

ADVIESRAPPORT

Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao

KÒRSOU

Autonoom en verantwoordelijk

30 maart 2007

Drukkerij: “De Curaçaosche Courant” N.V.

ii

Dhr. mr drs Caryl M.C. Monte, Voorzitter

Dhr. drs Terrence K. Hernandez RA, Secretaris

Dhr. Errol M. Goeloe, Lid

Dhr. Louis A. Pinedoe MA, Lid

De Commissie spreekt haar dank uit aan allen die aan de totstandkoming van dit adviesrapport hebben meegewerkt. In het bijzonder wenst de Commissie mevrouw Arelis U. Baroosa te bedanken voor haar onvermoeibare inzet bij de organisatie van de werkzaamheden.

Habemus Explicationem Alternam!

INHOUDSOPGAVE

DEEL I:

Inleiding	1
------------------------	---

DEEL II:

Gedegen Financieel Beheer	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Staatsrechtelijke garanties voor goed financieel beheer	7
2.3 Inrichting van de overheidsadministratie	11
2.4 Interne Accountantsdienst en Verificatiebureau Belastingdienst	11
2.5 Academie voor Landsfinanciën	12
2.6 De Algemene Rekenkamer en de Begrotingskamer	12
2.7 Centraal Plan Bureau	14
2.8 Raad voor Gezonde Overheidsfinanciën	14
2.9 Toezichtstelsel Financieel Beheer	15

DEEL III:

Oplossing Schuldenproblematiek	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Huidige nationale schuld	18
3.3 Schuldverdeling naar crediteuren en mogelijke oplossingen	19
3.4 Speciale “Debt Agency”	23
3.5 Oplossingen Schuldenproblematiek	24
3.6 Privatisering en Strategisch Energie Beleid	25
3.7 Herfinanciering obligaties	28
3.8 Voordelen nieuwe benadering	30
3.9 Beleggers in overheidsobligaties	30
3.10 Nationaal Convenant	31
3.11 Schatkistpapier	32
3.12 Schuld aan APNA	33
3.13 Ontwikkeling schuldquote	35
3.14 Schuld aan Nederland	37
3.15 Credit rating	37
3.16 De schuld van het Land	38

DEEL IV:

Gezonde Financiële Perspectieven	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Begroting Eilandgebied Curaçao	40
4.3 Begrotingsevenwicht	42
4.4 Verlaging van de rentelasten	42
4.5 Verlaging van de overheidsuitgaven in de gezondheidszorg	42
4.6 Het introduceren van een marktconform pensioenstelsel	43
4.7 Efficiencyverbetering in de belasting heffings- en inningsorganisatie en belastinghervorming	43
4.8 Beheersing en vervolgens verlaging van de personeelsuitgaven	44
4.9 Geprojecteerd begrotingssaldo	45

DEEL V:

**Bevordering en aansturing duurzame economische
ontwikkeling**

5.1 Inleiding	47
5.2 Economisch Fonds	48
5.3 Beleggingsfonds.....	48
5.4 Risico's voor de economie.....	48

DEEL VI:

Conclusies	50
-------------------------	-----------

Bijlagen	53
-----------------------	-----------

TABELLEN

TABEL 1:	
Verdeling schuld naar Binnen- en Buitenland per ultimo 2006	18
TABEL 2:	
Verdeling schuld naar crediteuren per ultimo 2006	19
TABEL 3:	
Geprojecteerde ontwikkeling schuldquote Eilandgebied Curaçao	36
TABEL 4:	
Restantschuld Eilandgebied Curaçao na drie actiepunten	36
TABEL 5:	
Begroting Eilandgebied Curaçao 2002-2006	40
TABEL 6/BIJLAGE 1:	
Lijst van personen en instellingen waarmee de Commissie formeel overleg heeft gehad tussen 10 februari en 15 maart 2007	53
TABEL 7/BIJLAGE 2:	
Schuldpositie Eilandgebied Curaçao per 31 december 2006.....	54
TABEL 8/BIJLAGE 3:	
Schuldontwikkeling Eilandgebied Curaçao van 1990 tot en met 2006	57
TABEL 9/BIJLAGE 7:	
Contante waarde berekening Cash Flow huurcontract	60

GRAFIEKEN

ORGANOGRAM

Toezichtstelsel Financieel Beheer.....16

GRAFIEK 1/BIJLAGE 4

Binnenlandse- en buitenlandse schuldontwikkeling Curaçao
1990-200658

GRAFIEK 2/BIJLAGE 5

Publieke en onderhandse leningen Curaçao 1990-200658

GRAFIEK 3/BIJLAGE 6a

Schulden aan APNA in NAF. Mln. 1990-200659

GRAFIEK 4/BIJLAGE 6b

Schulden aan APNA in percentage per december 200659

GRAFIEK 5/BIJLAGE 8a

Ontwikkeling van de inkomsten van het Eilandgebied Curaçao
2002-200661

GRAFIEK 6/BIJLAGE 9a

Ontwikkeling van de uitgaven van het Eilandgebied Curaçao
2002-200661

GRAFIEK 7/BIJLAGE 9b

Totale uitgaven Eilandgebied Curaçao per categorie 2002-200662

GRAFIEK 8/BIJLAGE 9c

Rentelasten Eilandgebied Curaçao 2002-200662

GRAFIEK 9/BIJLAGE 9d

Begrotingstekort Eilandgebied Curaçao 2002-200663

GRAFIEK 10/BIJLAGE 9e

Vergelijking Inkomsten en Uitgaven Eilandgebied Curaçao 2002-200663

DEEL I

INLEIDING

De financieel-economische problematiek van Curaçao is reeds geruime tijd een punt van bijzondere zorg voor opeenvolgende Bestuurscolleges. Sinds de sluiting van de Shell, de devaluatie van de Venezolaanse munteenheid en de opzegging van het belastingverdrag met de Verenigde Staten, kregen de industrie, het toerisme en de internationale financiële dienstverlening een gevoelige klap te verduren. Vanaf de tweede helft van de jaren '80 ging het zodoende bergafwaarts met de economie en de openbare financiën van Curaçao. In het begin van de jaren '90 werd mede daardoor ook een forse poging ondernomen om de (rijst- en suiker) verwerkende industrie op grond van de LGO-regeling te ontwikkelen, maar deze kreeg als gevolg van achtereenvolgende protectionistische (vrijwarings)maatregelen van de Europese Commissie geen kans om tot volle wasdom te komen. De laatste jaren is de internationale financiële sector wederom onder grote druk geweest vanwege het instellen van maatregelen ter voorkoming van zogenaamde "harmful taxation" door de OESO en de Europese Unie.

Er zijn dus diverse externe factoren van invloed (geweest) op de verslechtering van de begroting- en schuldpositie van Curaçao. Echter, ook het eigen beleid en lokale gebeurtenissen hebben een substantiële 'impact' gehad op deze verslechtering van de openbare financiën; onder meer de enorme groei in het ambtenarenapparaat door de jaren heen ondanks de achteruitgang van de economische situatie en de 'gelijktrekking' van de salarissen van man en vrouw bij de overheid met alle financiële gevolgen van dien. Zowel interne als externe factoren hebben daarom geleid tot steeds toenemende tekorten op de begrotingen van het Eilandgebied Curaçao.

Door deze tekorten is eind jaren '80 c.q. begin jaren '90 door het Eilandgebied een bescheiden begin gemaakt met het opbouwen van schulden door voornamelijk debetstanden bij de toenmalige Girodienst en betalingsachterstanden bij het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen (APNA) door het niet afdragen van bij de eilandsambtenaren ingehouden pensioenpremies. Geleidelijk aan begon de eilandelijke overheid, vanwege haar uitzondering op het in artikel 112 ERNA verankerd verbod, geldleningen in de vorm van obligaties voor eigen rekening en risico uit te geven aan het publiek, onder wie de lokale banken en institutionele beleggers. Het aangaan van deze geldleningen is gestaag gegroeid en in de loop der tijd is, cumulatief gezien, gemeten naar het BBP een substantieel beroep gedaan op de lokale kapitaalmarkt door de eilandelijke overheid. Verderop in dit rapport zal bij de behandeling van de schuldenproblematiek met name worden stilgestaan bij de omvang van de interne schulden aan lokale crediteuren.

Medio jaren '90 dreigde, mede door het ontstaan van grote orkaanschade op Sint Maarten als belangrijk deviezengenererend eiland, een financieel-economische crisis op de Nederlandse Antillen te ontstaan met gevaar voor de betalingsbalans en daarmee de deviezenreserve. Daardoor moesten zowel acute als structurele maatregelen worden genomen en werd door de Antilliaanse regering een beroep gedaan op de Nederlandse regering voor financiële steun.

