



1500001100001

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Staten van Sint Maarten

Kenmerk
2011-2000395175

Datum 20 september 2011
Betreft Halfjaarrapportage financieel toezicht

Bijlagen
1

Overeenkomstig art 4 lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten dient het College financieel toezicht (Cft) eens per half jaar schriftelijk verantwoording af te leggen over zijn werkzaamheden door tussenkomst van mij aan de raad van ministers van het Koninkrijk, de besturen, de beide kamers der Staten-Generaal en beide Staten.

De rapportage is op 9 september behandeld in de raad van ministers van het Koninkrijk. Blijgaand ontvangt u de rapportage over de periode juni 2010 tot en met maart 2011.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner



1608201100004

Aan
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon
Dwight Tjin Kon Klem (Cft)
Datum
9 juni 2011
Ons kenmerk
Cft 201100484
Pagina
1/2

Telefoonnummer
+5999 461 9081
E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk

Bijlagen
1

Onderwerp
Aanbieding vijfde halfjaarrapportage College financieel toezicht

Geachte heer Donner,

Op basis van artikel 4 lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten dient het College financieel toezicht (Cft) eens per halfjaar schriftelijk verantwoording af te leggen over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk, de besturen, de beide Kamers der Staten-Generaal en beide Staten.

Bijgaand ontvangt u de rapportage over de periode juni 2010 tot en met maart 2011. De vorige rapportage behandelde de periode september 2009 tot en met mei 2010. De begroting 2011 is een bijzondere begroting, het betreft de eerste begroting van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. In de halfjaarrapportage zijn ook de eerste maanden van 2011 meegenomen waardoor een completer beeld wordt geschetst van de totstandkoming van de begroting 2011.

Het College verzoekt u, conform artikel 4 lid 2 van de Rijkswet, de bijgevoegde halfjaarrapportage door te geleiden aan de raad van ministers van het Koninkrijk, de besturen, de beide Kamers der Staten-Generaal en beide Staten.

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

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

College financieel toezicht Curaçao en
Sint Maarten
De Rouvilleweg 39
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081
Telefax (+5999) 461 9088
E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an



Halfjaarrapportage juni 2010 – maart 2011 College financieel toezicht voor het Land, Curaçao en Sint Maarten

A. Algemeen

Het financieel toezicht na 10 oktober 2010

Sinds 10 oktober 2010 heeft het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe structuur. Het Land Nederlandse Antillen is opgehouden met bestaan en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) zijn opgenomen als openbaar lichaam van Nederland. De eilanden Curaçao en Sint Maarten hebben de status van land binnen het Koninkrijk gekregen.

Voor het College financieel toezicht (Cft) betekent deze staatkundige verandering het volgende. Waar voorheen de zes College leden gezamenlijk besluiten namen over alle zes entiteiten, is er nu sprake van een verdeling tussen enerzijds de BES en anderzijds Curaçao en Sint Maarten.

Voor het toezicht op Curaçao en Sint Maarten is er ten opzichte van de situatie vóór 10 oktober 2010 weinig veranderd. Het Cft Curaçao en Sint Maarten is belast met het toezicht op beide eilanden in opdracht van de raad van ministers van het Koninkrijk (Rijksministerraad, RMR). Dit gebeurt op basis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Op basis van deze wet adviseert het Cft de Rijksministerraad over de openbare financiën van deze nieuwe landen in het Koninkrijk. Er is in een escalatieniveau voorzien waarin het Cft de Rijksministerraad kan adviseren tot het geven van een aanwijzing aan het betreffende land. Een dergelijke aanwijzing geschiedt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van BZK.

Sinds het intreden van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, heeft het Cft eenmaal een advies voor een aanwijzing gegeven aan de Rijksministerraad. Het betrof hier het advies voor een aanwijzing met betrekking tot het vaststellen van de begroting 2011 van Sint Maarten. Hiermee beoogde het Cft Curaçao en Sint Maarten om op korte termijn een vastgestelde begroting 2011 van Sint Maarten te ontvangen die –na advisering hierover- in uitvoering kan worden genomen. Het feit dat het begrotingsjaar reeds drie maanden oud was op het moment van het afgeven van het advies over de aanwijzing, illustreert de noodzaak hiervan. Uiteindelijk heeft Sint Maarten kort na dit advies een nieuwe begroting ingediend, die door het Cft als voldoende is beoordeeld (zie verderop in deze rapportage), waardoor het geven van een aanwijzing uiteindelijk niet nodig is gebleken.

De rapportage behandelt in het eerste deel de begrotingen van het land, Curaçao en Sint Maarten. Er wordt gerapporteerd over de begrotingsuitvoering 2010 en de totstandkoming van de begroting 2011. Ook wordt aandacht besteed aan de jaarrekeningen van Curaçao en Sint Maarten. Het tweede deel van de rapportage is gericht op het financieel beheer. Daarbij wordt naast de voortgang van het financieel beheer gerapporteerd over het *Performance Measurement Framework* van de werkgroep *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*. Dit onderzoek wordt door het Cft zelf uitgevoerd. Ook wordt gerapporteerd over de Corporate Governance.

A. Land, Curaçao en Sint Maarten (NACM)

Begroting 2009

In de vorige halfjaarrapportage heeft het Cft aangegeven nog geen definitief oordeel over de begrotingsuitvoering 2009 te kunnen geven en daarvoor te wachten op de jaarrekening 2009 van de betreffende entiteiten. Conform de AMvRB (die toen nog van kracht was; overigens is de bepaling in de Rijkswet onveranderd) dient deze uiterlijk 31 augustus 2010 bij het Cft te worden ingediend.

Op 30 augustus 2010 heeft het Cft de jaarrekening 2009 van het Land Nederlandse Antillen ontvangen. Het Land heeft over 2009 een positief resultaat op de Gewone Dienst behaald van bijna ANG 354

miljoen. Bij de ontwerpbegroting werd nog rekening gehouden met een positief resultaat op de Gewone Dienst van ruim ANG 11 miljoen. Het grote verschil kan volledig verklaard worden door ontvangen middelen van Nederland in het kader van de schuldsanering. Hiermee was in de begroting nog geen rekening gehouden. Het positieve resultaat is aangewend om het bedrag aan uitstaande leningen voor een aanzienlijk deel te saneren. Zonder deze middelen bedroeg het resultaat circa ANG 10 miljoen. Daarmee voldoet de begrotingsuitvoering aan het criterium in de Rijkswet van een sluitende Gewone Dienst. Bij de ontwerpbegroting was reeds bekend dat het Land in 2009 geen nieuwe leningen zou aangaan en dat de bestaande interestlasten binnen de geldende rentelastnorm pasten. Uit de jaarrekening blijkt dat dit ook gedurende de uitvoering van de begroting zo is gebleven. Daarmee is ook aan dit criterium voldaan.

De balans van het Land over 2009 toont een negatief eigenvermogen van ANG 1,4 miljard, dat is een verbetering met bijna ANG 400 miljoen ten opzichte van 2008 hetgeen voor het overgrote deel verklaard wordt door vorengenoemde sanering van de overheidsschulden.

