswijziging. Volgens het Cft zou met bezuinigingen de tekortcompensatie die volgt uit art. 18, zesde lid, van de Rft kunnen worden gestart.

Curaçao geeft in zijn reactie aan dat veel punten samenhangen met het herfinancieringstraject⁶ en dat er wordt gewerkt aan een meerjarig investeringsplan en een totaaloplossing voor de problemen bij het CMC. Ook geeft het land aan de uitgaven niet verder te willen verlagen, omdat dit het economisch herstel zou vertragen. Curaçao kiest ervoor zowel de omzetbelasting als de winstbelasting te verlagen.

In een tweede reactie in het kader van art. 12 Rft stelt Curaçao, dat de Rft te rigide is met de jaarlijkse begrotingsnorm. Het land geeft in reactie aan dat het te vroeg is voor een begrotingswijziging.

Het Cft escaleert op 10 mei op grond van art. 13, eerste lid, Rft naar de Rijksministerraad, maar zonder advies tot het geven van een aanwijzing. De RMR besluit op 30 juni om Curaçao te verzoeken de zes openstaande aanbevelingen van het Cft te verwerken in een begrotingswijziging.

De ontwerpbegrotingswijziging wordt op 31 augustus aangeleverd bij het Cft. In zijn advies constateert het Cft dat de aanbevelingen niet volledig zijn opgevolgd en dat ook de herfinanciering en de opgave m.b.t. ENNIA nog onvolledig of niet zijn verwerkt. Wel verbetert het saldo van 0 naar ANG 41 mln. De begrotingswijziging is nog niet vastgesteld.

⁶ Alle initiële liquiditeitsleningen hadden een einddatum van 10 april 2022. Omdat op dat moment de pandemie nog niet ten einde was, werden de lening per die datum per land met één covidlening tot 10 oktober 2023 geherfinancierd. In 2023 is Nederland met elk van de landen in gesprek gegaan over een langjarige herfinanciering van de covidlening.

Uit de vierde uitvoeringsrapportage blijkt een voorlopig overschot op de gewone dienst van ANG 36 mln. In de voorlopige jaarrekening is het tekort ANG 30,4 mln.

Sint Maarten

Onderstaande tabel geeft voor 2021 t/m 2023 schematisch de beoordeling van het Cft per begrotingsjaar weer. Vervolgens worden per begrotingsjaar de meest in het oog springende zaken besproken. Voor zowel 2021 als 2022 heeft de RMR op verzoek van Sint Maarten op grond van art. 25 Rft ingestemd met afwijking van de begrotingsnormen.

Artikel	15 lid1a	15 lid1b	15 lid1c	15 lid2a	15 lid2b	15 lid2c	15 lid36	25 van kracht
	Evenwicht gewone dienst	Evenwicht kapitaaldienst incl. leningen	Rentelastnorm	Alle verw. Inkomsten en uitgaven	Toelichting toereikend	Ordelijkheid Controleer- baarheid	Financiële toestand	Buitengewone gebeurtenissen
Jaar								
2021			*	*		*	*	
2022			*	*		*	*	
2023				*	*	*	*	
Legenda	Volstaan		Niet voldaan		Van toepassing			
	* geen (expliciete) beoordeling							

Tabel 2 Cft beoordeling vastgestelde begrotingen

2021

Net als de jaren voorafgaand aan de evaluatieperiode van deze commissie, liep ook dit begrotingsjaar de begrotingscyclus van Sint Maarten achter op schema. De eerste ontwerpbegroting wordt pas op 4 januari van het begrotingsjaar door het Cft ontvangen en de herziene ontwerpbegroting op 16 april 2021. De begroting wordt uiteindelijk pas in september van het begrotingsjaar vastgesteld met een tekort op de gewone dienst van ANG 241 mln. Voor de kapitaaldienst ontbreekt een meerjarenraming. Verder ontbreken op onderdelen de toelichting of onderbouwing. Het Cft vraagt in zijn advies o.a. aandacht voor de aanzienlijke omvang van de begrote vacatureruimte, de situatie bij de zorgfondsen en de stand van zaken van het financieel beheer. Ook merkt het Cft op dat de collectieve sector nog niet is vastgesteld en het land nog niet heeft gereageerd op de mogelijke inzet van het Auditteam Sint Maarten op het gebied van financieel beheer. Gezien de relatief beperkte schuld omvang en nieuwe leningen tegen 0% rente is overschrijding van de rentelastennorm niet aannemelijk.

Hoewel niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd en de begroting niet aan de normen voldoet, vraagt het Cft vanwege de toekenning van art. 25 geen reactie van de regering van Sint Maarten op het advies bij de vastgestelde begroting.

Uit de jaarrekening blijkt dat het tekort op de gewone dienst is uitgekomen op ANG 96 mln. De RMR had, op basis van advisering van het Cft een afwijking van de norm van ANG 174 mln. toegestaan.

2022

De begroting werd dit jaar verlaat in maart vastgesteld en het Cft constateert dat slechts een beperkt aantal van haar aanbevelingen op de conceptbegroting daarin is verwerkt. Het begrote tekort bedraagt ANG 124 mln. Sint Maarten baseert zijn begroting wel op de meest recente IMF ramingen, maar heeft nog geen rekening gehouden met de door de energiecrisis opgelopen inflatie. Het Cft hanteert het pre-covidjaar 2019 als referentiekader voor de belastingbaten en adviseert achterstallige belastingen actiever te innen en om een casinobelasting en importheffing voor online bestellingen in te voeren. De lasten van goederen en diensten liggen zo'n ANG 40 mln. hoger dan historisch gerealiseerd en het Cft adviseert dat te corrigeren. De zorgfondsen

zijn een terugkerend aandachtspunt. De kapitaaldienst omvat ANG 94 mln. aan investeringen die onvoldoende worden onderbouwd en waarvan de meerjarige effecten van bijvoorbeeld onderhoud niet in de gewone dienst zijn verwerkt. De rentelastnorm kon niet worden beoordeeld, omdat de collectieve sector nog niet is vastgesteld. In zijn reactie geeft Sint Maarten aan dat inning van achterstallige belastingen vanwege het baten/lastenstelsel geen effect heeft op de begroting van het lopende jaar en dat de uitgaven aan goederen en diensten met slechts de helft van de ANG 40 mln. kunnen worden verminderd.

In zijn advies bij de ontwerpbegrotingswijziging van juni stelt het Cft dat daarmee de begroting voldoende in lijn wordt gebracht met de centrale begrotingsnorm van de Rft. Het Cft geeft aan dat voldoende is onderbouwd wat er met haar eerdere aanbevelingen is gedaan. Er blijven ook aandachtspunten zoals ontbrekende toelichtingen en het ontbreken van een meerjarenbegroting voor de kapitaaldienst. De begrotingswijziging wordt uiteindelijk pas in november vastgesteld waarbij het tekort op de gewone dienst wordt teruggebracht tot ANG 101 mln. Dit is veel hoger dan de ANG 40 mln. die de RMR conform Cft-advies inmiddels had vastgelegd als maximale afwijking van de norm. Vanwege het niet voldoen aan het RMR-besluit over de maximale omvang van het tekort, geeft het Cft aan op grond van art. 16 Rft niet te kunnen instemmen met een voorgenomen lening.

Uit de voorlopige jaarrekening blijkt dat het tekort is uitgekomen op ANG 4,9 mln., ruim binnen de door de RMR vastgestelde maximale afwijking.

2023

De begroting 2023 die uiteindelijk in maart van het begrotingjaar wordt vastgesteld is meerjarig in evenwicht. Het Cft constateert dat een groot deel van zijn aanbevelingen bij conceptbegrotingen is verwerkt. Het land kondigt aan de batenkant te zullen versterken door invoering van een toeristenbelasting en door de compliance onder verhuurders van vakantieverblijven te stimuleren. Nog altijd ontbreekt een meerjarenraming voor de kapitaaldienst. Investerings blijven onvoldoende onderbouwd.

De behoefte aan een meerjarige investeringsagenda wordt door Sint Maarten onderschreven, maar er is volgens Sint Maarten meer training van medewerkers nodig om een dergelijke agenda te kunnen ontwikkelen. Het land wil in verband met het economisch herstel liever niet sturen op overschotten. Het Cft dringt aan op bezuinigingen om conform art. 18, zesde lid, Rft tekorten uit eerdere jaren te compenseren.

In december 2023 wordt op de valreep de begrotingswijziging vastgesteld. Het Cft stelt dat daarmee de aanbevelingen bij de vastgestelde begroting in voldoende mate zijn opgevolgd. Na de wijziging toont de begroting een overschot van ANG 1 mln. De stijgingen van baten en lasten houden elkaar in evenwicht, maar meerjarig zijn de overschotten lager dan eerder werd voorzien. Met de wijziging wordt ook een meerjarenraming voor de kapitaaldienst opgenomen, maar dit is nog geen strategische investeringsagenda.

Uit de vierde uitvoeringsrapportage blijkt een voorlopig overschot op de gewone dienst van ANG 16 mln. De conceptjaarrekening wordt op dit moment (juli 2024) beoordeeld door de SOAB.