In dat kader werd op 10 maart 1995 door de Nederlandse, Arubaanse en Antilliaanse regering besloten een tripartiete commissie in het leven te roepen, “Commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba”, onder het voorzitterschap van wijlen de heer jhr. mr. Emile van Lennep (hierna “Commissie Van Lennep”). De Commissie Van Lennep had (voor wat betreft de Nederlandse Antillen) als taak om binnen zes maanden een analyse te maken van de schulden van de afzonderlijke eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en tevens aandacht te schenken aan oplossingsrichtingen voor de beheersbaarheid van die schulden op korte en lange termijn. De Commissie Van Lennep deed middels haar rapport “Schuld of Toekomst” na ruim tien maanden op 22 januari 1996 verslag van haar bevindingen en aanbevelingen aan de drie regeringen. Dat rapport, nu elf jaar geleden, is het begin geweest van een jarenlange zoektocht naar oplossingen voor de financieel-economische problematiek van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, in het bijzonder voor de schuldenproblematiek.

In het gevolgde traject is steeds bijzondere aandacht geweest voor het Eilandgebied Curaçao. Als gevolg van het feit dat er door de Antilliaanse regering financiële steun werd gevraagd aan Nederland, is in de tweede helft van de jaren ‘90 op diverse momenten sprake geweest van onderhandelingen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uitgaande van een door deze te accorderen Structureel Aanpassingsprogramma (SAP), dat als basis moest dienen voor de sanering van de overheidshuishouding met Nederlandse financiële steun. In dat kader is meerdere malen (tussen 1996 en 2000) door het IMF een “Memorandum of Economic Policies” (MEMO) overeengekomen met het Eilandgebied Curaçao en de Antilliaanse regering (dat wil zeggen de zogenaamde “general governments”). Deze MEMOs bevatten talloze financieel-economische maatregelen die door de overheden geïmplementeerd moesten worden en die ook grotendeels werden doorgevoerd. Ondanks het grote aantal maatregelen en de massaontslagen in het ambtenarenapparaat werd de financieel-economische problematiek niet opgelost.

Intussen hebben drie andere lokale adviescommissies in opdracht van de regering ook werk gemaakt van de begrotings- en schuldenproblematiek:

- a. de Commissie Herstelprogramma (drs. A. Romero (voorzitter), ing. G. Damoen en drs. I. Kuster) bracht in oktober 1998 het rapport “Koerscorrectie noodzaak!” uit.
- b. de Commissie Nationaal Financieel-Economisch Herstelprogramma (dr. E. D. Tromp (voorzitter), Ir. G. Wawoe en I. de Windt R.A.) bracht in juni 1999 het rapport “Op eigen kracht zoekend naar herstel van de bestuurlijke kracht en het verstevigen van de financiële basis in de Nederlandse Antillen” uit en
- c. de Commissie Schuldenproblematiek (dr. E.D. Tromp (voorzitter), R. Gomes Casseres MA en ing. G. Damoen) bracht in juli 2003 het rapport “Op weg naar gezonde overheidsfinanciën” uit.

Ondanks al deze exercities is de schuldenproblematiek, gezien de verdere groei van de schulden in het afgelopen decennium, tot op heden nog steeds niet is opgelost. Frappant is wel dat, sinds de analyse van de Commissie Van Lennep, in de aangedragen oplossingsrichtingen vaak een bijzondere (financiële) rol voor Nederland was weggelegd bij de oplossing van de Curaçaosche en Antilliaanse schuldenproblematiek. Echter, feit is dat in geen van die gevallen de gecreëerde verwachting (om wat voor reden dan ook) is waargemaakt.

Intussen is het ruim een decennium na het verschijnen van het rapport Van Lennep en hebben de eilandgebieden, te beginnen in het jaar 2000 en (eindigend) in 2005, ieder een referendum georganiseerd over de gewenste toekomstige staatkundige structuur. Gebleken is dat Saba en Bonaire ‘Koninkrijkseiland’ wilden worden, Sint Eustatius de Nederlandse Antillen wilde behouden terwijl Curaçao en Sint Maarten gekozen hebben voor een status als autonoom land binnen het staatsverband van het Koninkrijk der Nederlanden. Hierdoor zou de Nederlandse Antillen op termijn ophouden te bestaan.

Na het laatste referendum werd in oktober 2005 een zogenaamde start-Ronde Tafel Conferentie (RTC) georganiseerd tussen de Nederlandse regering, de Antilliaanse regering, de individuele eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en de Arubaanse regering. Daar is overeengekomen dat de drie kleine eilanden in de toekomst ‘koninkrijkseilanden’ zullen worden, Curaçao en Sint Maarten autonome landen en dat Nederland een oplossing zal bieden voor de schuldenproblematiek van het land en de eilandgebieden.

Op grond van de afspraken die tijdens de start-RTC in 2005 zijn gemaakt is men vervolgens begonnen met onderhandelingen betreffende de realisatie van de nieuwe status voor de eilandgebieden. Deze onderhandelingen werden in twee groepen verdeeld, te weten: tussen Nederland en de drie kleine eilandgebieden (de zogenaamde “K3”) aan de éne kant en tussen Nederland, Sint Maarten en Curaçao aan de andere kant.

Voor de K3 mondde de onderhandelingen op 11 oktober 2006 uit in een bestuurlijk akkoord met Nederland over de invulling van hun status van ‘Koninkrijkseiland’ als bijzondere overzeese gemeenten van Nederland. Kort daarna heeft de Nederlandse regering met de Minister-president van de Nederlandse Antillen en de gedeputeerden belast met Staatkundige Structuur van de Eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten op 2 november 2006 een zogenaamde “slotverklaring” ondertekend (hierna Slotverklaring). Deze Slotverklaring bevatte toezeggingen zijdens de Nederlandse regering inzake de oplossing van de schuldenproblematiek van de eilandgebieden en het land de Nederlandse Antillen. Eén en ander werd gekoppeld aan voorwaarden welke grotendeels erop neerkwamen dat hoger toezicht en beslissende bevoegdheden voor de Koninkrijksregering middels rijks wetten structureel zouden worden ingesteld op de nieuwe autonome landen Curaçao en Sint Maarten.

De Eilandsraad van Sint Maarten accepteerde, op één stem na, unaniem de Slotverklaring. Echter, in de speciale vergadering van 28 november 2006, waarin de Slotverklaring werd behandeld in de Eilandsraad van Curaçao, werd de genoemde verklaring met een twee-derde meerderheid afgewezen. Dit geschiedde kennelijk vanwege de negatieve gevolgen voor de autonomie van het toekomstige land Curaçao en vanwege strijdigheid met de uitslag van het referendum van 8 april 2005. Daarin heeft volgens de tegenstemmers in de Eilandsraad het Curaçaosche volk met 68% gekozen voor een autonoom Curaçao binnen het Koninkrijk met dezelfde bevoegdheden als die Aruba in 1986 heeft gekregen en de Nederlandse Antillen thans heeft op grond van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden uit 1954.

Met de afwijzing van de Slotverklaring heeft het Bestuurscollege begin maart 2007 besloten¹ om deze commissie, genaamd “Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao” (hierna “de Commissie”), in te stellen met als taak om:

Concrete voorstellen te doen aangaande de schuldsanering, alsmede de hoofdlijnen van een verantwoord financieel beheer in het Land Curaçao.

De Commissie bestaat uit de volgende leden: de heer mr. drs. Caryl M.C. Monte (voorzitter), de heer drs. Terrence K. Hernandez RA (secretaris), de heer Errol M. Goeloe (lid) en de heer Louis A. Pinedoe MA (lid). De Commissie heeft als opdracht om binnen een tijdsspan van zes weken vanaf de datum van haar instelling rapport uit te brengen van haar bevindingen en conclusies.

De reikwijdte van de opdracht en met name de zeer korte tijd waarin verslag moest worden gedaan van de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie hebben vanzelfsprekend hun invloed op de werkwijze van de Commissie gehad. In dat verband moet worden aangetekend dat de Commissie bestaande adviezen van diverse publiekrechtelijke instellingen en commissies heeft geraadpleegd en zoveel mogelijk daarbij aansluiting gezocht, voorzover deze strookten met de visie van de Commissie c.q. onoverkomelijk of noodzakelijk waren met het oog op de doelstellingen en taakopdracht van de Commissie.

Deze “off-site” benadering in de werkwijze werd vanzelfsprekend aangevuld met een brede “on-site” overlegprocedure, waarbij diverse privaatrechtelijke- en publiekrechtelijke instellingen zijn benaderd voor overleg. In dat kader heeft de Commissie in de betreffende korte tijd gesprekken gevoerd met de in **Bijlage 1** opgenomen instellingen. De Commissie is zeer erkentelijk voor de door de genoemde instellingen geleverde informatie en bijdragen, maar draagt vanzelfsprekend de volledige verantwoordelijkheid voor de bevindingen en aanbevelingen in dit adviesrapport. De gedurende de overlegperiode verkregen informatie is vervolgens in een “dataroom” exercitie geïnventariseerd en daarna door de Commissie in een aantal sessies nader beoordeeld. Deze beoordelingsfase is afgesloten met een intern dialoog over de belangrijkste thema’s en uitgangspunten voor het adviesrapport.