Op 17 september 2010 heeft het Cft de niet gecontroleerde jaarrekening 2009 van het eilandgebied Curacao ontvangen. Het eilandgebied heeft het jaar 2009 afgesloten met een positief saldo op de Gewone Dienst van ANG 65 miljoen. In de ontwerpbegroting werd rekening gehouden met een positief resultaat van ANG 29 miljoen. Het hogere resultaat is het gevolg van een combinatie van hogere baten (met name Winstbelasting) van per saldo ANG 12 miljoen en lagere lasten (met name op het gebied van personeel en het niet benutten van de post onvoorzien) van per saldo ANG 19 miljoen. Bij de lasten is tevens rekening gehouden met het treffen van een voorziening voor mogelijk in latere jaren op te treden risico's.

De jaarrekening stelt dat het niet benutten van de post onvoorzien voor een groot deel te danken is aan een verbeterd begrotingsbeheer. Ook het feit dat er een voorziening is gevormd voor mogelijke toekomstige risico's toont aan dat er stappen zijn gezet richting een meer prudent begrotingsbeheer. De voorziening is weliswaar beperkt (ANG 16,5 miljoen) maar is een belangrijke stap. Overigens is bij een begrotingswijziging gedurende de uitvoering tevens een voorziening voor achterstallig onderhoud scholen gevormd. Ook dit bedrag is beperkt (ANG 5 miljoen, het totaal benodigde wordt geschat op ANG 100 miljoen), maar het Cft acht het positief dat een voorziening is gevormd voor onderhoud. Door dit tijdig te doen kunnen op langere termijn middelen worden bespaard. Bovendien moet rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit van de Curaçaose samenleving: er dienen wel voldoende middelen en menskracht beschikbaar te zijn voor het uitvoeren van het onderhoud.

De jaarrekening is in overeenstemming met het criterium in de Rijkswet van een sluitende Gewone Dienst.

De interestlasten zijn in 2009 beperkt (ANG 1,7 miljoen) boven de rentelastnorm uitgestegen. Dit had als oorzaak dat de feitelijke start van de schuldsanering pas half april heeft plaatsgevonden, terwijl in de begroting van 1 januari was uitgegaan. Als gevolg hiervan heeft Curaçao een aantal vervallende leningen tijdelijk zelf moeten herfinancieren, tegen een rentelast van ANG 3,5 miljoen. Zonder deze rentelast zouden de rentelasten binnen de norm zijn gebleven. Het gaat hier om een incidentele overschrijding. Weliswaar voldoet de jaarrekening daarmee niet aan het criterium van de rentelastnorm, maar vanwege het incidentele karakter is het niet noodzakelijk om maatregelen te treffen om de rentelasten meerjarig terug te brengen.

De niet gecontroleerde balans van het eilandgebied over 2009 vertoont een negatief eigenvermogen van ANG 1,2 miljard. Dit is een verbetering met bijna ANG 200 miljoen ten opzichte van 2008.

Op 10 maart 2011 heeft het Cft de jaarrekening 2009 van het eilandgebied Sint Maarten ontvangen. De aanlevering is vertraagd omdat Sint Maarten het opstellen van de jaarrekening in de vorm van een specifiek project heeft gegoten. Om de kwaliteit van de jaarrekeningen te vergroten en zicht te krijgen op de vermogenspositie van Sint Maarten is er voor gekozen om alle posten op de balans tegen het licht

Sint Maarten

te houden. Dit heeft ertoe geleid dat het Cft pas op 10 maart de beschikking heeft gekregen over een balans 2009. Welke waarde moet worden toegekend aan deze slotbalans zal nog moeten blijken, maar het Cft is daar op voorhand niet positief over gestemd. In de balans is geen vergelijking opgenomen met het jaar 2008 (zodat de ontwikkeling in de verschillende vermogensbestanddelen niet kan worden gevolgd) omdat 'het ontbreekt aan voldoende betrouwbare cijfers van het vorige boekjaar'. Daarnaast is de balans opgesteld zonder een verlies en winstrekening vanwege 'het ontbreken van betrouwbare cijfers over het lopende boekjaar 2009'. Als gevolg hiervan is niet op te maken of de uitvoering van de begroting 2009 binnen de financiële kaders is gebleven. Bovendien bestaat er grote onzekerheid met betrekking tot de posten debiteuren en crediteuren omdat de samensteller van de jaarrekening de toegang tot de systemen (bij de Eilandontvanger) herhaaldelijk is gewelgerd. Van de openstaande vorderingen (lang en kort) wordt 82% afgeschreven via het treffen van een voorziening. Het Cft maakt zich ernstig zorgen omtrent het feit dat het voor de samensteller van de jaarrekening niet mogelijk is gebleken om toegang te krijgen tot alle beschikbare informatiebronnen. Het bevreemdt des te meer daar het hier om verschillende onderdelen van hetzelfde ministerie (Financiën gaat). Het opmaken van de jaarrekening is het natuurlijke sluitstuk van de begrotingscyclus en het document bij uitstek waarmee het bestuur verantwoording aflegt aan de Staten over het gevoerde beleid. Bovendien bevat een dergelijk document normaal gesproken waardevolle informatie die benut kan worden voor toekomstige begrotingen. Voorwaarde is wel dat er dan sprake is van volledige en betrouwbare informatie op basis waarvan de Staten een oordeel kan vellen. Dit geldt nog extra voor de jaarrekening en daarmee de balans per 10 oktober 2010 omdat daarmee een getrouwe beginbalans voor het nieuwe land Sint Maarten wordt verkregen. Wellicht dat de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten nog een rol kan spelen in het verkrijgen van de benodigde informatie. —

De balans toont een positief eigen vermogen van ANG 218 miljoen. Hoe dit zich verhoudt tot het vermogen in 2008 is zoals opgemerkt niet bekend vanwege het ontbreken van gegevens over 2008.

De aanbidding van de jaarrekening van alle drie de entiteiten gaat niet vergezeld van een rapport met betrekking tot de jaarrekeningcontrole door een accountant. Daarmee kan nog geen definitief oordeel worden uitgesproken over de kwaliteit van de in de jaarrekening opgenomen gegevens c.q. kan geen goed inzicht worden verkregen in het vermogen per 31 december 2009 en het behaalde resultaat over 2009. Het Cft is verheugd dat de jaarrekening tijdig (voor wat betreft het Land en het eilandgebied Curaçao) is opgesteld en is aangeboden, daar hiermee tijdig waardevolle informatie beschikbaar komt, die is te gebruiken bij begrotingsvoorbereiding 2012. Wel pleit het Cft ervoor het proces van accountantscontrole verder te versnellen, opdat ook inzicht wordt verkregen in het kwalitatieve niveau van de gegevens. Daarnaast dient de Algemene Rekenkamer een oordeel te vellen over de jaarrekening. Als sluitstuk geldt de behandeling van de jaarrekening, het accountantsrapport en het Algemene Rekenkamer rapport in de Staten en de vaststelling door die Staten van de Slotwet en de dechargeverlening. Het proces van verantwoording is daarmee nog niet wat het moet zijn, maar er zijn wel belangrijke stappen voorwaarts gezet (in ieder geval bij het Land en het eilandgebied Curaçao). Bij Sint Maarten heeft het Cft grote zorgen omtrent het verantwoordingsproces omdat kennelijk niet alle noodzakelijke en beschikbare informatie toegankelijk is voor diegenen die de jaarrekening moeten opstellen. Het Cft vindt dat zeer kwalijk. Het Cft verwacht dat de controlerend accountant en de Algemene Rekenkamer alsnog deze informatie zullen vergaren