1.4 Per thema

Begrotingen

In de Cft-stukken en de reacties van de landen worden standpunten over en weer toegelicht, maar dit leidt lang niet altijd tot een gedeeld beeld. De Cft adviezen en aanbevelingen lijken soms wat optioneel te worden opgevat. Zo wordt niet altijd toegelicht in hoeverre en op welke wijze met de aanbevelingen van het Cft rekening is gehouden. Dit leidt later in het jaar vaak tot meer verharde verhoudingen tussen het Cft en Curaçao respectievelijk Sint Maarten, bijvoorbeeld op het moment dat het Cft escaleert naar de RMR of wanneer het Cft in het kader van een leenverzoek moet beoordelen of is voldaan aan de begrotingsnormen. In een deel van de gevoerde gesprekken komt in de ogen van de commissie een beeld naar voren van Cft-adviezen die door de ontvangende partij als suggesties worden opgevat waarop niet altijd gereageerd wordt. De commissie spreekt geen oordeel ten gunste van de ene of andere partij hierover uit, maar constateert wel dat aan dit verschil in appreciatie een communicatieverschil ten grondslag ligt. Een gezamenlijk (technisch) overleg voorafgaand aan uit te brengen adviezen of het gezamenlijk doornemen van de uitgebrachte adviezen zou behulpzaam kunnen zijn om de verwachtingen te stroomlijnen. Bij voorkeur vindt overleg ook plaats voorafgaand aan openbaarmaking, zodat deze gesprekken zo lang mogelijk technisch blijven.

Voor Curaçao heeft het Cft in alle drie onderzochte jaren een traject op grond van artikel 13 Rft gestart en heeft het Cft in twee van de drie jaren ook een bericht aan de RMR gestuurd, echter zonder dat dit gepaard ging met een advies tot het geven van een aanwijzing. Dit geeft echter wel aan dat verschillen van inzicht niet in een onderlinge dialoog konden worden overbrugd.

Er zijn onderwerpen die vrijwel jaarlijks terugkomen in de adviezen, wat duidt op verschillen van inzicht. Zo adviseert het Cft bij beide landen vrijwel jaarlijks dat de posten 'personeelslasten' en 'goederen en diensten' te hoog zijn. Ook het ontbreken een meerjarig financieel overzicht (MFO) van de lasten die gepaard gaan met de landspakketten is een vast aandachtspunt. Verder is er vaak discussie over behoedzaam of juist optimistisch ramen. Grotere thema's zijn het belastingstelsel en het zorgstelsel, die in beide landen nog niet lijken te zijn uitgekristalliseerd en daardoor negatieve effecten op de begrotingssaldi hebben.

Wat opvalt is dat sommige door de landen aangekondigde beleidswijzigingen uiteindelijk (nog) niet worden geïmplementeerd. Voor Curaçao zijn dit bijvoorbeeld de regulering van de kansspelsector en de algemene bestedingsbelasting (ABB) en voor Sint Maarten de invoering van toeristenbelasting. Het feit dat deze onderwerpen vaak terugkomen, vraagt om dialoog tussen het Cft en de besturen van de landen om te achterhalen waarom partijen elkaar niet weten te vinden. Het jaarlijks terug laten komen van deze onderwerpen in (ontwerp)begrotingen of in adviezen van het Cft leiden niet tot een versnelling van wetgevende of uitvoerende processen, maar eerder tot een verharding van standpunten.

Het beoordelen van de rentelastnorm (art. 15 lid 1 sub c) is voor het Cft vaak niet mogelijk, omdat de collectieve sector nog niet is vastgesteld. Dit is een traject dat begint bij een beoordeling welke entiteiten conform de criteria van het *System of National Accounts* tot de collectieve sector behoren. Het proces waarin de bureaus voor de statistiek van de landen, het Nederlandse CBS de besturen van de landen en de Minister van BZK een rol spelen verloopt moeizaam. Het is overigens aannemelijk dat beide landen de rentelastnorm in de onderzoeksperiode niet hebben overschreden.

Daarbij merkt de commissie op, dat de rentelastnorm zelfstandig niet altijd effectief is in het beheersen van de schuldhoudbaarheid.

Saldo-ontwikkeling

Jaar	Curaçao			Sint Maarten		
	Begroting	Realisatie	RMR	Begroting	Realisatie	RMR
2021	-822	-362,7	-488	-241	-96	-174
2022	-162	31,7	-4	-124	-4,9*	-40
2023	0	30,4	0	0	20	0

Bron: Cft en landen

Bij het vaststellen van de jaarrekeningen heeft Curaçao een grote achterstand. De laatst vastgestelde jaarrekening is die over 2018. De jaarrekening 2019 is ingediend bij de Staten en de overige jaarrekeningen nog niet. Voor Curaçao zijn daarom in de tabel cijfers uit de voorlopige jaarrekeningen gebruikt. Door Sint Maarten is in de afgelopen jaren een grote achterstand bij de jaarrekeningen weggewerkt. Wat opvalt is dat de realisaties ruim binnen de door de RMR op grond van art. 25 Rft voorlopig toegestane afwijking van de normen blijven. Wat ook opvalt is dat de voorlopige realisaties in de uitvoeringsrapportages over het vierde kwartaal (rapportage medio februari), steeds veel hoger zijn dan de uiteindelijke realisatie. Dit doet zich voor doordat in met name Curaçao na afloop van het begrotingjaar nog veel naboeeking plaatsvinden. Dit kan indiceren, dat het financieel beheer nog onvoldoende op orde is.

Pandemie

Een onderwerp dat in veel interviews aan de orde kwam is de rol die het Cft vervulde tijdens de pandemie. De beoordeling per kwartaal van de liquiditeitsbehoefte, waarbij het door het land gevraagde bedrag meestal neerwaarts werd bijgesteld, is als een inbreuk op de autonomie ervaren. Achteraf bezien heeft vooral Sint Maarten daar last van gehad. Voor Curaçao is het beeld dat het land in de beginperiode een te hoog leenbedrag werd toegekend en daardoor nog steeds een gunstige liquiditeitspositie, maar ook een hoge schuldquote, heeft. Een tweede gevoeligheid rond de pandemie is de snelheid waarmee door Cft en RMR vanaf medio 2022 weer op begrotingsevenwicht werd gestuurd. De landen zagen hierin een risico voor het economisch herstel en vonden dat hun beleidsvrijheid te sterk werd ingeperkt. Beide landen gaven in de interviews ook aan, de terugbetalingsverplichting op de covidlening niet redelijk te vinden, omdat aflossing de kleine landen onevenredig zwaar belast. Ook wordt gewezen op de strijdigheid met de Rft covidleningen, omdat lenen voor de gewone dienst niet is toegestaan.

Financieel beheer

Het financieel beheer is in het begrotingstoezicht neergelegd in art. 15 tweede lid Rft. Dit zijn de bepalingen die gaan over volledigheid, toelichting, ordelijkheid en controleerbaarheid van de begroting. Al voor inwerkingtreding van de wet in 2010 was bekend dat er nog de nodige stappen op het gebied van financieel beheer moesten worden gezet. Daartoe waren al vóór de inwerkingtreding van de Rft door de werkgroep Algemene Financiële Positie verbeterplannen opgesteld. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de landen conform art. 19, eerste lid, Rft ieder kwartaal moeten rapporteren aan het Cft over de implementatie van deze plannen.

Er lijkt in de onderzochte jaren bij het Cft iets minder aandacht te zijn voor de verbetertrajecten voor het financieel beheer. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door de landspakketten⁷ waar financieel beheer als thema A een prominente positie heeft. Met de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) hebben de landen *roadmaps* ter

⁷ Hervormingsagenda's die per land met Nederland zijn overeengekomen en waarvan de uitvoering vanuit Nederland wordt ondersteund.

verbetering van het financieel beheer ontwikkeld. De *roadmaps* kennen een brede opzet en omvatten talrijke (deel-)projecten. Hiermee zijn de implementatieplannen ter verbeteringen van het financieel beheer, zoals opgesteld voor inwerkingtreding van de Rft en nadien bijgesteld, komen te vervallen. In de uitvoeringsrapportages wordt gerapporteerd over de voortgang op de *roadmaps*, die een meer intern karakter hebben. Zo heeft Curaçao voor het financieel beheer een Program Board en Sint Maarten een Stuurgroep om de implementatie te monitoren en sturen. Een concrete doelstelling van de eerdere verbeterplannen en de huidige *roadmaps* is het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring. In de eerdere verbeterplannen was deze voorzien over de jaarrekening 2021. Door de al opgetreden vertraging in combinatie met de covidpandemie, ontbrekende investeringsruimte en het opstarten van de TWO-*roadmaps* moest dit jaartal worden gewijzigd in 2026. In de interviews werd door enkele gesprekspartners gewezen op vertragingen die ook bij de implementatie van de *roadmaps* al is opgetreden of dreigt op te treden. Veelal wordt hiervoor het tekort aan mensen en middelen als oorzaak aangewezen. In de vorige paragraaf blijkt dat na afloop van het jaar nog veel naboeijingen plaats moeten vinden. Er is daarom in het verbetertraject ook aandacht nodig het 'in control' blijven tijdens de begrotingsuitvoering.