Uit het gevoerde overleg met de instellingen en deskundigen is met enige nadruk steeds naar voren gekomen dat de huidige staat van de overheidsfinanciën voor een groot deel een resultante is van een aantal factoren, waaronder de meest belangrijke:

- het door achtereenvolgende bestuurders met name sinds het begin van de jaren '90 gevoerde financieel-economisch beleid toen reeds vaststond dat de financieel-economische positie van Curaçao niet meer was wat zij daarvoor geweest was;
- het ontbreken van sancties bij ‘non-compliance’ met de comptabiliteitsvoorschriften en de begroting waardoor er geen effectieve, in dit geval negatieve, gedragsprikkel (hierna ‘incentives’ genoemd) waren voor het corrigeren van ongewenst gedrag;
- een inefficiënte en onbetrouwbare interne overheidsadministratie en

¹ Besluit 2007/ 4728 vastgesteld op 7 maart 2007.

- achterstanden in de controle (op de jaarrekeningen) van de overheid, waardoor het toezicht op het lopende overheidshandelen inadequaat is.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat de hoogte van de schuld (i.c. ‘the numbers’) kennelijk in grote mate een gevolg is van een gebrekkig financieel beheer (i.c. “the control process²”). Daarom is het voor velen en de Commissie zelf van belang om de financiële perspectieven, oftewel de gezonde ontwikkeling van de overheidsbegroting op de lange termijn, en de oplossing van de schuldenproblematiek direct te koppelen aan de noodzaak van een goed financieel beheer. Daarnaast is het, gezien het belang van een gezonde ontwikkeling van de economie voor de groei in de overheidsinkomsten, ook noodzakelijk om vast te stellen welke lange-termijn beleidsinstrumenten het nieuwe Land Curaçao reeds bij aanvang zou kunnen inzetten ten behoeve van de bevordering en aansturing van zijn duurzame economische ontwikkeling.

Zoals kan worden geconcludeerd zijn deze onderwerpen zeer nauw met elkaar verbonden en daarom zal het niet efficiënt zijn om ze los van elkaar te behandelen. Een gedegen financieel beheer heeft zowel voordelen voor de financiële perspectieven als voor de voorkoming van de schuldenproblematiek in de toekomst. Met andere woorden, hoe effectiever het financiële beheer, des te gezonder de begroting. Dit zal ongetwijfeld de groei in de nationale schulden afremmen.

Echter gedegen financieel beheer zonder oog voor de ontwikkeling van de economie is per definitie altijd sub-optimaal beleid, omdat een stringent financieel beleid en toezicht nooit zal kunnen voorkomen dat de economische ontwikkeling niet achter blijft bij de verwachtingen c.q. noodzakelijk geachte economische groei. Van een stagnatie in de economische groei van Curaçao zullen eerst investeerders c.q. ondernemers en vervolgens werknemers last (gaan) krijgen. Op den duur zal dat tevens negatieve consequenties hebben voor met name de belastinginkomsten van de overheid met alle ongunstige gevolgen van dien voor de ontwikkeling van het begrotingssaldo.

Omdat het gros van de belangrijke overheidsuitgaven op korte- en middellange termijn in de regel vrij star naar beneden is te brengen, zal dit laatste bij ongewijzigd beleid snel kunnen uitmonden in structurele begrotingstekorten. Aanhoudende tekorten leiden automatisch tot schuldopbouw, welke (hogere) rentelasten met zich meebrengt. Dit verergert alleen maar de begrotingssituatie en financiële perspectieven en wellicht ook de mogelijkheden voor de oplossing van de schuldenproblematiek. De overheid is dus gebaat bij een duurzame economische ontwikkeling en stabiele groei.

Gelet op het vorengaande, wordt de inhoud van dit adviesrapport daarom bepaald door de volgende vier onderwerpen:

- a. gedegen financieel beheer (**Deel II**);
- b. oplossing schuldenproblematiek en (**Deel III**);
- c. gezonde financiële perspectieven (**Deel IV**);
- d. bevordering en aansturing duurzame economische ontwikkeling (**Deel V**).

² De term “control process” betekent in dit verband zowel ‘beheersing’ in de zin van ‘controlling’ als onderdeel van het vakgebied management accounting of interne berichtgeving, alsook ‘controle’ in de zin van financiële controle van het overheidshandelen als onderdeel van ‘financial accountancy’ (i.e. administratieve organisatie, interne controle en verslaggeving).

Zoals hierboven reeds aangegeven, is verschillende keren geprobeerd om in de financiële huishouding van de overheid een kentering ten goede te brengen. Daarbij werden verschillende plannen en programma's gemaakt die op den duur niet het resultaat leverden dat verwacht werd door de beleidsmakers en bestuurders. De Commissie meent daarom dat daaruit een les moet worden geleerd en mitsdien, dat meer nog dan in het verleden, een andere benadering door beleidsmakers moet worden overwogen. Daarbij gaat de Commissie uit van twee fundamentele uitgangspunten:

- a. het anders inrichten van het bestaande institutionele- en toezichtskader en
- b. het volgen van een "plateau benadering" bij het overwinnen van een berg aan problemen.

Bij het anders inrichten van het bestaande institutionele- en toezichtskader moet op een geheel andere wijze worden gekeken naar de totstandkoming van het beleid, de uitvoering daarvan en de controle c.q. het toezicht daarop. Belangrijk is dat daarbij met nieuwe ogen wordt gekeken naar de opzet en functionaliteit (i.c. werking) van de bestaande structuren en indien noodzakelijk, een nieuwe financieel-economische architectuur op poten wordt gezet. Het systeem gaat dan als het ware 'op de schop', uiteraard met het zoveel mogelijk intact laten van goed functionerende onderdelen. Een nieuw element daarbij is dat bij de introductie van een nieuwe financieel-economische architectuur, oftewel "Toezichtstelsel Financieel Beheer", zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de nieuwe staatsregeling van het land Curaçao. Dit komt aan de orde in Deel II.

Het tweede fundamentele uitgangspunt van de Commissie gaat uit van het principe dat generieke oplossingen in de meeste gevallen slechts goed werken bij overzichtelijke, minder complexe, situaties en dat in het omgekeerde geval deze oplossingen grote risico's lopen om vroegtijdig te stranden. Deze oplossingen zijn dan niet noodzakelijkerwijs 'slecht' geweest. Dat is ook niet het vraagstuk waarmee de Commissie zit. Voor de Commissie is het belangrijk dat de politieke bestuurders een oplossing, inclusief de gevolgen daarvan, goed kunnen overzien. Voorts moet het (ambtelijke) institutioneel – en toezichtkader dat oplossing, op grond van het nieuwe "Toezichtstelsel Financieel Beheer", ook verder kunnen begeleiden. Daarom meent de Commissie dat bij een complexe situatie als onze jarenlang voortslepende schuldenproblematiek, in meerdere mate gewerkt moet worden met het uitgangspunt van 'incremental progression'. Dat wil zeggen dat steeds een stukje van de grote 'berg' overwonnen wordt door in eerste instantie de aandacht te richten op het bedwingen van afzonderlijke steeds hoger gelegen plateaus, waardoor automatisch een totaaloplossing ('comprehensive solution') met elke stap dichterbij komt. Dit is de benadering die de Commissie met name in Deel III en IV heeft gevolgd.

DEEL II

GEDEGEN FINANCIËEL BEHEER

2.1 *Inleiding*

In het gehele proces van de oplossing van de schuldenproblematiek spelen steeds twee aspecten een zeer belangrijke rol: (a) het verlagen van de hoogte van de schuld (“the numbers”) en (b) het instellen van een eigen en gedegen financieel beheer (“the control process”). Deel III van dit adviesrapport is volledig gewijd aan oplossingen voor de schuldenproblematiek in de zin van het omlaag brengen van de “the numbers” die historisch zijn ontstaan. Echter, de inrichting van een gedegen financieel beheer (“the control process”) is vanuit een toekomst perspectief in de ogen van de Commissie zelfs nog belangrijker, omdat anders het risico blijft bestaan dat de schuld na aflossing over een aantal jaren weer zou kunnen oplopen tot onaanvaardbare proporties.

In het inleidend hoofdstuk is reeds aangegeven dat tijdens de overlegronde door de Commissie is geconstateerd dat, bij de gesprekspartners, ondermaats financieel beheer een regelmatig voorkomende reden is voor het ontstaan van de schuldenproblematiek. De Commissie gelooft dat dit inderdaad een van de belangrijkste oorzaken is van de schuldenproblematiek. Mitsdien is het noodzakelijk dat zijdens de overheid de nodige maatregelen worden genomen voor een goed financieel beheer, inclusief eigen interne controle en extern toezicht. De door de Commissie gekozen benadering gaat uit van het aanwenden van vier instrumenten.

2.2 *Staatsrechtelijke garanties voor goed financieel beheer*

In de eerste plaats zullen in dit verband, gezien de ernst van de problematiek en de consequente verwijten aan het adres van politici en bestuurders, ter voorkoming van een algemene vertrouwenscrisis, de nodige *staatsrechtelijke garanties voor een goed financieel beheer* in de toekomst aan de gemeenschap moeten worden gegeven. Deze garanties zullen de nodige juridische waarborgen moeten introduceren voor een gedegen financieel beheer door of namens de toekomstige regering van het land Curaçao. Juridisch gezien moeten genoemde garanties in de Staatsregeling van het land Curaçao worden geïntroduceerd door de vaststelling van wettelijke normen en regels voor onder meer de omvang van begrotingstekorten, de (wijze van) financiering daarvan en voor de omvang van de rentelasten.