Begroting 2010

In de vorige halfjaarrapportage heeft het Cft al aangegeven dat het proces met betrekking tot de totstandkoming van de begroting 2010, van zowel het Land Nederlandse Antillen als het eilandgebied Curaçao, voorspoedig is verlopen. Beiden beschikten op 1 januari 2010 over een begroting die was vastgesteld door de Staten en die in de ogen van het Cft voldoende tegemoet kwam aan de criteria van de Rijkswet. Daarmee bestond op 1 januari 2010 een wettelijk basis tot het doen van uitgaven op basis van deze begroting.

De begroting van Sint Maarten is een ander verhaal. In de vorige halfjaarrapportage is gemeld dat het lang geduurd heeft voordat er sprake was van een begroting die in de ogen van het Cft voldoende tegemoet kwam aan de criteria van de Rijkswet. Op dat moment was daar nog geen sprake van. Ook toen is pas na een verzoek om een aanwijzing aan de RMR en een interventie van de staatssecretaris een gewijzigde begroting voor advies voorgelegd. Uiteindelijk heeft het Cft de begroting 2010 bij brief van 5 augustus 2010 voorzichtig voldoende beoordeeld. Deze problemen werden mede veroorzaakt doordat per 10 oktober de nieuwe staatkundige structuur ingang zou vinden. De vraag was in hoeverre er rekening gehouden kon en mocht worden met de budgettaire gevolgen van de ontmanteling van het Land. Enerzijds zou Sint Maarten (hetzelfde geldt overigens voor Curaçao) te maken krijgen met lasten die vanaf 10 oktober voor rekening van Sint Maarten zouden komen en anderzijds met baten die niet langer aan het Land zouden hoeven te worden afgedragen. Sint Maarten ging er daarbij vanuit dat dit per saldo voordelig voor Sint Maarten zou uitpakken. Met dit 'voordelige saldo' kon het gat bij de taken als eilandgebied worden gedekt. Er bestond echter onvoldoende duidelijkheid om welke bedragen het zou gaan en of er daarbij dan sprake zou zijn van een positief saldo op de voormalige Landstaken, dat het Cft het niet in overeenstemming met de AMvRB heeft geacht om deze bedragen op te nemen. Uiteraard zou Sint Maarten deze baten en lasten op enig moment wel 'op zich af zien komen'. Dit zou dan via een begrotingswijziging in de begroting kunnen worden verwerkt.

Bij alle drie de entiteiten heeft het Cft geconstateerd dat met name bij de totstandkoming van de meerjarencijfers nog veel te verbeteren valt. Deze betreffen vaak niet meer dan een extrapolatie (met een bepaald groeipercentage) van de cijfers van het komende begrotingsjaar. Hiermee worden bijvoorbeeld demografische trends die van grote invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld de uitgaven aan gezondheidszorg en onderwijs, onvoldoende weerspiegeld in de meerjarencijfers. Het Cft heeft de entiteiten (de facto alleen Curaçao en Sint Maarten vanwege de ontmanteling van het Land) aanbevolen (de belangrijkste onderdelen van) de begroting door te lichten. Curaçao heeft dit reeds gedaan met betrekking tot Gezondheidszorg en Onderwijs en daaruit is gebleken dat de meerjarencijfers inderdaad onvoldoende de realiteit weerspiegelen. Voor een deel zijn deze bevindingen reeds verwerkt in de begroting 2011. Datzelfde moet worden gedaan met de resterende bevindingen. Mogelijk dat dit meerjarig tot een overschrijding van het budgettaire kader leidt. Mocht dat het geval zijn dan zal elders bezuinigd moeten worden om de begroting weer sluitend te laten zijn. Daarnaast kan gedacht worden aan het verhogen van de (premie)inkomsten.

Gedurende de uitvoering van de begroting rapporteren de besturen van de entiteiten periodiek, namelijk uiterlijk 6 weken na afloop van ieder kwartaal, over deze uitvoering. Deze rapportage is bestemd voor zowel het Cft als de Staten. Hoewel het Cft deze rapportages nodig heeft om te kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering binnen de overeengekomen normen blijft, is het Cft van mening dat deze rapportages primair van nut zijn voor de besturen en de volksvertegenwoordigingen van de entiteiten. De informatie in deze rapportages, mits tijdig, volledig en betrouwbaar, geeft hen waardevolle informatie op basis waarvan zij kunnen besluiten of bijsturing noodzakelijk of gewenst is. Dus ook in een situatie zonder de huidige vorm van (extern) toezicht zijn dergelijke rapportages een noodzakelijk instrument.

Tot en met de verslagperiode van deze halfjaarrapportage, heeft het Cft de uitvoeringsrapportages over de eerste drie kwartalen van 2010 ontvangen. Vanwege de ontmanteling van de Antillen op 10 oktober 2010 is met de entiteiten overeengekomen dat de rapportage over het derde kwartaal tot en met 9 oktober loopt. Daarmee zijn er 'eindrappages' van de oude entiteiten beschikbaar. Uiteraard kan pas een finaal oordeel over de begrotingsuitvoering van het Land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden uitgesproken worden wanneer de door de accountant gecontroleerde jaarrekeningen beschikbaar komen. Daarbij is overeengekomen dat er zowel jaarrekeningen voor de periode 1 januari 2010 - 9 oktober 2010 als voor de periode 10 oktober 2010 - 31 december 2010 worden opgesteld. Vanwege de drukke werkzaamheden rondom de transitie op 10 oktober 2010 heeft de aanlevering van de 3^e uitvoeringsrapportage voor alle drie de entiteiten vertraging opgelopen. Het Land, Curaçao en Sint Maarten hebben deze op respectievelijk 2 februari 2011, 3 februari 2011 en 3 december 2010 bij het Cft

ingedient. Uit deze rapportages komt een beeld naar voren dat alle drie de entiteiten verwachten binnen de begroting te blijven. Wat het Cft bij Curaçao echter wel zorgen baart is dat het feit dat men binnen de begroting blijft, grotendeels te danken is aan meevallers die grotendeels incidenteel zijn (bijvoorbeeld de bate uit Belastingregeling van het Koninkrijk, BRK). Hiermee wordt gecamoufleerd dat de uitvoering van de voorgenomen maatregelen, juist bedoeld om de begroting structureel te versterken, nagenoeg allemaal in meer of mindere mate vertraging hebben opgelopen. Daarmee worden de gewenste besparingen of inkomstenverhogingen niet tijdig gerealiseerd. Dit brengt risico's met zich mee voor de soliditeit van toekomstige begrotingen, wanneer er mogelijk geen sprake is van (incidentele) meevallers.