Voor beide landen constateert het Cft in de onderzochte jaren dat de begrotingen nog niet voldoen aan de normen ten aanzien van financieel beheer. Zo is bij Sint Maarten sinds de inwerkingtreding van de wet tijdigheid een probleem, waardoor in nog geen enkel jaar op 15 december een vastgestelde begroting bij het Cft is aangeleverd. Ook ontbreekt nog altijd een volwaardige meerjarenbegroting en is er bij beide landen kritiek op de toereikendheid van onderbouwingen en toelichtingen en op bijvoorbeeld het verplichtingenbeheer. Bevindingen waar de landen zich niet altijd in kunnen vinden. Tegelijkertijd worden ook verbeteringen opgemerkt, zoals de verhoogde belastingcompliance in Curaçao en het inlopen van de achterstanden bij de jaarrekening in Sint Maarten. Bij Curaçao lijkt het Cft wat explicieter op de normen van art. 15, tweede lid, Rft met betrekking tot het financieel beheer in te gaan dan bij Sint Maarten.

Instituties

De Rft is erop gericht om de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao en Sint Maarten zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Dat betekent dat alle bij de overheidsfinanciën betrokken instituties hun rol effectief moeten (kunnen) vervullen. Dit zijn in ieder geval de regering die de begroting opstelt en uitvoert, de Raad van Advies die de regering adviseert over de begroting, de Staten die het budgetrecht hebben en die de begroting vaststellen, de uitvoering controleren en met de vaststelling van de jaarrekening de regering decharge verlenen en de Algemene Rekenkamer die de Staten na afloop van het begrotingsjaar adviseert over de jaarrekening.

Voor een goede vervulling van de rollen is een goed financieel beheer onontbeerlijk. Een begroting die tijdig wordt aangeboden en vastgesteld en die gedurende het jaar wordt geactualiseerd, is een cruciaal sturingsinstrument voor zowel regering als Staten. Met het jaarverslag en de jaarrekening wordt na afloop van het begrotingsjaar door de regering over de realisatie van de begroting verantwoording afgelegd aan de Staten en dit vormt weer de input voor de nieuwe begrotingscyclus. De regering en de Staten hebben daarbij de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer als adviseurs. Ieder van de schakels is van invloed op de effectiviteit van de instituties als geheel. De commissie constateert dat zowel de regeringen als de Staten gedurende de begrotingscyclus onvoldoende invulling geven aan hun rol. Bijvoorbeeld bij late aanlevering of vaststelling van de begroting of begrotingswijzigingen, waardoor er geen begroting is of deze niet actueel is en door het niet of te laat aanleveren of vaststellen van jaarrekeningen. Deze basis zou op orde moeten zijn, ook al omdat de resultaten van

het ene jaar de input vormen voor de volgende jaren. De Raden van Advies en de Algemene Rekenkamers dienen daarbij een gezaghebbende positie te hebben en daartoe ook onafhankelijk op te kunnen treden. Dat geldt zeker als overwogen zou worden om één van deze partijen in de toekomst een rol te geven in het financiële toezicht.

Verankering normen

Onder structureel voldoen aan de normen wordt naast het drie achtereenvolgende jaren geheel voldoen aan normen ook verstaan dat de normen in de regelgeving van het land zijn verankerd. Dit is beide landen het geval. In de Comptabiliteitsverordeningen van de landen, die eenzelfde structuur kennen, zijn de normen sinds 2010 opgenomen in artikel 7 met een verdere uitwerking in de artikelen 12 tot en met 15.

1.5 Opvolging aanbevelingen Evaluatiecommissie Rft 2021

Hieronder volgen per aanbeveling de *bevindingen* van de Evaluatiecommissie Rft 2024.

1. Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal.
 - De commissie doet de aanbeveling om financieel beheer uit het directe politieke speelveld te halen. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het mandaat met de opdracht en financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen.
 - De commissie adviseert om als landen evenwichtige afspraken te maken over het budget en de uitvoeringscapaciteit die beschikbaar moeten komen voor het op orde brengen van het financieel beheer.

De landen zijn positief over de samenwerking met de TWO op het gebied van financieel beheer onder de landspakketten. De aanbeveling over de sturende rol voor de SG's in de uitvoering van de roadmaps heeft onvoldoende opvolging gekregen en vrijwel alle betrokkenen benoemen dat het zowel aan budget als uitvoeringscapaciteit ontbreekt. En zelfs als er wel budget is, zijn de benodigde mensen niet beschikbaar. Het blijkt lastig voor de overheden, om (jonge) mensen met de juiste kwalificaties aan te trekken en te behouden. De Evaluatiecommissie Rft 2024 ziet hierin aanleiding tot meer focus in het verbetertraject financieel beheer, het is niet haalbaar alle deeltrajecten tegelijkertijd voldoende aandacht te geven. De commissie is van mening dat de verbeterplannen, de institutionele vormgeving van het financieel beheer en de vele wensen en ambities die er leven meer gestroomlijnd moeten worden, rekening houdend met de mogelijkheden die kleine landen hebben. Al te grote ambities en, soms te theoretische beschouwingen over wenselijke uitkomsten (te denken valt over outcome-metingen en prestatiebegrotingen) kunnen dan eerder leiden tot teleurstellingen en frustraties dan gewenste verbeteringen (het betere mag het goede niet in de weg staan). Het capaciteitsprobleem in de publieke sector verdient meer aandacht, zeker bij een vergrijzende en krimpende bevolking. Aanwezige capaciteit moet worden benut en de regeringen zullen actiever beleid moeten voeren om gekwalificeerd personeel te vinden, bijvoorbeeld door contacten met in het buitenland studerende eilandskinderen aan te halen en door medewerkers betere ontwikkelingsperspectieven te bieden. Op salaris (alleen) zal de overheid als werkgever voor hoger opgeleiden nooit kunnen concurreren met de private sector.

2. Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling.
 - De commissie doet de aanbeveling om een meerjarig macro-economisch afwegingskader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking wordt gebracht wat de ambities zijn van de landen, welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben),

- op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken.
- De commissie beveelt aan dat een dergelijk kader door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk ontwikkeld wordt op basis van doorberekende economische gevolgen op lange termijn en meerjarige budgettaire houdbaarheid.
 - Om in aanmerking te komen tot de derde tranche liquiditeitssteun (juli t/m september 2020), stemden Curaçao en Sint Maarten in met een aantal door de RMR geformuleerde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden was de wijziging van de Rijkswet financieel toezicht, die onder andere ziet op aanvullende normen voor de schuldquote, het financieringstekort c.q. financieringsoverschot en de rentelast. De commissie beveelt de RMR aan om daarbij ook oog te hebben voor de door de commissie beschreven benadering van de normen in de Rft.

Deze aanbeveling heeft onvoldoende opvolging gekregen. Hoewel beide landen aangeven dat er wel degelijk plannen zijn, lijken deze nog niet het karakter van uitgewerkte en doorgerekende strategische investeringsagenda's te hebben. De commissie heeft de plannen niet ontvangen. Vanuit Nederland werd een zogenoemd Meerjarig Economisch Kader geagendeerd voor de gesprekken over herfinanciering van de covidleningen, maar ook dit initiatief heeft nog niet het gewenste effect, o.a. een lange termijn investeringsagenda, gehad. In het algemeen ligt de focus bij de landen en Cft nog te veel op de korte termijn. De tijdhorizon van het financieel beleid wordt, zoals veel gesprekspartners benadrukken, mede beïnvloed door de jaarlijkse begrotingsnormen, maar een strategische ontwikkelingsagenda vraagt ook om visie en draagvlak en vaak ook om politieke moeilijke keuzes, bijvoorbeeld op het gebied hervormingen van sociale zekerheid en arbeidsmarkt of de keuze voor 'nieuwe' economische groei en het loslaten van de 'oude'.

3. Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft. De commissie beveelt het Cft en de landen aan om gezamenlijk een 'code of conduct' op te stellen, waarin de volgende elementen zijn verwerkt:
 - Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen.
 - Het Cft voegt een memorie van toelichting bij de formele adviezen waarin de praktische uitwerking van de adviezen wordt toegelicht.
 - Het Cft maakt in de presentatie en communicatie van formele adviezen meer gebruik van de collegeleden namens de landen.

Deze aanbeveling heeft grotendeels opvolging gekregen. Er is weliswaar geen 'code of conduct', maar de landen geven aan dat de samenwerking met het Cft nu meer ontspannen is. Dit komt door de andere toon in de gesprekken en de brieven van het Cft en doordat de landen voorgedragen Cft-leden meer op de voorgrond treden. Verder beoogt het Cft met een nieuwe opbouw van de adviezen, waarin eerst het oordeel wordt gegeven en daarna de toelichting, een duidelijkere communicatie. De landen ervaren nog wel een verschil tussen de gesprekken en de brieven. De laatste worden als veel strenger ervaren en zorgen soms voor verrassingen. Hierboven is al gesuggereerd om meer te werken aan een gezamenlijk gedragen beeld van de verwachtingen bij de adviezen en de brieven, bv door meer technisch overleg voordat de adviezen daadwerkelijk uitgebracht worden. Een rol van 'trusted advisor' vraagt om inzet en vertrouwen van beide kanten en is in deze constellatie wellicht niet volledig haalbaar.