In de tweede plaats moet er een blijvend *adequate overheidsadministratie en interne controle- en rapportage systeem* worden ingericht.

In de derde plaats moet ook een *adequaat toezichtstelsel* worden ontwikkeld om de uitvoering van de regelgeving en de naleving van de wettelijke normen stelselmatig en effectief na te kunnen gaan vanuit diverse invalshoeken. Tenslotte moet er sprake zijn van georganiseerd periodiek *overleg en afstemming met de kapitaalmarkt*.

De Commissie is van oordeel dat Curaçao in beginsel zelf de instellingen en capaciteiten heeft om het een en ander goed te kunnen organiseren in het nieuwe land, maar dat het huidige wettelijke kader de nodige aanscherping verdient en de werkzaamheden van de bestaande instellingen beter op elkaar dienen te worden afgestemd.

Voorts zullen, daar waar nodig, nieuwe toezichtstructuren moeten worden gecreëerd met name gericht op de versterking van het externe toezicht op het overheidshandelen. In beginsel kan naar de mening van de Commissie bij de uitbreiding van het externe toezichtstelsel grotendeels worden gewerkt met de bestaande instellingen, onder voorwaarde dat er nieuwe en effectievere overleg- en controle structuren in het leven moeten worden geroepen, alsook de nodige sancties.

Voor wat betreft de *staatsrechtelijke garanties voor een goed financieel beheer* denkt de Commissie, naast de reguliere bepalingen inzake het financieel beheer van het land, aan de volgende noodzakelijke voorzieningen welke in of krachtens de Staatsregeling van een autonoom Curaçao moeten worden geregeld:

- a. bij een conceptbegrotinglandsverordening dient een meerjarenbegroting voor tenminste drie opeenvolgende jaren te worden gevoegd, tezamen met de werkelijke cijfers van de afgelopen drie jaren zoals gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer (een zogenaamde “zevenkolom begroting”);
- b. het Parlement zal de begroting voor het nieuwe jaar niet goedkeuren zonder dat er een door de Algemene Rekenkamer gecontroleerde jaarrekening over het afgelopen jaar aan haar is overgelegd;
- c. voorzover de ingediende begroting een tekort vertoont zal er bij de conceptbegroting een verklaring van de Overheidsbank moeten zijn dat het tekort middels een beroep op de lokale kapitaalmarkt kan worden gefinancierd en hoe begrotingsevenwicht op termijn weer tot stand kan worden gebracht;
- d. in de Staatsregeling moeten concrete normen worden vastgesteld inzake toelaatbare tekorten (bijvoorbeeld niet op de gewone rekening, tenzij er een compenserend overschot op de kapitaalrekening bestaat);
- e. de begroting wordt niet goedgekeurd indien deze niet aan de wettelijke normen voldoet. Eenmaal goedgekeurd wordt de begrotingsuitvoering geïnspecteerd door onafhankelijke begrotingsinspecteurs. De inspecteurs rapporteren aan de voorzitter van een in te stellen Begrotingskamer. De Begrotingskamer kan een personele unie hebben met de Algemene Rekenkamer;
- f. er is, behoudens in wettelijke uitzonderingsgevallen, een verbod op overschrijding van een vastgesteld begrotingstekort zonder voorafgaande goedkeuring van een versterkte meerderheid in het Parlement;

- g. er is een Curaçaosche Overheidsbank welke als onafhankelijke publiekrechtelijke rechtspersoon belast is met het beheer en de administratie van de schuldendienst van het land Curaçao. Zij is met uitsluiting van alle anderen bevoegd nationaal en internationaal krediet- en treasury transacties uit te voeren ten behoeve van het land, inclusief de daarbij behorende onderhandelingen over rentetarieven en andere condities. Bij landsverordening kunnen aan de overheidsbank additionele taken worden opgedragen;
- h. de maximaal toelaatbare schuldquote wordt bij landsverordening vastgelegd, eventueel met inachtneming van een overgangperiode met daarin een redelijke aanpassingstermijn;
- i. indien bestuurders de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer of de Begrotingskamer niet binnen een door die Kamers vastgestelde termijn opvolgen, kunnen deze Kamers een inbreukprocedure instellen, waarbij de zaak door hun bij het Gemeenschappelijke Hof van Justitie aanhangig kan worden gemaakt;
- j. ambtsmisdrijven, waaronder corruptie en andere financiële onregelmatigheden, welke (in functie) zijn gepleegd door toekomstige ministers en staatsecretarissen worden, ook na hun aftreden, berecht voor een speciale kamer van het Hof met mogelijkheid van beroep bij de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt, op voordracht van de Procureur Generaal, bij landsbesluit gegeven of bij een besluit van het Parlement, de Procureur Generaal gehoord. De betrokken minister of staatssecretaris treedt bij totstandkoming van genoemd besluit terstond af. Indien veroordeeld komt hij/zij voor een door het Hof te bepalen termijn, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, niet meer in aanmerking voor een formele publieke functie.

De door de Commissie aanbevolen staatsrechtelijke voorzieningen voor het borgen van een gedegen financieel beheer beogen de toekomstige bestuurders van een autonoom Curaçao te inspireren om gezonde financiële perspectieven structureel na te streven en een herhaling van de schuldenproblematiek van het afgelopen decennium te voorkomen.

Reeds bij de indiening van de conceptbegroting ter goedkeuring aan het Parlement moet aan een aantal vereisten worden voldaan, waaronder een door de Algemene Rekenkamer van Curaçao gecontroleerde jaarrekening over de voorafgaande drie jaren en een meerjarenbegroting voor de komende drie jaren. Hierdoor zal het Parlement beter in staat zijn om een gedegen analytische beschouwing te (laten) doen van de posten op de begroting, zowel naar het verleden als naar de toekomst toe.

Voorts wordt de toets van de regering en het Parlement of de begroting en de schuldendienst aan de daaraan gestelde wettelijke eisen voldoen transparanter maar ook gemakkelijker af te dwingen, wanneer in de Staatsregeling concrete normen zijn vastgesteld inzake toelaatbare tekorten en rentelasten.

Slechts wettelijke uitzonderingsgevallen³ kunnen een (incidentele) overschrijding van het door het Parlement goedgekeurde tekort billijken, want in andere gevallen is wederom goedkeuring van het Parlement nodig, maar dan van een versterkte meerderheid.

³ Zoals bijvoorbeeld bij calamiteiten, overmacht, zeer grote reorganisatieprocessen, etc.

Terwijl de nieuwe Begrotingskamer belast zal zijn met de dagelijkse inspectie van de begrotingsuitvoering, zal een nieuwe onafhankelijke Overheidsbank, ingesteld naar publiekrecht, belast worden met het beheer van de schuldendienst van het land Curaçao. Namens de regering is zij, met uitsluiting van alle andere instellingen, bevoegd de nodige krediet- en treasury transacties uit te voeren in binnen- en buitenland, inclusief de daarbij behorende onderhandelingen.

Voorzover de regering bij het Parlement een begroting heeft ingediend welke een tekort⁴ vertoont, zal, zoals reeds gezegd, met inachtneming van het budgetrecht van het Parlement de begroting niet worden behandeld zonder een verklaring van de Overheidsbank dat het tekort middels een beroep op de lokale kapitaalmarkt kan worden gefinancierd en hoe begrotingsevenwicht op termijn weer tot stand kan worden gebracht. Het ontbreken van de verklaring schort de behandeling van de begroting op, maar een ongunstige verklaring staat, alhoewel niet wenselijk, een goedkeuring van de begroting door het Parlement in beginsel niet in de weg. De Overheidsbank is in dat geval slechts gehouden financiering te zoeken voor het door het Parlement goedgekeurd tekort.

Echter, zelfs al zou het Parlement tekortvertonende begrotingen blijven goedkeuren, zal de overheidsbank slechts daarvoor financiering moeten zoeken voorzover de rentelastnorm (bijvoorbeeld 6%) alsmede de maximale grens aan de officiële schuldquote (bijvoorbeeld 44%) niet worden overschreden. Dit is een staatsrechtelijke bescherming voor eventuele parlementaire “override” van de Overheidsbank, alsmede voor de gemeenschap als geheel. Bovendien kan de Algemene Rekenkamer bij overschrijding van de schuldquote een inbreukprocedure bij het Hof entameren.