Sint Maarten tracht binnen de begroting te blijven via het systeem van liquiditeitssturing. Er mag geen financiële verplichting worden aangegaan zonder de instemming van de Raad van Ministers en dan op basis van een advies van de minister van Financiën. Daarbij is uiteraard van belang of deze verplichting is voorzien in de begroting, maar daarnaast is ook bepalend of er op dat moment voldoende liquiditeit voorhanden is. Hoewel hiermee wordt voorkomen dat de begrotingsuitvoering uiteindelijk een tekort laat zien, boet de begroting als sturingsinstrument voor beleid hiermee aan waarde in. Datgene wat in de begroting is opgenomen dient te allen tijde uitgevoerd te kunnen worden, los van of er op dat moment voldoende liquiditeit beschikbaar is, zolang die liquiditeit op enig moment (gedurende het begrotingsjaar) maar wel beschikbaar komt. Mocht dat laatste niet het geval zijn kunnen vraagtekens worden geplaatst bij vooral het realiteitsgehalte van de batenraming, hetzij door een te optimistische raming hetzij als gevolg van onvoldoende inning. Overigens betekent de liquiditeitssturing ofwel dat lasten worden uitgesteld en doorgeschoven naar volgend jaar en daarmee de begroting van dat jaar belasten, of wel dat rekeningen blijven liggen. Overigens biedt dat laatste in baten-lastentermen geen soelaas voor begrotingsproblemen daar in dit stelsel het moment van aangaan van de verplichting relevant is en niet het moment van betalen. Indien er inderdaad sprake is van het laten liggen van rekeningen, gaat dit ten koste van de vermogenspositie van het land (toename van kortlopende vorderingen op het land). Tot slot heeft Sint Maarten in 2010 reeds een voorschot op de te verdelen boedel ontvangen en dit gebruikt als dekking voor op dat moment bestaande begrotingsproblemen (lopende uitgaven). Daarmee is het mogelijk positieve aandeel van Sint Maarten in de boedel kleiner geworden. Uit bovenstaande blijkt dat veelal wordt gezocht naar oplossingen voor de korte termijn, die tegelijkertijd een aantasting van de (toekomstige) vermogenspositie vormen.

Zoals gesteld is het wachten op de vastgestelde jaarrekeningen 2010 om een definitief oordeel over de begrotingsuitvoering te kunnen geven. Deze dienen conform de Rijkswet (artikel 18 lid 4) uiterlijk 31 augustus 2011 in afschrift aan het Cft te worden aangeboden. In de volgende halfjaarrapportage zal het Cft nader ingaan op het definitieve resultaat over 2010 van zowel de oude als de nieuwe entiteiten.

Begroting 2011

De begroting 2011 betreft een bijzondere begroting. Het is de eerste begroting van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. Juist vanwege die nieuwigheid is het aannemelijk dat de begrotingen van de nieuwe entiteiten nog de nodige onzekerheden als gevolg van de nieuwe landstaken zullen bevatten. Deze zullen gedurende de uitvoering aan de oppervlakte komen en dan alsnog in de begroting moeten worden verwerkt.

Land Curaçao

Op 21 oktober 2010 heeft het Cft de conceptontwerpbegroting 2011 van het nieuwe land Curaçao ontvangen. Als gevolg van de verkiezingen die vlak voor 10 oktober 2010 zijn gehouden was op dat moment sprake van een bestuurswisseling. Het nieuwe bestuur (eerst als bestuurscollege en na 10 oktober 2010 als regering) heeft ervoor gekozen om de conceptontwerpbegroting 2011 zoals deze door het voormalige bestuurscollege was opgesteld voor advies in te dienen bij het Cft en de Raad van Advies. Uiteraard had men de wens eigen accenten te leggen en eigen prioriteiten te stellen, maar om er zeker van te zijn dat men op 1 januari 2011 kon beschikken over een vastgestelde begroting, en daarmee over een wettelijke basis om verplichtingen aan te gaan, heeft men besloten deze

accenten/prioriteiten via een begrotingswijziging in het eerste kwartaal van 2011 in de begroting door te voeren. Daarbij zouden tevens de conclusies die in de twee uitgevoerde begrotingsdoorlichtingen zijn getrokken en die nog niet in de begroting waren verwerkt, in de begroting worden verwerkt.

De conceptontwerpbegroting 2011 is door het Cft positief beoordeeld. De Gewone Dienst kent een substantieel overschot en de rentelasten blijven binnen de daarvoor geldende norm. Voor wat betreft dat laatste heeft het Cft nog wel een slag om de arm gehouden, daar niet alle informatie omtrent de collectieve sector beschikbaar was (en is). In de toelichtings sfeer kan de begroting nog verder verbeterd worden en meerjarig blijft de begroting onvoldoende onderbouwd. Met betrekking tot dat laatste heeft Cft wederom geadviseerd de belangrijkste onderdelen (naast de twee reeds genoemde) van de begroting aan een doorlichting te onderwerpen.

Op 21 januari 2011 heeft het Cft het voorstel voor eerste begrotingswijziging ontvangen. Het betrof een relatief beperkte wijziging van de vastgestelde begroting. Het Cft is van oordeel dat de begroting, met deze wijziging, nog steeds voldoet aan de criteria van artikel 15 van de Rijkswet. De aangekondigde verdere vertaling van de begrotingsdoorlichtingen Onderwijs en Gezondheidszorg heeft daarin echter nog niet plaatsgevonden. Ook werd duidelijk dat de doorlichtingen op andere terreinen nog niet waren gestart. Bij het aantreden van de nieuwe regering had men aangekondigd het regeerakkoord te vertalen in een bijbehorend regeerprogramma, welke op zijn beurt in budgettaire termen zou worden vertaald bij de 1^e begrotingswijziging. Dit is niet gebeurd. Wel is begin april 2011 een regeerprogramma bekend gemaakt. In hoeverre dit noopt tot een nieuwe aanpassing van de begroting moet nog blijken.

Land Sint Maarten

Het proces van totstandkoming van de begroting 2011 van het nieuwe land Sint Maarten kent een even moeizaam verloop als dat van de begroting 2010. Hieronder zal eerst op chronologische wijze het tot nog toe voltrokken proces worden geschetst waarna inhoudelijk op de gerezen problemen wordt ingegaan.

Op 7 oktober 2010 heeft het Cft de conceptontwerpbegroting 2011 van Sint Maarten ontvangen. Op 21 oktober heeft het Cft zijn beoordeling hiervan aan Sint Maarten gezonden. In de ogen van het Cft voldeed de conceptontwerpbegroting 2011 niet aan de criteria van de Rijkswet. Er was er sprake van een zeer substantieel tekort op de Gewone Dienst. Naast de primaire aanbeveling om passende maatregelen te treffen om de begroting in overeenstemming met de normen van de Rijkswet te brengen heeft het Cft een aantal aanbevelingen gedaan om Sint Maarten in de toekomst beter in staat te stellen een goede begroting te maken. Het gaat daarbij om de volgende aanbevelingen:

- Op korte termijn een onderzoek doen naar het minimale niveau van de lasten welke voortvloeien uit de bestaande wet- en regelgeving;
- Het ontwikkelen van een beleidsprogramma voor de komende regeerperiode, inclusief kerntakenanalyse;
- Het doen van begrotingsdoorlichtingen op de belangrijkste beleidsterreinen;
- Een onderzoek naar de potentiële baten van het huidige fiscale stelsel alsmede naar noodzakelijke en gewenste aanpassingen van dit stelsel;
- Meer sturing en regie (voldoende capaciteit) voor de verbeteringen op het gebied van financieel beheer.