2 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag die de commissie moet beantwoorden is of de landen structureel aan de normen hebben voldaan en dat houdt in dat conform art. 33, elfde lid, Rft er gedurende ten minste drie achtereenvolgende jaren geheel aan de normen moeten zijn voldaan en dat die normen eveneens in de eigen wetgeving zijn verankerd. Ook moet de commissie beoordelen of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan en of de landen zelfstandig aan de normen hebben voldaan. Als de commissie van mening is dat de landen structureel aan de normen hebben voldaan, kan worden geadviseerd dat één van de landen of beide één of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeft na te komen. Dit wordt ook wel vertaald in de vraag 'kan het toezicht worden beëindigd?'.

Het antwoord op die vraag is ontkennend. Daarbij is de commissie zich bewust dat de buitengewone gebeurtenis in de onderzoeksperiode, de covidpandemie, die heeft geleid tot het van kracht zijn van artikel 25, een belangrijke beperkende rol heeft gespeeld in het niet kunnen voldoen aan een deel van de normen uit artikel 15. Ondanks de toepasselijkheid van artikel 25 in 2021 en 2022, constateert de commissie dat de landen in de onderzoeksperiode 2021-2023 niet hebben voldaan aan de normen en verwijst naar de schematische weergave van de beoordeling per land per norm (blz. 10 en 13). De pandemie zorgde ervoor dat de compliance in 2021 en 2022 niet kon worden verbeterd. Naast de norm ten aanzien van het saldo op de gewone dienst, zijn ook het voldoen de normen ten aanzien van kapitaaldienst, rentelasten en financieel beheer van belang. Met name op het financieel beheer is de score onvoldoende. Aan de voorwaarde dat de normen uit artikel 15 Rft zijn verwerkt in regelgeving van het land werd daarentegen door beide landen wel voldaan.

De landen opereren nog niet zelfstandig conform de wet. Dit blijkt uit vele (herhaalde) adviezen van het Cft en de ondersteuning van de TWO op het gebied van het financieel beheer. Het draagvlak voor extern toezicht bij de besturen van Curaçao en Sint Maarten lijkt af te nemen. Ook lijken de landen het steeds ingewikkelder te vinden om de adviezen van het Cft te accepteren of aanbevelingen op te volgen. Er bestaan duidelijke verschillen van inzicht. Vanuit de besturen ontving de commissie vrij unisono de boodschap dat het land zo snel mogelijk van de Rft en het Cft af wil, maar voldoen aan de normen gebeurt niet. Hierbij spelen ook externe factoren een rol, zoals orkanen of de pandemie, waardoor het de afgelopen periode niet mogelijk bleek om drie opeenvolgende jaren te voldoen aan de wet. Andere gesprekspartners benadrukken juist het belang van het toezicht. Vanuit Nederland wordt steeds gewezen op extern toezicht dat de Europese landen zichzelf ter ondersteuning van hun samenwerking hebben opgelegd. De Nederlandse kijk op toezicht vindt echter weinig gehoor. Ook is het de perceptie bij de besturen van de landen dat het Cft nieuwe (strengere) eisen stelt, nadat is voldaan aan eerder benoemde normen. In deze discussies lijkt het doel van de wet uit beeld te verdwijnen. Houdbare overheidsfinanciën en goed financieel beheer zijn een randvoorwaarde voor de sociaaleconomische ontwikkeling van een land, al hoeven de scores daarvoor niet perfect te zijn. Het directe financiële voordeel van de wet, toegang tot Nederlandse financiering, wordt in discussies niet benoemd, ondanks het feit dat de landen hiermee tientallen miljoenen aan rente per jaar besparen. In de evaluatie werd duidelijk dat de landen bij deze 'tijdelijke' rijkswet na 14 jaar en vier evaluaties behoefte hebben aan perspectief.

De commissie adviseert de volgende evaluatie uiterlijk in 2027 te laten plaatsvinden

Op basis van de deskresearch en de interviews komt de commissie tot drie aanbevelingen:

I. Ontwikkeling van een Toetsingskader

De commissie beveelt aan, dat het Cft in samenwerking met de drie landen een volledig toetsingskader opstelt waarmee objectief en waar mogelijk meetbaar kan worden beoordeeld of aan de normen is voldaan en dit kader in alle begrotingsadviezen volledig te hanteren. De Minister van BZK kan dit kader conform art. 4, vierde lid, Rft, na instemming van de RMR, die handelt in overeenstemming met de besturen van de landen, als beleidsregel vaststellen.

Het gebruik van het toetsingskader moet er toe leiden dat voor de drie betrokken landen en het Cft duidelijk wordt waaraan voldaan moet worden, vooral als het gaat om het beoordelen van het financieel beheer. Door het ontbreken van objectieve normen en doordat niet in elk advies op alle onderdelen wordt ingegaan, bestaat onduidelijkheid over de eisen en ontstaat de ervaring dat eisen worden gewijzigd. Objectieve normen zijn van belang, opdat zonder interpretatieverschillen duidelijk wordt wanneer aan de normen is voldaan, rekening houdend met de kleine schaal en uitdagingen van de landen. Dat is ook van belang als doel voor de landen om naar toe te werken. En hoewel de normen voor financieel beheer niet kwantitatief zijn en daardoor minder goed objectiveerbaar zijn, is ook hiervoor een toetsingskader wenselijk. Aansluiting bij normen, zoals in het verleden het internationale normenkader van (Agile) PEFA, de Nederlandse normen vastgelegd in het BBV of het toetsingskader dat voor de BES in ontwikkeling is, kan worden overwogen. Een goedkeurende accountantsverklaring op een zo kort mogelijke termijn is in ieder geval zeer wenselijk.

II. Ruimte binnen de wet benutten

De commissie beveelt aan dat het Cft en de RMR gebruik maken van de mogelijkheden van de Rft om ruimte te bieden aan een strategische investeringsagenda en anticyclisch beleid. De commissie adviseert om daartoe onafhankelijk advies in te winnen.

In de praktijk en uit de recente beleidsdoorlichting blijkt dat een strikte toepassing van jaarlijkse begrotingsnormen als knellend wordt ervaren, tot korte termijn sturing leidt en daardoor de sociaaleconomische ontwikkeling in de weg kan staan. Dit vertaalt zich vaak in uitspraken als 'het mag niet van het Cft'. Over de ruimte binnen de wet bestaan verschillende zienswijzen die er kortweg op neerkomen 'het staat niet in de wet, dus *'het mag wel'* of in de andere zienswijze *'het mag niet'*. Het is voor de landen van groot belang dat deze discussie wordt beslecht en dat het doel van de wet, als instrument om het uiteindelijk maatschappelijk effect van een duurzame economische ontwikkeling te bevorderen, doorslaggevend is.

De aanbeveling sluit aan op een aanbeveling van de vorige Evaluatiecommissie en beoogt te leiden tot beantwoording van in ieder geval de volgende vragen:

- Welke mogelijkheden zijn er voor het Cft om zijn adviezen te richten op een meerjarig kader ter beoordeling van de gewone dienst (is escalatie naar de RMR een keuze of verplichting)?
- Welke ruimte kan de RMR nemen om bij een besluit over een advies van het Cft tot een aanwijzing bijvoorbeeld tijdelijk tekorten op de gewone dienst toe te staan (ook zonder een artikel 25 situatie)?
- Kan worden geleend voor investeringen als de begrotingsnormen niet worden gehaald?
- Kunnen leningen van Nederland worden geherfinancierd?

Hoewel het niet goed mogelijk is een in alle gevallen toepasselijke definitie van 'buitengewone gebeurtenissen' te geven, zouden landen ook op dit vlak graag meer houvast krijgen of de toepassing van dit artikel door de RMR. De landen hebben behoefte aan ruimte om economische schokken, als gevolg van orkanen of de Venezuela-crisis, op te vangen en ook om daarna de groei weer extra te kunnen stimuleren. De ruimte hiertoe is voor de landen onduidelijk. Daarbij is de wereld van het toezicht volop in beweging; meer en meer ontstaat het inzicht dat de bedoeling van de wet een grotere rol moet gaan spelen voor toezichthouders dan de exacte naleving van de letter van de wet. Het Cft zou kunnen participeren in deze kennisontwikkeling door aansluiting te zoeken bij de Inspectieraad. Om de mogelijkheden te kunnen benutten moeten de landen een lange termijn visie ontwikkelen en vertalen in een strategische en doorgerekende investeringsagenda. Als de ruimte in de wet bekend is en de plannen beoordeeld zijn, zouden hierover bestuurlijke afspraken kunnen worden vastgelegd. Dit kader maakt een wijziging van de Rft wellicht overbodig of kan worden gebruikt om de periode tot aan de wijziging te overbruggen.

III. De basis op orde met onafhankelijke rolvaste instituties

De commissie beveelt aan dat de instituties in de landen rolvast hun bijdrage blijven leveren aan de begrotingscyclus om zo de basis zo snel mogelijk op orde te krijgen en dat alle verantwoordelijken elkaar respectvol die positie gunnen.

Voor een effectieve begrotingscyclus en de door de landen gewenste beëindiging van het toezicht is het van belang dat de basis op orde komt. Dat begint met tijdige aanlevering en vaststelling van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen die (zo goed als mogelijk) voldoen aan de normen van de Rft. Idealiter voldoen begrotingen bij indiening bij de Staten volledig aan de Rft. Alle schakels in het proces, dat van ontwerp tot verantwoording ruim twee jaar in beslag neemt, zijn van invloed op de kwaliteit van het geheel. Als de begroting op tijd wordt aangeleverd en de Staten deze tijdig vaststellen, kan gedurende het begrotingsjaar beter worden gestuurd op de implementatie. En als bijvoorbeeld rapporten van de Algemene Rekenkamer over de jaarrekening jaarlijks door de Staten worden geagendeerd, kan de uitvoering beter worden gecontroleerd en kunnen verbeterstappen worden geformuleerd. Met rolvaste en goed samenwerkende instituties wordt het eigenaarschap, dat nodig is om het extern toezicht te kunnen beëindigen, ontwikkeld.