Indien ondanks de nieuwe regels en beperktere mogelijkheden voor financiële manipulaties een bewindspersoon zich niettemin zou willen inlaten met financiële misdrijven, waardoor de overheid financieel zal kunnen worden benadeeld, werkt de speciale procedure voor het Hof als een negatieve ‘incentive’ ter voorkoming van onregelmatigheden door bewindspersonen. Gezien de rechtmatigheidsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de materiële begrotingsinspectie vanwege de Begrotingskamer, alsmede de bevoegdheid van beide Kamers om inbreukprocedures bij het Hof aanhangig te maken is er sprake van een verhoogde en afdoende controle op de structurele “compliance” van bewindspersonen.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de rol van de Procureur Generaal bij het instellen van strafrechtelijke vervolging bij een vermoeden van ambtsmisdrijven. Deze rol beoogt de integriteit van bewindspersonen blijvend te waarborgen. Een dergelijke strafrechtelijke procedure moet echter niet lichtvaardig worden opgevat, omdat het opmaken van een landsbesluit of een parlementair besluit, gehoord de Procureur Generaal gegrond moet zijn op de beginselen van behoorlijk bestuur, de algemene rechtsbeginselen en respect voor de fundamentele mensenrechten en vrijheden.

Met dit laatste middel is het systeem naar het oordeel van de Commissie volledig sluitend daar waar het beoogt gezonde financiële perspectieven te garanderen en een herhaling van de

⁴ De huidige Comptabiliteitsverordening (P.B. 1953, no.1) staat ingevolge art. 2a een begrotingstekort in beginsel toe, maar verlangt (sinds P.B. 1999, no. 147) dat in de toelichting is aangegeven hoe begrotingsevenwicht op termijn weer tot stand kan worden gebracht.

huidige schuldenproblematiek te voorkomen. De voordelen van het systeem zijn als volgt op te sommen:

- de lage additionele “monitoring” kosten;
- de ingebouwde “incentives” voor verantwoordelijk financieel beheer;
- de zeer lage risico’s voor ontduiking van de regels als gevolg van de nieuwe staatsrechtelijke bepalingen en financiële normen;
- het versterkte externe toezicht door met name de Algemene Rekenkamer in combinatie met de nieuwe Begrotingskamer en tenslotte
- de rol van de Overheidsbank in het beheersen van de schuldendienst.

De potentiële verbetering van de schuldendienst die van dit alles uitgaat zal een substantiële toename van de welvaart met zich meebrengen die vele malen groter is dan de economische offers die gebracht moeten worden om die toename te bewerkstelligen. Daardoor is er sprake van een optimale oplossing voor de “process” kant van de schuldenproblematiek.

2.3 Inrichting van de overheidsadministratie

Teneinde de formele staatsrechtelijke bepalingen goed te kunnen operationaliseren is het van belang de overheidsadministratie en het interne controle- en rapportage systeem, alsmede de externe controle, goed in te richten. Het maken van beleid en afleggen van verantwoording is alleen effectief als de desbetreffende informatie betrouwbaar is, dat wil zeggen een aanvaardbare graad van juistheid, volledigheid en tijdigheid bezit.

In de directiebrief (“management letter”) aan de Afdeling Financiën naar aanleiding van de controle van de jaarrekening van het Eilandgebied Curaçao over het jaar 2001, welke begin 2006 door Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) is uitgebracht, heeft de Commissie kunnen vaststellen dat er een zeer groot aantal materiële tekortkomingen door de interne accountantsdienst zijn geconstateerd in de gehele administratie, administratieve organisatie en interne controle van genoemde afdeling. De aard van de bevindingen van SOAB, die wellicht nog van toepassing zijn, wijzen in de richting van een organisatie die ondermaats presteert en waarvan de rapportages, inclusief van de schulden, niet betrouwbaar zijn te achten.

Het combineren van deze dienst met de huidige Directie Financiën van het Land zal in het komend jaar de problemen alleen maar doen verergeren. Mitsdien moet deze dienst vooruitlopend op het nieuwe land Curaçao reeds nu behoorlijk gereorganiseerd worden om de doelstellingen te kunnen behalen. Dit betekent onder meer een zoveel mogelijk geruisloze samenvoeging met haar counterpart op landsniveau te zijner tijd met het oog op een effectieve ondersteuning van de regering van het land Curaçao bij de implementatie van het financieel beleid gericht op de realisatie van gezonde financiële perspectieven.

2.4 Interne Accountantsdienst en Verificatiebureau Belastingdienst

Gezien de hierboven beschreven situatie is het van belang om de betrokkenheid van SOAB als de interne accountantsdienst, ongeacht de vorm waarin het na de constitutionele wijzigingen zal doorgaan en in ieder geval totdat de financiële administratie van Financiën

volledig op orde is, voornamelijk te concentreren op de volgende primaire taken:

- het beschrijven van de primaire en materiële processen (waaronder de opstelling van de begroting), het opstellen van ‘operational manuals’ en het adviseren over de inrichting van de administratieve organisatie, inclusief interne controle, bij bedoelde processen;
- het adviseren en rapporteren over de implementatie van de beschreven processen;
- het adviseren over de inrichting van de financiële administratie en de daarmee verbonden kritische en overige (geautomatiseerde) gegevensverwerkingsystemen;
- het beoordelen van de conceptbegroting en
- het controleren van de jaarrekening met afgifte van een accountantsverklaring.

Naast de SOAB als interne accountant van de overheid, kan een Verificatiebureau voor de nieuwe Belastingdienst dat rechtstreeks onder de Minister van Financiën valt de controle van de heffings- en inningswerkzaamheden van de Belastingdienst op zich nemen. De SOAB, de Algemene Rekenkamer en de Begrotingskamer maken gebruik van de werkzaamheden van het Verificatiebureau.

2.5 *Academie voor Landsfinanciën*

In verband met de benodigde financiële expertise en capaciteit in de financiële Directie van Curaçao, stelt de Commissie voor om in het autonome Curaçao een Academie voor Landsfinanciën binnen de Sociaal-Economische Faculteit van Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA) in het leven te roepen met technische assistentie van een soortgelijke Academie van het Ministerie van Financiën in Nederland. Deze instelling zal de nodige cursussen en opleidingen kunnen organiseren om de benodigde financiële basis voor zowel ambtenaren als potentiële bestuurders te garanderen. Hierdoor zal op termijn de kwaliteit van de ambtenaren en bestuurders in de overheidssector sterk gaan verbeteren. Ze zullen dan in staat zijn op een kwalitatief hoger niveau te opereren ten dienste van de realisatie van gezonde financiële perspectieven in een autonoom Curaçao.

2.6 *De Algemene Rekenkamer en de Begrotingskamer*

Voor wat betreft het externe toezichtstelsel zal de rol van de Algemene Rekenkamer (ook aangeduid als de Kamer) zoals die thans in artikel 134 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is verwoord moeten worden uitgebreid. De uitbreiding van de rol van de Kamer kan worden vormgegeven door te bepalen dat, naast de doelmatigheids- en rechtmatigheidsonderzoeken naar ontvangsten, uitgaven en de bezittingen van het land Curaçao, het geven van een oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening, het secretariaat van de Kamer, indien nodig, tevens zorg kan dragen voor de uitvoering van de werkzaamheden van de nieuwe Begrotingskamer. De begrotingsinspecteurs rapporteren aan de Begrotingskamer.

De Begrotingskamer zelf kan bestaan uit drie leden, waaronder de vice-voorzitter of een lid van de Algemene Rekenkamer, de President van de Overheidsbank en een door de regering op voordracht van de Algemene Rekenkamer en de Overheidsbank benoemde onafhankelijke deskundige.

Daar waar nodig moet de Algemene Rekenkamer en Begrotingskamer van Curaçao in staat

zijn om op instellingenniveau een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met de Nederlandse ‘counterparts’, met het oog op training van lokaal personeel en gezamenlijke onderzoeken op het grondgebied van Curaçao.

Voorts zal de Algemene Rekenkamer nog meer op afstand moeten worden gezet van de uitvoerende macht (i.c. de regering), omdat de effectiviteit van de Kamer tevens wordt bepaald door haar onafhankelijkheid ten opzichte van de regering en de mate waarin bestuurders daadwerkelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen door het Parlement als gevolg van de bevindingen van de Kamer. In dit verband stelt de Commissie voor om de effectiviteit en onafhankelijke positie van de Kamer op de volgende wijze te versterken:

- de huidige Landsverordening ARNA bepaalt onder meer in artikel 26 dat de Kamer van alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die niet in overeenstemming zijn met de vastgestelde begroting of in strijd met enig ander wettelijke regeling tot stand zijn gekomen, aanstonds mededeling doet aan de Eilandsraad, indien overleg met het Bestuurscollege niet tot het resultaat leidt dat de Kamer bevredigt. In de praktijk schijnt dit bij het uitblijven van sanctiemogelijkheden niet tot voldoende naleving te leiden. Daarvoor moet de regelgeving op dit punt worden aangescherpt door sanctiebepalingen in de wetgeving op te nemen. In dat geval zullen de sancties naleving afdwingen door bepaalde regels in werking te stellen die het functioneren van de overtreder onmogelijk maken zolang de overtreding bestaat. Het systeem werkt dan autocorrectief.
- ook kan aan de Kamer wettelijk de mogelijkheid worden gegeven om in gevallen van ‘non-compliance’ zelfstandig, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de minister, naar de rechter te kunnen stappen om de nodige naleving af te dwingen. In de huidige situatie moet deze weg via de minister worden bewandeld wat de onafhankelijkheid van de Kamer aantast. Een dergelijke inbreukprocedure kan als volgt in de Staatsregeling van Curaçao worden opgenomen:

“Indien de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat een minister, bestuur of directie een krachtens de wet op hem rustende verplichting niet nakomt c.q. niet is nagekomen, brengt zij hierover verslag uit aan de regering met de nodige aanbevelingen. In het geval van een minister wordt het verslag tevens aan de Staten aangeboden. Indien de betrokkenen de aanbevelingen niet binnen een door de Kamer vastgestelde termijn opvolgen, kan de Kamer een inbreukprocedure instellen, waarbij de zaak door haar bij het Gemeenschappelijke Hof van Justitie aanhangig wordt gemaakt. Eén en ander is van overeenkomstige toepassing op het toezicht vanwege de Begrotingskamer.”