In opdracht van Sint Maarten is een opdracht gegund aan een extern bureau om het eerste punt in beeld te brengen. Het opgeleverde rapport kwam echter onvoldoende tegemoet aan de geformuleerde opdracht en was daarmee onvoldoende bruikbaar. Op de overige punten is nog onvoldoende actie ondernomen.

Op 21 december 2010 heeft het Cft de RMR geïnformeerd dat er op dat moment nog geen sprake was van een vastgestelde begroting 2011. Artikel 14 van de Rijkswet schrijft voor dat wanneer er op 15

december nog geen sprake is van een vastgestelde begroting en deze ook niet op een redelijke termijn is te verwachten, het Cft de RMR kan adviseren om de betreffende entiteit een aanwijzing te geven de begroting per ommekeer te doen vaststellen. Aangezien Sint Maarten aangegeven had de begroting nog voor 31 december vast te stellen heeft het Cft in zijn brief van 21 december niet gevraagd om een aanwijzing. Op 27 december 2010 heeft het Cft een door de Staten op 23 december 2010 goedgekeurde begroting ontvangen. Het betrof hier echter nog geen vastgestelde begroting. Hier is pas sprake van op het moment dat de Gouverneur (en de minister van Financiën) van Sint Maarten het landsbesluit betreffende de begroting ondertekent, waarmee de begroting kracht van wet krijgt. De Gouverneur kan dit echter pas te doen nadat het Cft de begroting positief had beoordeeld. Het Cft was echter van mening dat de begroting die door de Staten was goedgekeurd nog steeds niet in overeenstemming was met de Rijkswet. Er was nog steeds sprake van een tekort op de Gewone Dienst. Weliswaar kleiner dan in de conceptontwerpbegroting 2011 van oktober 2010, maar nog steeds substantieel en daarmee in strijd met de criteria uit de Rijkswet. Om geen tijd te verliezen in het traject van het komen tot een vastgestelde en door het Cft positief beoordeelde begroting, heeft het Cft Sint Maarten bij brief van 25 januari 2011 laten weten, Sint Maarten tot 17 februari 2011 te geven om te komen met een pakket van aanvullende maatregelen om de begroting in overeenstemming te brengen met de Rijkswet.

Op 10 februari 2011 heeft het Cft een brief van Sint Maarten ontvangen waarin Sint Maarten een aantal maatregelen aankondigt om het begrotingstekort te dichten. Dit pakket was naar het oordeel van het Cft onvoldoende. Het Cft heeft de RMR hiervan bij brief van 3 maart 2011 op de hoogte gebracht. In deze brief is tevens een aantal afspraken die tussen het Cft en de minister van Financiën van Sint Maarten tijdens het bezoek van het College op 3 maart gemaakt zijn, opgenomen en wordt aan de RMR het verzoek gedaan om door middel van een bijzondere aanwijzing op basis van artikel 4 van de Rijkswet, de minister van BZK in staat te stellen deze afspraken in beleidsregels nader uit te werken. Deze gezamenlijke afspraken beoogden een snelle totstandkoming van een goed te keuren begroting te bevorderen en waarborgen in te bouwen voor een verantwoorde uitvoering.

Op 11 maart ontvangt het Cft een brief van de minister-president van Sint Maarten waarin wordt aangegeven dat de Raad van Ministers van Sint Maarten zich grotendeels niet kan vinden in de afspraken die gemaakt zijn tussen het Cft en de minister van Financiën van Sint Maarten. Deze brief wordt gevolgd door een gesprek tussen de minister van BZK en de minister-president van Sint Maarten. Daarop volgend heeft een gesprek plaatsgevonden tussen het Cft en de minister-president van Sint Maarten op 18 maart 2011 in Nederland. Vanwege de beperkte tijd is daarin afgesproken dat verder gesproken zou worden tussen het secretariaat en Sint Maarten (hetgeen is gebeurd op Sint Maarten) en dat een en ander door middel van een videovergadering zou worden afgesloten. Deze videovergadering stond gepland voor 28 maart 2011. Ondanks herhaaldelijke pogingen daartoe van de zijde van het Cft heeft Sint Maarten deze vergadering niet willen/kunnen bevestigen. Omdat Sint Maarten in de krant melding had gemaakt van het gesprek was het Cft in afwachting van de minister van Financiën en de minister-president, naar het bleek tevergeefs. Op dat moment heeft het Cft moeten concluderen dat er nog steeds geen sprake was van een vastgestelde begroting én dat deze op redelijke termijn ook niet te verwachten was. Derhalve heeft het Cft bij brief van 30 maart 2011 de RMR geadviseerd Sint Maarten een aanwijzing te geven een begroting te doen vaststellen die in overeenstemming is met de Rijkswet. Op 31 maart 2011 heeft het Cft in afschrift een brief van Sint Maarten aan de minister van BZK ontvangen (in reactie op een brief van de minister van BZK van 15 maart) waarin Sint Maarten ingaat op de diverse aspecten van het maatregelenpakket dat het Cft heeft voorgesteld en waarover de discussie de weken daarvoor was gegaan. In die brief werden op een aantal punten een richting aangegeven die tegemoet zou kunnen komen aan de adviezen van het Cft. De RMR heeft op 1 april besloten Sint Maarten alsnog in de gelegenheid te stellen om in samenwerking met het Cft tot overeenstemming te komen en wel voor 15 april 2011. Uiteindelijk heeft het Cft op 13 april 2011 een integrale gewijzigde door de Raad van Ministers aangenomen begroting 2011 ontvangen en deze bij brief van 13 april 2011 positief beoordeeld. Hier is de RMR op 13 april 2011 per brief van op de hoogte gesteld.

Inhoudelijk splitste de discussie zich lange tijd toe op de hoogte van de te verwachten baten en daarvan afgeleid het maximale lastenniveau. Het Cft benadert een evenwichtige begroting vanuit de redelijkerwijs te verwachten hoogte van de baten. Binnen deze verwachting dienen dan de keuzes met betrekking tot de lasten te worden gemaakt. Voor de bepaling van deze redelijkerwijs te verwachten inkomsten zijn onder andere relevant de realisaties van voorgaande jaren, alsmede de verwachte ontwikkelingen in de toekomst. Daarbij is behoedzaamheid het uitgangspunt. Uiteraard staat het de entiteiten vrij om maatregelen te treffen die moeten leiden tot extra baten. Deze kunnen echter pas in de begroting worden verwerkt wanneer voldoende aannemelijk is dat de extra opbrengst ook daadwerkelijk in het bedoelde jaar kan worden gerealiseerd. Daarbij is naast de betrouwbaarheid van de raming van de extra opbrengsten, tevens het implementatietraject dat moet worden doorlopen van belang.