3 Bestuurlijke reacties

Op de volgende bladzijden de bestuurlijke reactie van de regering van Curaçao.
Op het moment van aanbieding van dit rapport was de bestuurlijk reactie van Sint Maarten nog niet ontvangen.

**REGERING VAN CURAÇAO**

Aan: de voorzitter v/d
evaluatiecommissie Rft 2024
Mevrouw G. van Craaikamp
Den Haag
Nederland

Datum
14 augustus 2024

Contactpersoon

E-mail

Ons Ref.#
2024/ 031094

--

--

Onderwerp:
Aanbieding reactie (bestuurlijk
wederhoor) op het conceptrapport
van de Evaluatiecommissie Rft 2024

Pagina's: 3

Bijlage(n): 1

Geachte mevrouw Van Craaikamp,

De regering van Curaçao heeft op 1 augustus 2024 het conceptrapport van de onafhankelijke Evaluatiecommissie Rft 2024 ontvangen voor bestuurlijke wederhoor. Naar aanleiding hiervan volgt hierna de reactie namens de regering.

Algemeen

De evaluatie Rft 2024 heeft betrekking op de periode 2021 t/m 2023. Een evaluatie over een periode van drie jaar, waarvan 2 bijzondere jaren (2021 en 2022) in verband met de covid-pandemie. Dit maakt ook dat naar onzes inziens de hele evaluatie 2024 van de Rft een bijzonder karakter zou moeten krijgen. Immers, het betreft een evaluatie waar voor het merendeel van de evaluatieperiode sprake was buitengewone gebeurtenissen op basis van artikel 25 van Rft.

Liquiditeitsleningen en verhoging rentepercentage

De evaluatiecommissie geeft in paragraaf 1.2 aan dat de liquiditeitsleningen tot en met september 2022 zijn toegekend. Wij merken op dat Curaçao enkel tot en met het vierde kwartaal van 2021 een leningsverzoek heeft ingediend. Dus na het vierde kwartaal 2021 zijn er geen liquiditeitsleningen aan Curaçao toegekend.



REGERING VAN CURAÇAO

Verder geeft de evaluatiecommissie aan dat bij de herfinanciering in 2023 de situatie op de kapitaalmarkt drastisch was gewijzigd en dit vertaalde zich in veel hogere rentepercentages. Deze bewering is onvolledig. De voornaamste reden voor de significante rentestijging (van 0% naar 5,1%) vanaf 9 oktober 2023 is het feit dat Nederland de liquiditeitslening heeft gekoppeld aan de Ennia-resolutie en hierdoor een exorbitante risico-opslag heeft gehanteerd. Dit is strijdig met artikel 16, lid 7 van de Rft, welk als volgt luidt:

De Nederlandse Staat heeft een lopende inschrijving op de leningen bedoeld in het zesde lid, telkens voor het gevraagde leningsbedrag, tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd.

Het verzoek van Curaçao aan de evaluatiecommissie is om in hun eindrapport als aanbeveling op te nemen dat dergelijke (exorbitante) risico-opslagen door een onafhankelijke commissie (waarin de landen het recht hebben om een lid toe te wijzen) moeten worden beoordeeld, rekening houdend met artikel 16, lid 7 van de Rft.

Gecontroleerde jaarrekeningen 2021 en 2022

De gecontroleerde jaarrekeningen 2021 en 2022 zijn wel beschikbaar. Deze zijn echter nog niet vastgesteld door het parlement.

Begrotingsproces 2022

De evaluatiecommissie beweert dat in april 2021 een nieuwe regering is aangetreden waardoor het begrotingsproces voor 2022 enige vertraging heeft opgelopen. Wij merken op dat de huidige regering op 14 juni 2021 is aangetreden. De vorige regering werd op 18 maart 2021 demissionair.

Reactie op aanbevelingen

Inzake het financieel beheer is de regering eveneens van mening dat het ontbreken van een objectieve meetinstrument ruimte laat voor verschillende interpretaties. De evaluatiecommissie adviseert aansluiting te zoeken bij een normenkader, zoals de PEFA. Dit is niet nieuw, de regering brengt in herinnering dat het Land Curaçao een aantal jaren geleden samen met het Cft de PEFA-methodiek hanteerde als meetinstrument voor het financieel beheer.¹ Ook dient ter herinnering te worden gebracht dat in het laatste PEFA-rapport van bevindingen significante verbeteringen waren geboekt op basis van de PEFA-indicatoren. Eind 2018 hebben nieuwe afspraken tussen de regering van Curaçao en het Cft ertoe geleid dat het tijdig vaststellen van een jaarrekening met goedkeurende accountantsverklaring de ultieme toetssteen zou zijn voor een goed financieel beheer.

De regering van Curaçao is zich bewust van het belang van het verbeteren van het financieel beheer. In dat kader is in het Landspakket thema A de "Roadmap tot een goedkeurende accountantsverklaring op de jaarrekening" opgenomen, welke de 'must haves' definieert ten

¹ Zie ook Cft brief van 28 april 2018 met kenmerk Cft 201800102.



REGERING VAN CURAÇAO

behoefte van een goedkeurende accountantsverklaring voor de jaarrekeningen van het Land. Bovendien wordt naar aanleiding van het begrotingsdoorlichtingstraject (welke ook voortvloeit uit het landspakket thema A), gewerkt aan concrete voorstellen om te komen tot een duurzame verbetering van het begrotingsproces en begrotingsproducten.

Voorts kan de regering van Curaçao zich vinden in de aanbevelingen omtrent het inwinnen van onafhankelijk advies bij verschillende zienswijzen van het Land en het Cft over de ruimte binnen de wet (Rft), zoals de mogelijkheid voor herfinancieringen, en de rol van de instituties. Het betreft het binnen de wettelijke kaders ruimte zoeken om investeringen te stimuleren, en de rol van de Staten en de ARC in het begrotingsproces.

Het is ons een genoegen te constateren dat ook de gedachten en visie van de regering gereflecteerd worden in de conclusie en aanbevelingen van de evaluatiecommissie Rft 2024.


De Minister-President, *a.i.*

cc. Ministers

4 Nawoord

Curaçao heeft bij brief van 14 augustus 2024 zijn bestuurlijke reactie gegeven. Wij zijn de regering erkentelijk voor deze reactie en hebben een aantal punten in het rapport verwerkt. De aanvullingen en correcties hebben niet geleid tot een wijziging van de conclusies en aanbevelingen. Op de stelling van de regering van Curaçao dat sprake is van een onwettige risico-opslag op de rente op de covidlening, gaat de commissie expliciet niet in, omdat dit buiten het bestek van dit onderzoek valt. Er wordt dan ook geen opvolging gegeven aan het verzoek hierover een aanbeveling op te nemen. Wij zijn verheugd te lezen dat de regering zich kan vinden in de analyse en de aanbevelingen en zich gehoord voelt.

De commissie bedankt graag nogmaals alle gesprekspartners voor hun beschikbaarheid, inzichten en adviezen.

Bijlagen

Op de volgende bladzijden de bijlagen:

Startnotitie Evaluatiecommissie Rft 2024

Lijst gesprekspartners

Vragenlijst Evaluatiecommissie Rft 2024

Startnotitie Rft-evaluatiecommissie 2024

1. Aanleiding

De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is van kracht sinds 10 oktober 2010, na de staatkundige hervormingen die eveneens per die datum plaatsvonden. De wet regelt dat op voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten. De raad van ministers van het Koninkrijk (RMR) oefent dit toezicht uit en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft hierbij een signalerende en adviserende rol.

Het toezicht zoals beschreven in de Rft is geen doel op zich. Het financieel toezicht is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao en Sint Maarten dat toezicht op termijn overbodig maken. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 van de Rft genoemde (begrotings)normen die tevens zijn verankerd in de eigen wetgeving. Daarom zijn in artikel 33 Rft bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Verder wordt in artikel 33 Rft bepaald dat de RMR vijf jaar na inwerkingtreding, en vervolgens iedere drie jaar, beslist of en, zo ja, met ingang van welk tijdstip een van de landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer hoeft na te komen. De RMR neemt dit besluit op basis van een advies van een speciaal daartoe ingestelde evaluatiecommissie.

Zowel in 2015, 2018 als 2021 is een evaluatiecommissie ingesteld die vervolgens alle hebben vastgesteld dat Curaçao en Sint Maarten nog niet structureel aan de normen van de Rft voldoen. Op basis van deze conclusies is in de RMR telkenmale besloten tot voortzetting van de verplichtingen in de Rft. In 2024 moet aan de hand van het advies van de evaluatiecommissie opnieuw een beslissing worden genomen door de RMR over voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht. In 2024 wordt daarom wederom een evaluatie uitgevoerd. Op 28 maart 2024 heeft de RMR ingestemd met het instellen van de evaluatiecommissie 2024 en heeft de scope van diens opdracht bepaald. Deze startnotitie beschrijft de uitgangspunten en reikwijdte van deze evaluatie.