- in de praktijk komt het voor dat bepaalde uitvoeringsorganen en overheidsvennootschappen (ONVs) zich niet willen onderwerpen aan het toezicht vanwege de Algemene Rekenkamer en in bijna alle gevallen met kennis van de verantwoordelijke bestuurlijke autoriteiten en organen. De Commissie vindt dat dit de autoriteit en effectiviteit van de Kamer aanzienlijk aantast en dus van het democratisch bestel. Daarom moet, explicieter dan thans het geval is, geregeld worden welke instellingen onder het toezicht van de Algemene Rekenkamer en Begrotingskamer vallen;

- voor wat betreft de begroting van de Kamer bestaat thans slechts een niet ongeschonden ‘gentleman’s agreement’ met de Minister van Financiën dat geen wijzigingen in de ingediende begroting van de Kamer worden aangebracht zonder voorafgaand overleg met de Kamer. Gezien het informele en dus fragiele karakter van deze regeling vindt de Commissie dat in de Comptabiliteitslandsverordening een bepaling dient te worden opgenomen dat alleen het Parlement wijzigingen kan initiëren c.q. aanbrengen in de begroting van de Kamer of dat de begroting van de Kamer rechtstreeks aan het Parlement wordt aangeboden om zonder tussenkomst van de regering te worden vastgesteld en aan de regering wordt aangeboden.

2.7 Centraal Plan Bureau

Aangezien de Directie Financiën van het Land en de Afdeling Financiën van het Eilandgebied Curaçao, aan de ene kant, en de Directie Economische Zaken en de Dienst Economische Zaken, aan de andere kant, in de nabije toekomst zullen moeten worden samengevoegd, zal genoeg capaciteit gaan ontstaan om naast de nieuwe Economische Zaken en Financiën een echte Centraal Plan Bureau (CPB) in te stellen dat op enig afstand van de twee genoemde kerndepartementen in de overheidsorganisatie kan worden gepositioneerd. In feite is reeds bij de Dienst Economische Zaken met Curalyse een begin gemaakt met CPB-achtige activiteiten. De rol die het nieuwe CPB, in combinatie met de Centrale Bank en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in het autonome Curaçao kan gaan spelen bij het gezond maken en houden van de overheidsfinanciën kan van grote betekenis zijn bij het ontwikkelen van een lange-termijn oriëntatie in de beleidsvoorbereiding.

Het CPB kan dan op basis van fundamentele economische en econometrische analyse de plannen van beleidsmakers en anderen analyseren en daarover een wetenschappelijk oordeel vellen. Dit zal ongetwijfeld een corrigerende en disciplinerende werking hebben op het proces van beleidsvoorbereiding, de opstelling van de begroting als sturingsinstrument bij de besluitvorming door de overheid en op het langere termijn beleid.

2.8 Raad voor Gezonde Overheidsfinanciën

Tenslotte adviseert de Commissie, gezien de rol van vermogensverschaffers (banken en institutionele beleggers) bij de oplossing van de huidige en het voorkomen van een toekomstige schuldenproblematiek, te streven naar georganiseerd periodiek overleg en afstemming met de spelers op de kapitaalmarkt.

Dit kan worden vormgegeven door de instelling van een formele Raad voor Gezonde Overheidsfinanciën waarin de president van de Overheidsbank, de president van de Centrale Bank, de directeur-generaal van het Ministerie van Financiën, de directeur van het CPB, de voorzitter van de Curaçaosche Bankiersvereniging, de directeur van het Algemeen Ambtenaren Pensioenfonds van het land Curaçao en een vertegenwoordiger van de sector der institutionele beleggers zijn vertegenwoordigd.

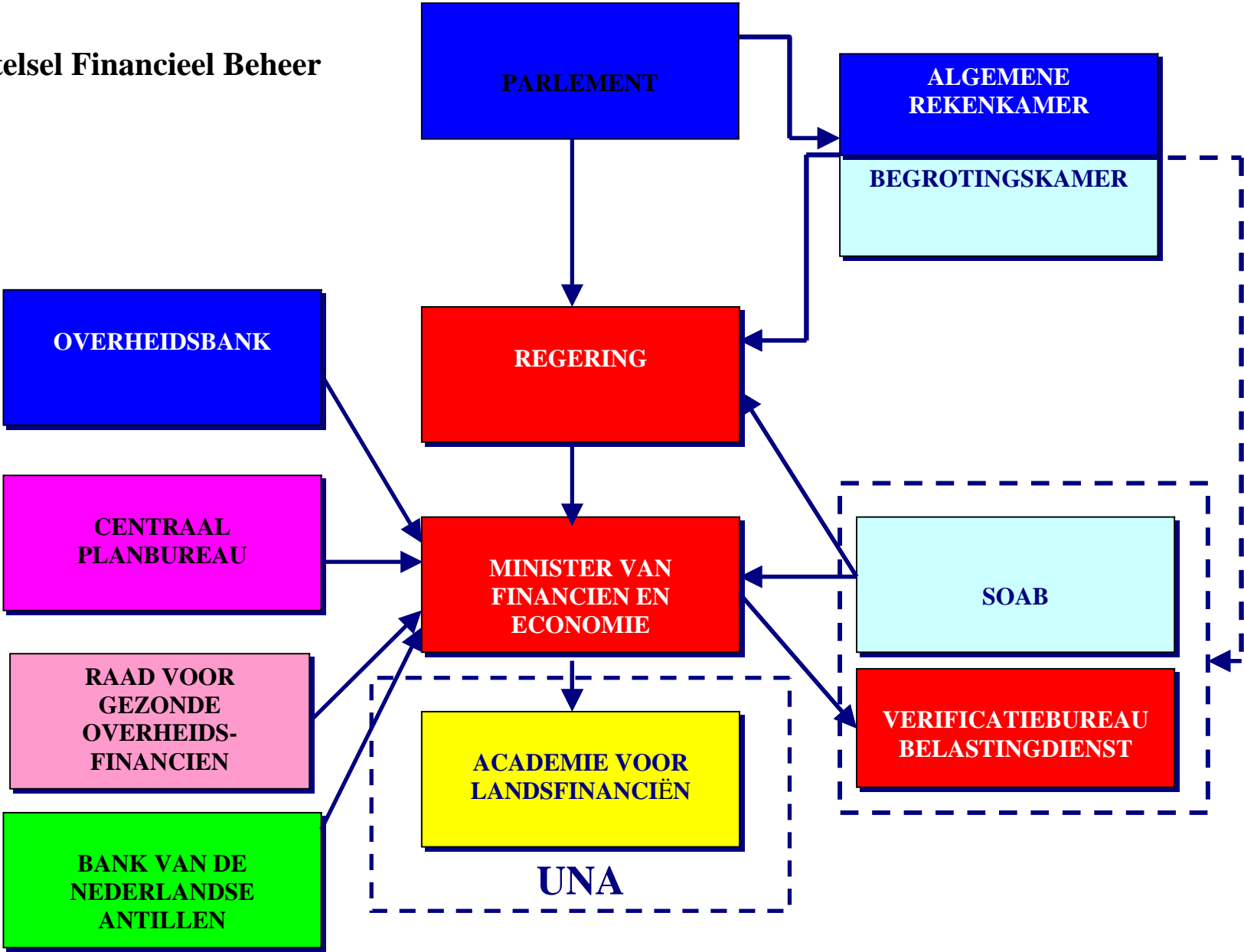
De Raad wordt voorgezeten door een door de Minister van Financiën benoemde ervaren financieel-economische deskundige, waarbij de Directie Financiën het secretariaat van de Raad voert. De Raad komt minimaal eenmaal per maand bijeen ter bespreking van ontwikkelingen in de openbare financiën en op de kapitaalmarkt. De Raad adviseert de Minister van Financiën na elke bijeenkomst gevraagd of ongevraagd. De Raad wordt bij landsbesluit ingesteld als adviesorgaan voor de minister.

2.9 Toezichtstelsel Financieel Beheer

Onderstaand figuur geeft een organogram weer van het nieuwe Toezichtstelsel Financieel Beheer (TFB) zoals in dit hoofdstuk is behandeld ter realisatie van gedegen financieel beheer in de nabije toekomst wanneer Curaçao de landsstatus verkrijgt.