Lange tijd is de discussie met Sint Maarten vooral gegaan over de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst, met name over de economische groei. Sint Maarten was lange tijd van mening dat de economische groei in 2011 hoger zou zijn dan waar het Cft van uitgaat, waarbij het Cft zich baseert op ramingen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Ook bij het proces rondom de begroting 2010 ging de discussie voornamelijk omtrent de realistische hoogte van de baten. Toen wilde Sint Maarten in de begroting reeds rekening houden met de baten die na 10 oktober 2010 aan Sint Maarten zouden toevallen. Dit uitgaande van de veronderstelling dat, rekeninghoudend met de extra taken die na die datum ook aan Sint Maarten zouden toevallen, de ontmanteling van het Land per saldo gunstig voor Sint Maarten zou uitpakken.

Uiteindelijk heeft Sint Maarten zich neergelegd bij het lagere groeipercentage. Het aldus ontstane tekort is enerzijds gedekt door nogmaals kritisch naar de uitgaven te kijken en deze waar mogelijk neerwaarts aan te passen. Daarnaast heeft men een concessie fee, jaarlijks te betalen door de luchthaven, geïntroduceerd. Tussendoor hebben nog diverse andere voorstellen ter tafel gelegen, maar deze hebben het uiteindelijk niet gehaald. De belangrijkste daarvan was het inzetten van een deel van de bestaande liquide middelen (positieve saldo) op verschillende bankrekeningen). Los van het feit of deze middelen überhaupt ingezet kunnen worden ter dekking van lopende uitgaven, is het maar zeer de vraag of er daadwerkelijk sprake is van reserves. Daartoe dient eerst voldoende inzicht te bestaan in de vermogenspositie van het land Sint Maarten, inclusief mogelijke risico's die het loopt bij, of schulden aan entiteiten gelieerd aan de overheid. Ten einde dat te kunnen beoordelen heeft het Cft gevraagd om de jaarrekeningen 2008 en 2009 van de verschillende entiteiten. Deze zijn inmiddels op enkele na ontvangen en worden thans geanalyseerd. Ook de jaarrekening 2010 van Sint Maarten dient hierbij te worden betrokken. Uiteindelijk heeft Sint Maarten afgezien van de inzet van liquide middelen.

De discussie omtrent dit dekkingsvoorstel heeft duidelijk gemaakt dat het van groot belang is om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van een land. Daarbij zijn niet alleen de directe financiële relaties tussen de overheid van het land in enge zin en de aan haar gelieerde bedrijven en stichtingen (waarbij deze verzameling breder is dan alleen die entiteiten die tot de collectieve sector behoren) van belang. Onder normale omstandigheden dienen deze relaties (schulden en vorderingen over en weer) uit de jaarrekening van de overheid in enge zin te blijken. In kleine samenlevingen zoals die gelden voor de landen Curaçao en Sint Maarten, waarbij er maar beperkt sprake kan zijn van concurrerende aanbieders, is een grote rol weggelegd voor de overheid wanneer bedrijven in cruciale sectoren in problemen dreigen te komen. De overheid kan niet anders dan (financieel) bijspringen wanneer sectoren als de luchthaven, haven en nutsbedrijven in de problemen komen, omdat dat een grote impact op deze samenlevingen heeft. Het is daarom van belang (primair voor de overheid zelf) om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van deze entiteiten. Dat het Cft hier veel waarde aan hecht blijkt uit het feit dat het een aanwijzing heeft gevraagd waarbij het Cft de bevoegdheid krijgt om rechtstreeks bij deze entiteiten de benodigde informatie te verkrijgen, in plaats van via de minister van Financiën, toen bleek dat het moeilijk is deze informatie te verkrijgen. Uiteindelijk heeft de minister van Financiën van Sint Maarten toegezegd er voor te zorgen dat het Cft de gevraagde informatie ontvangt, waarbij als deadline

de datum van 31 mei 2011 is gesteld. Zoals hierboven opgemerkt heeft het Cft deze op enkele na inmiddels ontvangen.

Naast de budgettaire maatregelen heeft Sint Maarten in het verleden van adviezen van het Cft terzake een aantal flankerende maatregelen aangekondigd die er toe moeten bijdragen dat de uitvoering van de begroting binnen de beschikbare financiële kaders kan geschieden en die tevens moeten bijdragen aan het zetten van de nodige, structurele stappen ter verbetering van de begroting en met name het financieel beheer. Zo heeft Sint Maarten aangegeven de voorgenomen decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar de departementen vooralsnog geen doorgang te laten vinden en te komen met een ministeriële regeling met betrekking tot de procedure voor het aangaan van verplichtingen. Op basis van de bouwstenen voor een dergelijke regeling die het Cft bekend zijn, heeft het Cft voldoende vertrouwen dat een dergelijke regeling tegemoet kan komen aan de noodzaak tot meer grip op het aangaan van verplichtingen. Het Cft wacht (het concept van) de regeling af. Een dergelijke regeling dient in samenhang te worden bezien met een zogenaamd mandaatregister, een register met daarin de functionarissen, met naam en handtekening, die gemachtigd zijn om namens het land verplichtingen aan te gaan en voor welk bedrag. De Rijkswet schrijft voor dat een dergelijk register minimaal iedere zes maanden wordt gepubliceerd. Sint Maarten is momenteel bezig een dergelijk register op te stellen. Deze mensen zullen tevens een meldplicht hebben op het moment dat hen gevallen bekend zijn die niet conform de geldende regels zijn verlopen. Het Cft zal gedurende de uitvoering van de begroting periodiek, op basis van steekproeven, toetsen in hoeverre de procedure rondom het aangaan van verplichtingen naar behoren werkt.

Ondersteuning van het overheidapparaat.

Het Cft is van mening dat de problemen die Sint Maarten tot nog toe heeft gehad om de begroting sluitend te krijgen en het onderliggende beheer op orde te krijgen voor een groot deel te wijten zijn aan het niet beschikbaar zijn van voldoende gekwalificeerd personeel. Hierdoor komen de noodzakelijke werkzaamheden voor rekening van een beperkte groep mensen die niet alles tegelijk kunnen. Het hierboven geschetste proces toont aan dat er (mede) hierdoor sprake is geweest van een zeer langdurig proces. Het Cft heeft daarom geadviseerd om een zorgvuldig team van experts in te zetten dat Sint Maarten kan helpen om de noodzakelijke structurele verbeteringen te kunnen realiseren. De staande organisatie heeft zijn handen vol aan 'de zaak draaiende' te houden en komt onvoldoende toe aan die noodzakelijke verbeteringen. Het team van experts zou zich daarmee bezig kunnen houden, uiteraard wel met medenemen van de staande organisatie omdat men het uiteindelijk wel zelf moet kunnen doen. In het verleden is technische bijstand (vanuit Nederland) al te vaak (noodgedwongen wellicht) verworven tot extra handjes om de zaak draaiende te houden en is er van structurele verbeteringen te weinig terecht gekomen. Hiervoor moet worden gewaakt. Zonder het zetten van de vereiste stappen op het pad van structurele verbetering is het risico levensgroot dat de processen rondom de begroting van toekomstige jaren eenzelfde verloop zullen kennen als die van de begroting 2010 en de begroting 2011. Sint Maarten heeft aangegeven in het verleden geen goede ervaringen te hebben met technische bijstand en daarom nu geen (extern) team van experts te wensen. Sint Maarten is van mening dat men het zelf moet kunnen. Wel is Sint Maarten van plan om een Task Force (à la Curaçao) in het leven te roepen, die de minister van Financiën moet ondersteunen om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Het Cft vindt het jammer dat Sint Maarten momenteel niet wenst te verkennen of en zo ja op welke wijze een dergelijk team kan bijdragen aan de noodzakelijke verbeteringen, maar kan op dit punt weinig afdwingen. Het spreekt de hoop uit dat de Task Force een dusdanige samenstelling kent en mandaat krijgt dat het ook echt van meerwaarde voor de minister van Financiën kan zijn.