2. Reikwijdte Rft-evaluatie 2024

Uit de RMR-besluitvorming van 28 maart 2024 volgt dat de opdracht aan de evaluatiecommissie 2024 is om te adviseren ten aanzien van de elementen die het advies in ieder geval dienen te bevatten volgens artikel 33, tiende lid, van de Rft en om, zoals ook bij de eerdere evaluaties, te adviseren over of en hoe er uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de voorgaande evaluatiecommissie uit 2021. Deze onderdelen worden toegelicht onder 2.1 en 2.2. De evaluatie is nadrukkelijk een terugblik op de periode 2021-2023, waarbij het vertrekpunt de in die periode geldige wet- en regelgeving is.

Hiermee is de opdracht van de evaluatiecommissie 2024 begrensd. Gelet op de Rft en bijbehorende memorie van toelichting, zal de evaluatiecommissie 2024 de werking van de Rft zelf niet evalueren¹. Wel zal de commissie 2024 eventueel aanbevelingen doen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen en over het krachtens de Rft uit te oefenen toezicht (zie artikel 33, tiende lid, onder e en f). Dit onderdeel is toegelicht onder 2.3.

2.1. Oordelen en aanbevelingen die het advies conform de wet moet bevatten (artikel 33, tiende en elfde lid, van de Rft)

Art. 33, tiende lid, onder a, van de Rft – een oordeel over de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen en of alsdan het te nemen besluit kan inhouden dat de

¹ De Rft is in 2023 geëvalueerd als onderdeel van de beleidsdoorlichting van art. 5 van de begroting Koninkrijksrelaties.

verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land.

Art. 33, tiende lid, onder b, van de Rft – een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan.

Art. 33, tiende lid, onder c, van de Rft – een oordeel of de toepassing van de normen zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen.

Art. 33, tiende lid, onder d, van de Rft – een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie.

Artikel 33, tiende lid, onder e, van de Rft – indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van deze wet, geheel of gedeeltelijk, nodig is, aanbevelingen aan het desbetreffende land over maatregelen die bevorderen dat het aan de normen kan voldoen.

Artikel 33, tiende lid, onder f, van de Rft – zo nodig, met het oog op een optimale uitvoering van deze wet, aanbevelingen aan de landen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

Artikel 33, elfde lid, van de Rft – Een land voldoet structureel aan de normen, genoemd in artikel 15, indien het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij het oordeel, bedoeld in de eerste volzin, betreft de evaluatiecommissie mede de door het college gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van deze wet gegeven aanwijzingen.

De normen zijn neergelegd in artikel 15 van de Rft en luiden als volgt:

1. *Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:*
 - a) *de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;*
 - b) *de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;*
 - c) *de rentelastnorm wordt niet overschreden.*
2. *Bij de beoordeling worden de volgende aspecten betrokken:*
 - a. *in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;*
 - b. *de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;*
 - c. *de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.*
3. *Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.*

In haar beoordeling van de normen volgt de commissie 2024 de redeneerlijn zoals toegepast door de commissie 2015, 2018 en 2021.² Dit houdt in:

1. *Bij de beoordeling of een land in enig jaar geheel aan de normen van artikel 15 heeft voldaan, neemt zij het geheel van artikel 15 in beschouwing.*

² Zie Advies van de Rft-evaluatiecommissie 2015, p. 5-6, Advies van de Rft-evaluatiecommissie 2018, p. 24-25, en Advies van de Rft-evaluatiecommissie 2021, p. 22-23.

2. Concreet betekent dit dat naast een strikte toets op het evenwicht- en rentelastennormcriterium (eerste lid) ook de aspecten worden meegenomen waaraan de begroting moet worden getoetst (tweede en derde lid): de begrotingsuitvoering, de begrotingsverantwoording en het daarmee samenhangende financieel beheer.
3. Een beoordeling of een land in een jaar geheel heeft voldaan aan de normen is alleen mogelijk als het begrotingsjaar is afgerond. De evaluatiecommissie 2024 beoordeelt daarom de jaren 2021 tot en met 2023.
4. De evaluatiecommissie 2024 relateert het begrip 'zelfstandig' aan het doel van de Rft. Met andere woorden: het functioneren van en toezicht door de instituties van de landen en de organisatie van hun bestuurlijk handelen is zodanig dat structureel sprake is van een gezonde financiële huishouding. De evaluatie 2024 beoordeelt daarom in hoeverre hier sprake van is in de periode 2021 tot en met 2023. Als er enig advies door het Cft wordt uitgebracht, is er dus niet meteen sprake van onzelfstandigheid. Wel moet de advisering en het toezicht door het Cft zo beperkt zijn, dat het eigen bestuur en de eigen instituties zelfstandig een gezonde en duurzame financiële huishouding in stand houden.
5. Bij buitengewone gebeurtenissen die het behalen van de normen in de weg hebben gestaan, richt de evaluatiecommissie 2024 zich op (natuur)rampen. Het gaat om een plotselinge externe gebeurtenissen met grote (eenmalige) financiële impact.

Op basis van artikel 25 van de Rft kan in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen worden afgeweken van de normen zoals genoemd in artikel 15. Toepassing van dit artikel ontslaat de landen niet van de verplichting om te zorgen voor goed financieel beheer. De evaluatiecommissie 2021 heeft de toepassing van artikel 25 van de Rft meegenomen in haar beoordeling of een land in enig jaar aan de normen van artikel 15 van de Rft heeft voldaan. Ook in de periode tussen 2021 – 2023 waarop deze evaluatie ziet, zijn de economieën van Curaçao en Sint Maarten zwaar getroffen door de covidpandemie. Net als in 2020 heeft de RMR de landen in 2021 en 2022 op grond van art. 25 toegestaan af te wijken van de begrotingsnormen. De evaluatiecommissie 2024 zal deze omstandigheden en de toepassing van deze artikelen dan ook meenemen in haar evaluatie.

2.2. Advies over de aanbevelingen die de evaluatiecommissie 2021 heeft gedaan aan en ter overweging van de landen

De evaluatiecommissie 2024 zal in haar advies ook beschrijven in hoeverre uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen en actiepunten van de evaluatie uit 2021. Om hier uitspraak over te kunnen doen, zal de evaluatiecommissie op Curaçao en Sint Maarten spreken met verschillende stakeholders over de rol en inzet van de twee landen bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2021. Voor wat betreft de rol en inzet van Nederland, zal de evaluatiecommissie spreken met stakeholders in Nederland. De evaluatiecommissie 2021 heeft een drietal aanbevelingen gedaan. Deze luiden in het kort:

1. Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal.
 - 1.1 De commissie doet de aanbeveling om financieel beheer uit het directe politieke speelveld te halen. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het mandaat met de opdracht en financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen.
 - 1.2 De commissie adviseert om als landen evenwichtige afspraken te maken over het budget en de uitvoeringscapaciteit die beschikbaar moeten komen voor het op orde brengen van het financieel beheer.
2. Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling.
 - 2.1 De commissie doet de aanbeveling om een meerjarig macro-economisch afwegingskader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking wordt gebracht wat de ambities zijn van de landen, welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben), op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken.

- 2.2 De commissie beveelt aan dat een dergelijk kader door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk ontwikkeld wordt op basis van doorberekende economische gevolgen op lange termijn en meerjarige budgettaire houdbaarheid.
- 2.3 Om in aanmerking te komen tot de derde tranche liquiditeitssteun (juli t/m september 2020), stemden Curaçao en Sint Maarten in met een aantal door de RMR geformuleerde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden was de wijziging van de Rijkswet financieel toezicht, die onder andere ziet op aanvullende normen voor de schuldquote, het financieringstekort c.q. financieringoverschot en de rentelast. De commissie beveelt de RMR aan om daarbij ook oog te hebben voor de door de commissie beschreven benadering van de normen in de Rft.
3. Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.
 - 3.1 De commissie beveelt het Cft en de landen aan om gezamenlijk een 'code of conduct' op te stellen, waarin de volgende elementen zijn verwerkt:
 - 3.1.1 Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen.
 - 3.1.2 Het Cft voegt een memorie van toelichting bij de formele adviezen waarin de praktische uitwerking van de adviezen wordt toegelicht.
 - 3.1.3 Het Cft maakt in de presentatie en communicatie van formele adviezen meer gebruik van de collegeleden namens de landen.

2.3. Aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen en over het uit te oefenen toezicht (conform artikel 33, tiende lid, van de Rft)

Indien de evaluatiecommissie 2024 oordeelt dat de Rft (gedeeltelijk) moet worden voortgezet:

Art. 33, lid 10, sub e – Aanbevelingen aan de landen over maatregelen die bevorderen dat het land aan de normen kan voldoen.

Art. 33, lid 10, sub f – Aanbevelingen aan de landen over het uit te oefenen toezicht.

3. Samenstelling evaluatiecommissie 2024

De evaluatiecommissie bestaat uit vier onafhankelijke leden. Zij zijn op grond van deskundigheid benoemd in het instellingsbesluit dat per 10 april 2024 van kracht is:

1. Mevrouw Gea van Craaikamp, tevens voorzitter, in overeenstemming met Onze Ministers van Financiën van de landen;
2. De heer Sherwin Casper, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Curaçao;
3. Mevrouw Helma Etnel, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Sint Maarten;
4. De heer Kees van Nieuwamerongen, aangewezen door Onze Minister.