STAATSREGELING LAND CURAÇAO

Toezichtstelsel Financieel Beheer



DEEL III

OPLOSSING

SCHULDENPROBLEMATIEK

3.1 Inleiding

Een goed wettelijk en bestuurlijk raamwerk voor adequaat financieel beheer is een eerste vereiste voor het realiseren van een gezonde schuldendienst in de toekomst. Echter, zolang de overheid blijft kampen met de enorme schuldenlast zal dit problematisch blijven voor de situatie in de overheidsfinanciën. Hoge schulden brengen hoge (rente) lasten met zich mee. Daarom moet ook naar oplossingen worden gezocht voor “the numbers”, dat wil zeggen de bestaande traditionele schuldenproblematiek.

In Deel I van dit rapport is reeds stilgestaan bij het feit dat de schuldenproblematiek een al jaren slepend probleem is. Na het rapport Van Lennep (“Schuld of Toekomst”) in januari 1996, hebben een drietal lokale commissies zich officieel gebogen over de oplossing van die problematiek. Het feit dat deze schuldenproblematiek in al die jaren na de analyse van Van Lennep niet tot een oplossing is gekomen heeft diverse motieven. De Commissie Schuldenproblematiek heeft daar in 2003 onder meer over gerapporteerd.

Op onweerlegbare wijze is komen vast te staan dat het schuldenprobleem in de laatste tien jaren in plaats van te zijn opgelost alleen maar erger is geworden, zodat bij de start-RTC van oktober 2005 door de regeringen en overheden besloten is dat Nederland voor een oplossing van de problematiek zal zorgdragen. Precies een jaar later op 2 november 2006 is de Slotverklaring verschenen, met daarin het voorstel van een sanering van de schuldendiensten van de eilandgebieden en het Land op voorwaarde van toezicht van Rijksweg op hun overheidsfinanciën door een toezichthouder met vetorecht tegen beslissingen van de overheden in de transitiefase. Daarna zou een overheidskredietbank die taak nagenoeg overnemen. Dit is door velen onder andere beschouwd als een uitholling van het budgetrecht van het Parlement en een onaanvaardbaar structureel hoger toezicht vanwege de Koninkrijksregering.

Mitsdien is meergenoemde Slotverklaring door het Parlement van Curaçao afgewezen. In dat kader is de zaak om, naast het doen van de nodige voorstellen in verband met het financiële beheer in de toekomst en de daarmee gepaard gaande financiële perspectieven, eerst de opbouw van de nationale schuld van Curaçao te analyseren teneinde de onderliggende componenten te kennen en daarvoor zo mogelijk (alternatieve) oplossingen aan te dragen.

3.2 Huidige nationale schuld

Voor een gedetailleerde analyse van de specifieke oorzaken van de huidige nationale schuld gedurende de periode 1986-2002 en het in het verleden gevoerde schuldenbeleid wordt verwezen naar het rapport van de Commissie Van Lennep van januari 1996 en Hoofdstuk 3 van het rapport van de Commissie Schuldenproblematiek van juli 2003.

In **Bijlagen 2** tot en met **6** wordt informatie aangetroffen inzake de schuldopbouw per ultimo 2006 (peildatum) en de trend daarin vanaf 1990 tot en met 2006. Het één en ander aangaande de stand en ontwikkeling in de schuldpositie van Curaçao wijst zich vanzelf. Met name wordt de aandacht gevestigd op de ontwikkeling van de obligatieleningen (**Bijlagen 3 en 5**) en de schuld aan het APNA (Bijlage 6 in serie). Alle gegevens waarmee de grafieken en diagrammen zijn samengesteld zijn afkomstig van de Bank van de Nederlandse Antillen.

De gegevens inzake de schuldpositie van Curaçao zijn aan de Commissie verstrekt door de Afdeling Financiën van het Eilandgebied Curaçao en de Bank van de Nederlandse Antillen. Op deze schuldpositie is geen accountantscontrole toegepast. Een vergelijking van de stand van de schuld (in miljoenen gulden) op de peildatum levert volgens de twee aangehaalde bronnen het volgende beeld op:

Tabel 1: Verdeling schuld naar Binnenland en Buitenland per ultimo 2006

Component	BNA	Afdeling Financiën	Verschil
Obligatieleningen	802,1	801,8	0,3
Schatkistpapier	201,9	201,9	-
APNA reeds geformaliseerd	662,6	728,1	(65,5)
APNA betalings- achterstanden	69,6	71,4	(1,8)
Schulden aan het Land NA	262,6	221,5	41,1
Overige schulden	135,5	177,6	(42,1)
Totaal Binnenland	2.134,3	2.202,3	(68,0)
Totaal Nederland	454,7	417,7	37,0
Totaal Europese Investeringsbank	6,1	0	6,1
Totaal Buitenland (in vreemde valuta)	460,8	417,7	43,1
Totale schuld	2.595,1	2.620,0	(24,9)

Hoewel de cijfers in bovenstaande tabel verschillen, zijn dat zeer waarschijnlijk voor het merendeel reconciliatieverschillen. Belangrijk is dat in de obligatieleningen, het uitstaande

schatkistpapier en de betalingsachterstanden bij het APNA nagenoeg geen verschillen zijn en dat de totale schuld op NAF. 25 miljoen na goed reconcilieert.

Voor de analyse per 31 december 2006 gaat de Commissie uit van de schuldpositie zoals die is opgegeven door de Afdeling Financiën, en wel voor een totaal van circa NAF. 2,6 miljard.

3.3 *Schuldverdeling naar crediteuren en mogelijke oplossingen*

Volgens de tabel in **Bijlage 2** kan alsdan de schuld van het Eilandgebied Curaçao per ultimo 2006 als volgt worden ingedeeld in de verschillende categorieën van crediteuren:

Tabel 2: Verdeling schuld naar crediteuren per ultimo 2006

Crediteuren	Bedrag in Mln. NAF.
1. Overheidsvennootschappen en privaatrechtelijke instellingen met een publiekrechtelijke taak	64,7
2. Nog te betalen rente over 2006 (41,8 mln), garantie-claim Rif Resort (53,5 mln) en overige verplichtingen (5,9 mln)	101,2
3. Handelscrediteuren	11,8
4. Schulden aan Nederland uit hoofde van MJP en overbruggingskredieten	417,7
5. Schulden aan het Land uit hoofde van oude ERNA-afdrachten	221,5
6. Schulden aan APNA	799,5
7. Obligaties en schatkistpapier (NAF. 1003,7)	
- kortlopend deel langlopende obligaties (vervallen in 2007)	132,9
- langlopende obligaties	668,9
- kortlopend schatkistpapier	201,9
Totale schulden Eilandgebied Curaçao	2.620,0

Indien wordt uitgegaan van een BBP voor Curaçao van ca. NAF. 4,4 miljard per eind 2006, dan is de Curaçaosche schuldquote per ultimo 2006 ca. 59.5%. Naar internationale maatstaven gemeten is dit relatief hoog voor een economie als die van Curaçao, maar ook niet overdreven. In elk geval, de ‘numbers’ kant van de schuldenproblematiek is naar het oordeel van de Commissie tot op heden vaak behandeld c.q. gepresenteerd als een torenhoge schuld die alsmaar hoger wordt en niet wil verdwijnen.

De Commissie gelooft dat bij het zoeken naar oplossingen het probleem in delen geknipt moet worden. Voor elk deel moet dan gezocht worden naar de meest geschikte oplossing onder de omstandigheden, waarbij gekeken moet worden naar risico, kosten en de aanwezigheid van voldoende positieve “incentives” om blijvend te kunnen werken aan de meest geschikte oplossing.

a. *Interne schulden aan overheidsinstellingen*

De eerste categorie crediteuren betreft de zogenaamde interne *schulden aan overheidsinstellingen*, zijnde overheidsvennootschappen en privaatrechtelijke instellingen (meestal stichtingen) met een publiekrechtelijke taak. Deze schulden van ca. NAF. 65 miljoen zijn vanzelfsprekend bruto-schulden. In een aantal gevallen heeft het Eilandgebied Curaçao ook vorderingen uitstaan op deze overheidsinstellingen. Op grond van de balanscijfers bestaat zelfs de indruk dat met onderlinge compensaties deze post voor een groot gedeelte kan worden afgewikkeld. Daarvoor zijn wel een gedegen organisatie en adequate procedures nodig voor de cijferreconciliaties en eventuele onderhandelingen.

Voorzover er niettemin toch een netto-schuld zou overblijven na compensatie, kan in het geval van overheidsNV's ook verrekening plaatsvinden met te ontvangen (toekomstige) dividenden.