Alle aandacht dient nu gericht te zijn op een goede uitvoering van de begroting (en het volgen daarvan) en het starten met de begroting 2012. Het Cft acht het daarbij wenselijk dat het hier in een vroegtijdig stadium bij betrokken wordt. Dit kan mede voorkomen dat het proces rondom de begroting 2012 wederom een zelfde langdurig verloop zal kennen als dat rondom de begroting 2011 (en 2010). Met Sint

Maarten is overeengekomen nader uit te werken op welke wijze deze betrokkenheid van het Cft kan worden vormgegeven.

Collectieve sector en de rentelastnorm

Conform artikel 23 en 24 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten rapporteren de besturen jaarlijks:

voor 1 april aan het Cft over de voorlopige jaarcijfers over het voorgaande kalenderjaar van de collectieve sector (artikel 23 lid 4);

binnen twee weken na ontvangst van het rapport van het CBS van het betreffend land aan het Cft, over de uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers over het voorgaande kalenderjaar van de collectieve sector (artikel 24 lid 2). Het CBS dient uiterlijk 1 september deze rapportage aan het bestuur te hebben gestuurd (artikel 24 lid 1). De rentelastnorm wordt bepaald op basis van de ontvangsten van de collectieve sector en hiertegen worden ter toetsing de rentelasten van de collectieve sector afgezet. Zoals al in eerdere halfjaarrapportages aan de RMR gemeld, heeft het Cft deze rapportages, vanaf de inwerkingtreding van het financieel toezicht tot nu toe, niet ontvangen. Bij overgang van de eilandgebieden naar de landstatus per 10 oktober 2010, is de samenstelling van de collectieve sector zowel op Curaçao als op Sint Maarten veranderd. Gezien het gebrek aan informatie is op advies van het Cft de hulp van de Stichting Overheidsaccounts bureau (SOAB) ingeschakeld om de samenstelling van de collectieve sectoren van Curaçao en Sint Maarten vast te kunnen stellen en ook de plausibiliteit van de in de begrotingen 2011 opgevoerde rentelasten en de rentelastnorm te laten toetsen. De SOAB heeft inmiddels het rapport voor Curaçao opgeleverd. Uit het rapport blijkt dat de collectieve sector voor Curaçao ruim binnen de rentelastnorm blijft. V.w.b. Sint Maarten is de opdrachtbrief aan SOAB in de laatste week van januari 2011 getekend. Naar verwachting is het rapport eind mei 2011 gereed.

M.b.t. deze rapportageverplichtingen zal het Cft voor het jaar 2011 volstaan met de rapportage van de collectieve sector welke door de SOAB verzorgd wordt. Deze rapportage dient tevens ter vaststelling van de collectieve sector 2011 door de besturen en de minister van BZK.

Voor het jaar 2012 en verder gaat het Cft ervan uit dat de besturen erop zullen toezien dat de rapportages van het CBS compleet en op tijd opgeleverd worden en dat het Cft deze rapportages tijdig ontvangt. Dat houdt in concreto in dat het Cft voor 1 april 2012 de voorlopige jaarcijfers van de collectieve sector over 2011 ontvangt en uiterlijk twee weken na 1 september 2012 de rapportage met betrekking tot de uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector over 2011.

Artikel 23 lid 1 van de Rijkswet stelt tevens dat de minister van BZK en de betreffende besturen tweejaarlijks gezamenlijk, na advies van het CBS van het land in samenwerking met het CBS van Nederland, voor 1 april aanwijzen welke rechtspersonen met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector. Dit zal dan uiterlijk 1 april 2013 het geval dienen te zijn.

De toetsing door het Cft van de begrotingen aan de rentelastnorm geschiedt op basis van genoemde rapportages. Indien deze rapportages niet compleet en op tijd door het Cft zijn ontvangen, dan is het Cft genoodzaakt dit onderdeel van de begrotingen van het desbetreffende jaar van een negatief advies te voorzien.

Voor wat betreft de begrotingsuitvoering 2010 voldoen volgens de opgegeven informatie de begrotingen van Curaçao tot en met het vierde kwartaal en Sint Maarten tot en met het derde kwartaal aan de rentelastnorm. Per 10 oktober 2010 zijn de eilandgebieden overgegaan naar de landstatus. Daarmee heeft ook de sanering van de schulden plaatsgevonden en zou er nu op Curaçao sprake moeten zijn van een schuldpositie bestaande uit alleen nog de vorderingen van Nederland. Op Sint Maarten zou sprake moeten zijn van een schuldpositie bestaande uit de vordering van Nederland, de schuld van de overige

collectieve sector en wat er nog was aan oude schulden. De resultaten van het SOAB onderzoek zullen dit moeten uitwijzen en of de begrotingen volgens deze resultaten aan de rentelastnorm voldoen.

De begrotingen 2011 van Curaçao en Sint Maarten voldoen volgens de opgevoerde cijfers aan de rentelastnorm. Aangezien het Cft met het probleem zit dat de benodigde cijfers van het CBS om de rentelasten en de berekening van de rentelastnorm te kunnen beoordelen niet zijn geleverd, kunnen pas op basis van de resultaten van het SOAB onderzoek de begrotingen formeel getoetst worden aan de rentelastnorm.

B. Financieel beheer Curaçao en Sint Maarten

Net als bij de BES is, naast het op orde krijgen en houden van de begroting, ook het blijvend verbeteren van het financieel beheer bij Curaçao en Sint Maarten van groot belang. Dit belang is toegenomen aangezien de normen voor financieel beheer van een land meer omvatten dan die van een eilandgebied of openbaar lichaam. Daarnaast is er een verschuiving merkbaar van de begroting naar het financieel beheer, hetgeen een logisch gevolg is van de inspanningen die zijn gedaan om de begrotingscyclus op orde te krijgen.