De evaluatiecommissie 2024 wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw Inge Mulders (algemeen), de Eugene Martis (Curaçao), de heer Arno Peels (Sint Maarten) en mevrouw Shannon Vogel (Nederland). Zij vormen gezamenlijk het secretariaat.

4. Methode

De evaluatie 2024 zal gesprekken voeren met partijen die bij het toezicht betrokken zijn en met partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de analyse op welke wijze de landen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2021. Hiervoor stelt de evaluatiecommissie 2024 vooraf een vragenlijst op. De lijst met te interviewen partijen zal door de evaluatiecommissie in gezamenlijk overleg worden vastgesteld. Gesprekspartners worden geselecteerd op basis van de opvattingen van de individuele commissieleden gegeven de reikwijdte van de evaluatie en de analyse van de adviezen en rapporten van het Cft alsmede de analyse van stukken die betrekking hebben tot de opvolging van de aanbevelingen uit 2021. De gesprekken die in Nederland plaatsvinden, kunnen worden gevoerd via videoverbinding. De evaluatiecommissie

reist voorts af naar Curaçao en Sint Maarten om ter plaatse gesprekken te voeren met betrokken partijen.

Verder zal de evaluatiecommissie 2024 zich, gelet op de termijn van drie maanden, baseren op bestaand materiaal waaronder adviezen en rapportages van het Cft over de betreffende periode alsmede de reacties van de Minister van Financiën van de landen op deze adviezen en rapportages. Het conceptrapport van de commissie zal worden aangeboden aan het Cft en aan de besturen van de landen voor hun commentaar waarna het rapport kan worden afgerond met inachtneming (waar nodig) van het commentaar van de eerder genoemde partijen.

5. Rol en verantwoordelijkheden commissieleden

De vier leden van het secretariaat vormen de ambtelijke ondersteuning van de evaluatiecommissie. Zij bereiden de stukken voor en gelden als penvoerder. Het secretariaat voert de deskresearch uit, bereidt de vergaderingen van de evaluatiecommissie inhoudelijk voor, werkt de interviews uit en verwerkt deze in het advies.

De leden van de evaluatiecommissie beoordelen, wegen en valideren de door het secretariaat voorbereide stukken, voeren de interviews met de betrokken partijen en brengen, door tussenkomst van de staatssecretaris van BZK, advies uit aan de Rijksministerraad.

De voorzitter leidt de vergaderingen. Zij is verantwoordelijk voor het volledig en tijdig opleveren van het advies. De voorzitter stuurt de evaluatiecommissie en ambtelijke ondersteuning aan; zij delegeert, draagt taken over en stimuleert samenwerking.

6. Voorlopige Planning

De evaluatiecommissie 2024 brengt binnen drie maanden nadat zij is ingesteld advies uit aan de RMR door tussenkomst van de staatssecretaris van BZK. De globale planning is als volgt:

Datum	Betreft	Bespreekpunten
Wo 10 april 2024	Instelling evaluatiecommissie	
Do 11 april 2024	Startijeenkomst evaluatiecommissie	Kennismaking, planning, reisperiode, startnotitie
18 en 25 april 2024	Bijeenkomst evaluatiecommissie	
2 – 8 mei 2024	Gesprekken op Curaçao en Sint Maarten	Gesprekken met stakeholders over functionering financieel toezicht en in hoeverre aanbevelingen 2021 zijn opgevolgd.
Eind mei 2024	Gesprekken in Nederland	Gesprekken met stakeholders over functionering financieel toezicht en in hoeverre aanbevelingen 2021 zijn opgevolgd.
Juni 2024	Schrijven adviesrapport	
Eind juni 2024	Bijeenkomst evaluatiecommissie	Conceptadvies vaststellen Eventuele aanbevelingen

Eind juni 2024	Gesprek met bestuur Curaçao en Sint Maarten	Evaluatiecommissie hoort bestuur Curaçao en Sint Maarten (reactietermijn 1 week)
Begin juli 2024	Bijeenkomst evaluatiecommissie	Vaststellen eindrapport
10 juli 2024	Oplevering adviesrapport	
September 2024	Behandeling adviesrapport in RMR	

Gesprekspartners Evaluatiecommissie Rft 2024

Algemeen Pensioenfonds Curacao
Algemene Rekenkamer Curacao
Algemene Rekenkamer Nederland
Centrale Bank van Curacao en Sint Maarten
College financieel toezicht
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Economisch Bureau Amsterdam
Gevolmachtigd Minister Sint Maarten
Gouverneur Curacao
Gouverneur Sint Maarten
Griffie van de Vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties
Ministerie van Algemene Zaken Sint Maarten
Ministerie van Financien Curacao
Ministerie van Financien Nederland
Ministerie van Financien Sint Maarten
Raad van Advies Curacao
Raad van Advies Sint Maarten
Raad van Ministers Curacao
Raad van Ministers Sint Maarten
Raad van State van het Koninkrijk
Sociaal Economische Raad Curacao
Sociaal Economische Raad Sint Maarten
Sociale Ziektekosten Verzekering Sint Maarten
Staten Curacao
Staten Sint Maarten
Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) Sint Maarten
Tijdelijke Werkorganisatie (TWO)
Vereniging Bedrijfsleven Curacao

Vragenlijst Interviews Evaluatie Rijkswet Financieel Toezicht 2024

Als toelichting bij deze vragenlijst zijn als bijlagen bijgevoegd het instellingsbesluit en de startnotitie van de evaluatiecommissie 2024.

Het advies van de evaluatiecommissie zal een oordeel bevatten over de vraag of Curaçao en Sint Maarten respectievelijk voldoen aan de normen van de Rft (zie voor de normen 2.1, startnotitie). Ook zal het advies van de evaluatiecommissie een oordeel bevatten of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden waaronder die genoemd in artikel 25 Rft, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan. De commissie onderzoekt de jaren 2021-2023.

Het interview is vertrouwelijk: in het advies van de commissie zullen geïnterviewden in het advies niet worden geciteerd en/of herleidbaar zijn. In het rapport wordt een lijst van organisaties en functies van geïnterviewden opgenomen.

Algemeen

Q1: In welke hoedanigheid spreekt u met de evaluatiecommissie?

Q2: Bent u betrokken bij het financieel toezicht op Curaçao en/of Sint Maarten? Zo ja, op welke manier?

A. FINANCIËLE NORMEN (ART. 15, LID 1)

De Rft beoogt (na de schuldsanering in 2010) met de financieel toezicht en verbetering van financieel beheer de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te borgen, duurzame economische ontwikkeling te faciliteren en de autonomie van de landen te bevorderen.

Periode 2021-2023

De landen hebben in de onderzoeksperiode te maken gehad met de covidpandemie, waardoor er in 2021 en 2022 grote tekorten op de gewone dienst zijn gerealiseerd en er veel geleend moest worden bij Nederland om die tekorten te dekken. De RMR heeft het afwijken van de begrotingsnormen op grond van art. 25 Buitengewone gebeurtenissen van de Rft toegestaan. In 2023 was er geen sprake meer van tekorten.

Q3:

- i. Hoe beoordeelt u de tekortontwikkeling en schuldopbouw in de onderzoeksperiode?
- ii. Zijn er voldoende maatregelen getroffen om de afwijking van het tekort zo beperkt mogelijk te houden?
- iii. Was er, naast de covidpandemie, naar uw mening sprake van andere buitengewone omstandigheden in de jaren 2021-2023?
- iv. Hoe beoordeelt u terugkijkend de werkwijze voor de art. 25 situatie, waarbij de RMR per kwartaal de liquiditeitsbehoefte en daarmee de maximale afwijking van de norm bepaalde?

Financiële normen algemeen

De normen in de Rft (art. 15 lid 1) schrijven een jaarlijks begrotingsevenwicht voor met art. 25 als mogelijkheid voor de RMR om toestemming te geven af te wijken van de normen.

Q4:

- i. Hoe beoordeelt u het normenstelsel als instrument om de doelstellingen van de Rft te realiseren?
- ii. Bieden de normen voldoende ruimte aan de landen om de macro economische ontwikkeling te stabiliseren (anti cyclisch beleid te voeren).

Begrotingsproces

De begroting is een sturingsinstrument van regering en Staten waarbij het ontwerp, de vastgestelde begroting, begrotingswijzigingen en de verantwoording over de realisatie een rol spelen.

Q5:

- i. Uit ervaring blijkt, dat beoogd beleid zoals investeringen of wijzigingen in het belastingstelsel niet altijd tot uitvoering komen. Wat zijn daarvan volgens u de oorzaken?
- ii. Hoe beoordeelt u het samenspel tussen regering, Staten en ook instituties als de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de SER in dit verband?
- iii. Hoe beoordeelt u het samenspel tussen regering, Cft en Rijksministerraad in dit verband?

B. FINANCIËEL BEHEER (ART. 15, LID 2 EN 3)

De Rft geeft normen aan voor het financieel beheer van de landen.