Volgens artikel 19 van de Rijkswet dienen de besturen van Curaçao en Sint Maarten uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het Cft te rapporteren over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. De rapportage dient te geschieden conform een gezamenlijk vastgesteld model, dat mede aangeeft over welke specifieke onderwerpen gerapporteerd moet worden. In de Memorie van Toelichting bij de Rijkswet zijn acht onderwerpen opgenomen in het kader van het financieel beheer. Deze onderdelen vormen samen het verbeterplan (implementatieplan) ten behoeve van het versterken van het financieel beheer, zoals dat in 2006 is opgesteld en geaccordeerd door de Werkgroep Algemene Financiële Positie.

Curaçao rapporteert vanaf de 1e uitvoeringsrapportage 2010, naast de acht verbetermaatregelen, ook over twaalf concrete actiepunten die voortvloeien uit het door de interne accountant verrichtte zelf assessment.

Op Sint Maarten is het project "Versterking Financieel Beheer" (VFB) in uitvoering. Het project dient ter verdere uitvoering van onderdelen van het "Implementatieplan Financieel Beheer (uit 2006)". Het Cft heeft zitting in de begeleidende stuurgroep. Over de voortgang wordt wekelijks gerapporteerd in de stuurgroepvergaderingen en in de kwartaalrapportages. Enkele deelprojecten van het project VFB hebben vanwege de drukke werkzaamheden van het hoofd financien die tevens de projectleider is enige vertraging opgelopen. Momenteel wordt gewerkt er een full-time projectleider aangetrokken en zal de looptijd van het project worden verlengd.

Daarnaast is het Cft in november 2010 gestart met een inventarisatie financieel beheer van Curaçao en Sint Maarten. In samenspraak met de Taskforce Financieel Beheer en Beleid (adviseurs van de Minister van Financiën van Curaçao) is gezocht naar een wijze waarop het financieel beheer objectief en transparant getoetst kan worden zodat tijdens de evaluatie van de Rijkswet in 2015 conclusies getrokken kunnen worden over de stand van zaken van het financieel beheer. Besloten is om hiervoor een internationaal erkend normenkader voor financieel beheer te gebruiken: het *Performance Measurement Framework* ("het framework") van de werkgroep *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA).

PEFA is een samenwerkingsverband dat is erkend en wordt ondersteund door onder andere de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie. Het PEFA-framework is een document gedateerd juni 2005 dat een zogenaamd stelsel van 28 *high level* kritische succesfactoren ten

aanzien van financieel beheer onderkent. Het is tot stand gekomen in samenwerking met de OECD. Het PEFA framework is van toepassing op landen en past derhalve goed bij de nieuwe status van Curaçao en Sint Maarten.

Besloten is om ook het financieel beheer van Sint Maarten te toetsen aan de hand van hetzelfde framework. Beide inventarisaties zijn inmiddels gestart, de reacties zijn positief en de eerste ervaringen zijn goed. Het is de verwachting van het Cft dat beide onderzoeken eind juni 2011 afrond, met als resultaat een vijfdagen advies ten aanzien van het financieel beheer, waarbij jaarlijks de voortgang zal worden getoetst.

De eerste periode van financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten heeft vooral in het teken gestaan van het opstellen van een begroting die voldoet aan de criteria van het toenmalige Besluit en de huidige Rijkswet en het initiëren van een proces van rapporteren en verantwoording afleggen. Daarbij hebben de entiteiten begrijpelijkerwijs veel tijd en energie gestoken in de voorbereiding op de nieuwe status, voorwaar geen eenvoudige opgave. Nu is de tijd aangebroken om de aandacht meer te leggen op de noodzakelijke verbeteringen in het financieel beheer als onderdeel van de inrichting van de nieuwe landen, opdat de nieuwe landen ook blijvend kunnen rekenen op een gezonde financiële huishouding.

Corporate Governance

Op 1 januari 2010 is de eilandsverordening Corporate governance voor het eilandgebied Curaçao in werking getreden. Tegelijkertijd zijn de voorbereidingen gestart voor de oprichting van de Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten ('SBTNO'). De SBTNO voert adviestaken uit ten aanzien van de Corporate Governance Code. Het ministerie van Financiën heeft op 25 oktober 2010 het Cft per brief laten weten dat de Corporate Governance regelgeving van het eilandgebied Curaçao onverkort is overgenomen door het land Curaçao.

De SBTNO zal als adviseur Corporate Governance van het land Curaçao optreden bij de onderwerpen over dividendbeleid, ontslag en benoeming van de bestuurders van overheidsentiteiten en het vervreemden dan wel verkrijging van deelnemingen in overheidsentiteiten. Deze stichting zal de taken overnemen van de tijdelijke adviseur Corporate Governance, te weten de Stichting Overheid en Accountants Bureau (SOAB) waarvan het contract per 1 mei 2011 afloopt.

De advisering van de SOAB ten aanzien van de benoeming en het ontslag van bestuurders heeft in de afgelopen periode veel stof doen opwaaien. Dit is vooral een gevolg van het besluit van de Raad van Ministers om alle leden van de raden van commissarissen van Overheids-N.V.'s te ontslaan, ondanks het negatieve advies dat de SOAB hierover heeft afgegeven. Positief is wel dat alle nieuwe voorgedragen commissarissen zullen worden getoetst door de SOAB/SBTNO aan de hand van een profielschets om de rol van commissaris kwalitatief goed in te vullen. In sommige gevallen ontbreken echter de profielschetsen of zijn deze te generiek om als harde norm te kunnen fungeren.

Het Cft is sinds oktober 2010 bezig om inzicht te krijgen in de vermogensposities, winstgevendheid en risico's in brede zin van de Overheids N.V.'s. Het heeft hiertoe op basis van artikel 8 van de Rijkswet de jaarrekeningen 2008 en 2009 opgevraagd. Ondanks meerdere herinneringen, appelbrieven en nader gemaakte afspraken hierover heeft het Cft tot half april 2011 geduurd voordat het Cft de jaarrekeningen van Curaçao heeft ontvangen. Op Sint Maarten is de regelgeving op het gebied van Corporate governance aangenomen op 16 december 2009. Per 1 januari 2010 is de Corporate Governance Council ('de Council') ingesteld. De Council is belast met de adviestaken ten aanzien van de Corporate Governance Code. De Council heeft gedurende 2010 en de eerste paar maanden van 2011 veel moeite gehad om haar taak naar behoren uit te kunnen voeren. Dit kwam vooral door het feit dat er geen financiële middelen beschikbaar gesteld waren en een gebrekkige communicatie met de Raad van Ministers. Recent is een voorschot beschikbaar gesteld aan de Council waarmee zij haar taak kan

uitvoeren. De komende periode zal leren of de Council kan uitgroeien tot een volwaardig adviesorgaan van de Raad van Ministers.

Het Cft heeft via de Minister van Financiën van Sint Maarten op basis van artikel 8 van de Rijkswet de jaarrekeningen van de Overheids N.V.'s opgevraagd, om zo inzicht te kunnen krijgen in de vermogensposities, winstgevendheid en risico's in brede zin van de Overheids N.V.'s. In het kader van de problematiek rondom de begroting 2011, zijn inmiddels de meeste jaarrekeningen ontvangen. Het verwacht snel over de nog ontbrekende jaarrekeningen te kunnen beschikken.