Uit de reactie van het Cft op de uitvoeringsrapportages o.g.v. de Rft wordt vaak gewezen op de achterstanden bij het vaststellen van de jaarrekeningen. Ook heeft geen van de landen een goedkeurende accountantsverklaring bij de vastgestelde jaarrekeningen. In de landspakketten wordt o.b.v. een Roadmap gewerkt aan het beheersen en het op orde krijgen van het financieel beheer. Op kwartaalbasis wordt gerapporteerd over de voortgang.

Q6:

- i. De landen voldoen volgens het Cft in onvoldoende mate aan de normen; wat is daar volgens u de oorzaak van?
- ii. Wordt de noodzaak om het financieel beheer op orde te brengen voldoende gedeeld op Curaçao en Sint Maarten?
- iii. Bent u bekend met de rollen van het Cft en de TWO? Is voor u duidelijk hoe deze twee instituties zich tot elkaar zullen gaan verhouden en welke verantwoordelijkheid/rol bij welk instituut belegd is?

Verbetertraject financieel beheer

Uit de Rft volgen ook verbetertrajecten gericht op beter financieel beheer. In de Rft is Cft aangewezen om de voortgang op de verbeterplannen financieel te monitoren en hierover aanbevelingen te geven. In de landspakketten werken de landen samen sinds eind 2020 met Nederland (de Tijdelijke Werkorganisatie, TWO, van BZK) aan de hand van een Roadmap die moet leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring over het jaar 2026.

Q7:

- i. Bent u bekend met (Thema A van) de landspakketten? Zo ja, Hoe beoordeelt u de plannen en denkt u dat deze afdoende zijn om binnen redelijke termijn het financieel beheer voldoende op orde te krijgen?
- ii. Wat ziet u als resultaten van verbetering van het financieel beheer de afgelopen periode? Wat waren hierbij de succesfactoren/knelpunten?
- iv. Wat is hier naar uw mening de oorzaak van vertraging op dit gebied?
- v. Wat is er nodig om op inhoud het beste resultaat te halen?

Algemeen normen

Q8:

- i. Hoe kijkt u aan tegen het structureel en zelfstandig voldoen aan de normen door Curaçao en/of Sint Maarten? Zijn de normen op termijn haalbaar (twee onderdelen: financieel beheer, begroting) en hoe kan het toezicht daarbij helpen?
- ii. Wat is de rol daarin van de verschillende actoren (Nederland, Sint Maarten, Curaçao, het Cft, eventuele anderen anderen)?

- iii. Hoe functioneert het toezicht van en door de instituties van de landen zelf (bijv. Algemene Rekenkamer, Raad van Advies en de Stichting Overheidsaccountantsbureau)?
- iv. Hoe beoordeelt u de bestuurlijke organisatie van Curaçao en Sint Maarten, die verantwoordelijk is om de financiën op orde te brengen?

C. EERDERE AANBEVELINGEN

De evaluatiecommissie Rft 2024 is gevraagd te adviseren over hoe uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2021 (zie hieronder)

1. *Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal.*
2. *Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling.*
3. *Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.*

Zie bijlage voor uitwerking.

Q9:

- i. Bent u bekend met de aanbevelingen die de evaluatiecommissie 2021 heeft gedaan?
- ii. Bent u het eens met deze aanbevelingen? En indien niet, waarom niet en wat is uw voorstel?
- iii. Zijn deze aanbevelingen nog steeds van toepassing?

Q10:

- i. In hoeverre zijn de aanbevelingen naar uw inzicht opgepakt en op welke wijze?
- ii. Welke aanbevelingen wel/niet? Wat is daarvoor de reden?
- iii. Hoe ziet u de rol en inzet van Nederland, de landen zelf en het Cft bij het opvolgen van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie 2021? Heeft u concrete suggesties?

Afronding

Q11: Zijn er zaken niet besproken die u de evaluatiecommissie wil meegeven ter overweging bij hun advies?

BIJLAGE – Aanbevelingen commissie 2021 uitgewerkt.

1. *Financieel beheer: depolitiseer de discussie, werk gezamenlijk aan verbetering en benut de landspakketten hiervoor optimaal.*
 - a. Zet de verbetering van het financieel beheer meer op afstand van het directe politieke speelveld. Geef de Secretarissen-Generaal (SG's) het *mandaat* met de opdracht en de benodigde financiële middelen om het financieel beheer op orde te brengen.
 - b. Maak als landen evenwichtige afspraken over het budget en de uitvoeringscapaciteit die beschikbaar moeten komen voor het op orde brengen van het financieel beheer (dat een opzichzelfstaand hoofdstuk in de landspakketten is), waarbij oog is voor de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat van de landen.
 - c. Zorg dat er met het landspakket één gedeeld beeld per land ontstaat van de doelen die op het gebied van financieel beheer behaald moeten gaan worden, en op welke termijn. Maak voor Sint Maarten een realistisch meerjarenplan (met behapbare jaardoelen) om deze doelen te bereiken, (her)evalueer het meerjarenplan van Curaçao op haalbaarheid en pas dit tijdig aan als dat nodig blijkt. Wijs speciale projectteams aan die zich fulltime bezighouden met de verbetering van het financieel beheer. Hanteer hierbij het meerjarenplan en geef bij iedere stap expliciet aan welke taken de projectteams gaan uitvoeren om deze doelen (volgens planning) te bereiken.
 - d. Kies voor (duurzame) versterking van de ambtelijk apparaten voor een vorm waar alle landen (Nederland, Curaçao en Sint Maarten) mee uit de voeten kunnen en die bovenal toekomstbestendig is.
 - e. In het kader van de landspakketten moet gekeken worden naar een versterking van de positie van de instituties.

2. *Organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de lange termijn sociaaleconomische ontwikkeling.*
 - a. Bij het toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten kan, wanneer dit past binnen de doelen van de Rft, het uitgangspunt worden toegepast dat geldt voor EU-landen, namelijk dat de begroting in balans moet zijn of een overschot moet hebben. Dat betekent, vergelijkbaar met de Europese situatie, dat er afspraken gemaakt moeten worden over de voorwaarden en de aanwending van de gelden die hierdoor beschikbaar komen. Deze afspraken vormen dan onderdeel van het relevante toetsingskader van het Cft.
 - b. De evaluatiecommissie 2021 is van mening dat naast alleen de rentelastnorm (die in tijden van lage rente geen/nauwelijks betekenis heeft) ook de macro-economische ontwikkeling van de landen een belangrijke afweging is bij het aangaan van nieuwe leningen, zodat het (sociaal)economische gevaar van een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst wordt voorkomen.
 - c. De commissie doet de aanbeveling om een meerjarig macro-economisch afwegingskader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking wordt gebracht welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben), op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken. De commissie beveelt aan dat een dergelijk kader door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk ontwikkeld wordt op basis van doorberekende economische gevolgen op lange termijn en meerjarige budgettaire houdbaarheid. Uiteindelijk zal de RMR het kader moeten bekrachtigen.

- d. Om in aanmerking te komen tot de derde tranche liquiditeitssteun (juli t/m september 2020), stemden Curaçao en Sint Maarten in met een aantal door de RMR geformuleerde voorwaarden. Eén van deze voorwaarden was de wijziging van de Rft, onder andere voor wat betreft aanvullende normen voor de schuldquote, het financieringstekort c.q. financieringsoverschot en de rentelast. De commissie beveelt de RMR aan om daarbij ook oog te hebben voor de door de commissie beschreven benadering van de normen in de Rft.
3. *Neem verdere stappen richting een zakelijke én tegelijk meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.*
 - a. De commissie is van mening dat het Cft het gebied tussen signaleren en beleidsmatige oordelen geven beter kan benutten. Om dit concreet vorm te geven beveelt de commissie het Cft en de landen aan om gezamenlijk een 'code of conduct' op te stellen, waarin de volgende elementen zijn verwerkt:
 - i. *Het secretariaat van het Cft neemt de rol van 'trusted advisor' in met betrekking tot de ambtelijke contacten tussen het Cft en de landen.* Denk als secretariaat meer met de landen mee over de concrete invulling van de adviezen die het Cft afgeeft. Dit vergroot het handelingsperspectief van de adviezen voor de landen, en het vervullen van deze trusted advisor rol komt daarnaast ten goede van de relatie tussen de landsbesturen en het Cft.
 - ii. *Het Cft voegt een memorie van toelichting bij de formele adviezen waarin de praktische uitwerking van de adviezen wordt toegelicht.* Een memorie van toelichting biedt de ruimte voor het Cft om het formele advies op een constructieve manier toe te lichten. Er is ruimte om een andere toon aan te slaan en eventuele positieve ontwikkelingen te benoemen. Dit zal het in de landen ervaren verschil tussen gesprekken op ambtelijk niveau en de uiteindelijke formele adviezen verkleinen. Het secretariaat en het college gaan meer dan nu dezelfde boodschap uitdragen richting de landen.
 - iii. *Het Cft maakt in de presentatie en communicatie van formele adviezen meer gebruik van de collegeleden namens de landen.* De collegeleden namens Curaçao en Sint Maarten weten welke toon en taal als cultureel acceptabel wordt ervaren in de landen. Maak hier als Cft zijnde meer gebruik van. Dit geldt voor de presentatie van de formele adviezen, alsook in de communicatie met de landen en in de communicatie met de pers. De commissie beveelt tevens aan om de adviezen richting Sint Maarten in het Engels te presenteren.