Indien verrekening niet op geldelijke wijze ('monetary settlement') kan geschieden, kan het Eilandgebied Curaçao in bepaalde gevallen werken met "asset swaps", waarbij een netto-schuld aan een overheidsinstelling met eigen rechtspersoonlijkheid kan worden voldaan met de overdracht van een actief anders dan geld (bijvoorbeeld een stuk grond voor verdere ontwikkeling of doorverkoop, of een vordering op een derde). Tenslotte kan in bepaalde gevallen, wanneer volstrekt geen gevaar zal zijn voor de vermogenspositie van de betrokken instelling (dus bij een naamloze vennootschap met een hoog eigen vermogen), de schuld worden afgeschreven tegen het eigen vermogen via afboeking van de reserves, verlaging van de waarde van de aandelen welke door het Eilandgebied Curaçao worden gehouden of een speciale dividend-"uitkering" die niet tot een afvloeien van liquide middelen zal leiden. Er zijn dus diverse transparante manieren om deze bruto-schulden af te wikkelen.

In enkele gevallen schijnt er geen overeenstemming te zijn tussen het Departement van Financiën en de instelling over het juiste schuldbedrag, zodat niet snel tot afwikkeling kan worden gekomen. Hierdoor blijft een aantal probleemposten onnodig lang onopgelost zonder een afwikkeling. De Commissie adviseert dan ook om een formele ("settlement") commissie onderlinge schuldafwikkeling overheidsinstellingen in het leven te roepen, welke onderzoek gaat doen naar de onderlinge schuldverhoudingen (debet en credit) en langs de lijnen van het hierboven gestelde met concrete afwikkelingsvoorstellen komt voor ieder individueel geval.

Omdat de transactie een puur interne zaak is zullen de risico's en de transactiekosten vrij beperkt blijven. Ook is er aan beide kanten een positieve "incentive" om te verrekenen. Voor de overheid omdat haar schuldpositie lager wordt en sommige langlopende zaken eindelijk worden afgewikkeld. Voor de overheidsinstelling is de 'incentive' die uitgaat van verrekening, een verruiming van de liquiditeitspositie c.q. het werkkapitaal (vlottende activa minus de korte termijn schulden) en, net als voor de overheid, de afwikkeling van langlopende onopgeloste zaken. Aldus ontstaat duidelijkheid voor alle partijen.

b. Nog te betalen rente over het jaar 2006 en garantie-claim Rif Resort

De tweede categorie crediteuren bestaat voornamelijk uit nog te betalen *rente* over het jaar 2006 (41,8 mln) en een *garantie-claim* in verband met Rif Resort (53,5 mln). Op 31 december 2006 behoorde Financiën een boekhoudkundige ‘accrual’ of ‘transitorische’ post voor nog te betalen maar nog niet vervallen rente op de balans te nemen.

Dit betreft de rente op leningen over de periode van de laatste vervaldag in 2006 tot en met 31 december 2006, die echter pas bij de eerstvolgende vervaldag verschuldigd is aan de crediteuren. Deze gelden, staan gereserveerd op de begroting en worden meestal betaald uit de reguliere algemene middelen. Voor de goede orde zij vermeldt dat die rentebetalingen, doorgaans niet het probleem zijn. Dat is de aflossing op de hoofdsom, die in de meeste gevallen telkens moet worden geherfinancierd vanwege het gebrek aan voldoende liquiditeiten. De te betalen claim op grond van een in het verleden afgegeven garantie voor het Rif-Resort project zal, afhankelijk van de hoogte van de netto-opbrengsten uit de verkoop van het hotel, te zijner tijd voor een groot deel moeten worden afgelost met die opbrengsten. De overblijvende netto-schuld kan als geformaliseerde schuld over een redelijke periode worden uitgesmeerd en voldaan uit de algemene middelen.

c. Handelscrediteuren

De derde categorie crediteuren bestaat uit *handelscrediteuren* in verband met de levering van goederen en diensten. Dit zijn over het algemeen kleine crediteuren voor in totaal nog geen NAF. 12 miljoen per ultimo 2006 (ter vergelijking: ca NAF. 11 miljoen in 2005). Dit bedrag vertegenwoordigt 0,5% van de totale binnenlandse schuld van het Eilandgebied Curaçao. Deze schuld fluctueert door het jaar heen nogal eens en was, bijvoorbeeld, in september 2006 amper NAF. 7 miljoen. In beginsel zal deze post er altijd zijn, omdat de overheid een regelmatige inkoper is van goederen en diensten.

Normaliter worden deze posten uit de begrotingsmiddelen op ‘first-in-first-out’ basis (dat wil zeggen naar gelang hun ouderdom) betaald. Voorts schijnt volgens het onderzoek van de AFP-werkgroep de ouderdom van die posten over het algemeen nog binnen de normale betalingstermijn van het Eilandgebied te vallen.

d. Schulden aan Nederland

De vierde categorie crediteuren betreft de schulden aan Nederland inzake de zogenaamde MJP-leningen en overbruggingskrediet. Deze schulden (ultimo 2006 ad ca. NAF. 418 miljoen), die door het Land ten behoeve van Curaçao zijn aangegaan, zijn oorspronkelijk in vreemde valuta (Nederlandse Gulden/Euro) overeengekomen en lopen daardoor sinds de introductie van de Euro op met de stijging van de wisselkoers van die munt. Blijkbaar heeft Nederland reeds toegezegd deze schulden te willen kwijtschelden en anderen te willen overnemen, maar dan onder de voorwaarden in de Slotverklaring.

Het gezamenlijk bedrag van deze schulden is echter amper 10% van de schuld die Nederland ingevolge de Slotverklaring bereid was over te nemen.

Op grond daarvan (i.c. de geringe relatieve materialiteit) en de vergaande maatregelen welke door Curaçao in de nieuwe constitutionele status zullen (moeten) worden genomen voor een gedegen financieel beheer (zie Deel II) en ter sanering van de schuldendienst, adviseert de Commissie om Nederland in de volgende fase van de besprekingen over de nieuwe status te verzoeken tenminste deze schulden kwijt te schelden.

e. Schulden aan het Land de Nederlandse Antillen

De vijfde categorie crediteuren betreft *schulden aan het Land de Nederlandse Antillen*, voornamelijk uit hoofde van een onjuiste toepassing tot en met 1992 van de regels inzake ERNA-afdrachten (i.c. belastinghervreiding tussen Land en Eilandgebied Curaçao) zoals vervat in artikel. 86-87 van de ERNA. Tot en met 1998 was er tussen het Land en het Eilandgebied Curaçao geen overeenstemming over de hoogte van de schuld van het Eilandgebied aan het Land uit hoofde van ERNA-afdrachten. In februari 1999 hebben de Minister en Gedeputeerde van Financiën een bipartiete ambtelijke commissie ingesteld om de onderlinge schuldverhouding te onderzoeken (“Commissie Schuldvergelijking Eilandgebied Curaçao-Land”).

De Commissie Schuldvergelijking rapporteerde op 14 oktober 1999 aan het Land en het Eilandgebied Curaçao dat er ambtelijke consensus was bereikt inzake de schuldverhouding tussen de twee overheden voor de onderlinge schulden tot en met 1992. Het advies van genoemde commissie is destijds geweest de aldus vastgestelde schuld van het Eilandgebied Curaçao aan het Land te formaliseren, hetgeen nimmer heeft plaatsgevonden. Ondanks consensus bestaat niettemin een klein verschil tussen hetgeen is opgenomen in de administratie van het Land (NAF. 225.802.941) en die van het Eilandgebied (NAF. 221.524.532). Vanwege het feit dat een groot deel van de vordering (ca. NAF. 170 miljoen) voortvloeit uit de ERNA-regeling en deze relatief oude posten betreft, is eerder op ambtelijk niveau van het Eilandgebied Curaçao voorgesteld om het Land te verzoeken om deze vordering op het Eilandgebied Curaçao af te schrijven.

De Commissie denkt echter dat in dit stadium een dergelijke afschrijving zeer controversieel zal zijn en de kans daarop vrijwel nihil gezien de perikelen rondom de boedelscheiding en de door Curaçao ingenomen en nog in te nemen positie. Aangezien het land de Nederlandse Antillen reeds in de aanloopfase van feitelijke ontbinding verkeert, kan het niet anders dan dat de schuld gewoon wordt meegenomen in de “boedelscheiding”. Het gevolg is dat op eilandelijk niveau geen specifieke financiële oplossing nodig is voor dit bedrag en kan het van de reguliere schuldenlijst pro-forma worden “afgevoerd” en formeel bij de boedelscheidingscommissie worden geparkeerd.

De uitstaande schulden aan houders van obligaties van het Eilandgebied Curaçao, exclusief de schatkistpromessen waar de Commissie verderop terug zal komen, bedragen ultimo 2006 ca. NAF. 802 miljoen, waarvan NAF. 133 miljoen (ca. 17%) binnen een jaar vervalt en NAF. 669 miljoen (ca. 83%) een langlopend karakter heeft (dat wil zeggen > 1 jaar). Het beheer van deze schulden, de categorie met de meeste risico's voor het financieel management en het imago van de overheid, alsmede voor een autonoom Curaçao, is voor het Eilandgebied Curaçao een heidens karwei. Zoveel is gebleken gedurende de laatste vijftien jaar.

Vanwege de precare financieel-economische situatie van Curaçao moest de overheid steeds weer met kunst- en vliegwerk proberen de herfinanciering van deze schulden rond te krijgen. Vaak met tegenzin van de financiers, die de laatste tijd zeer veel druk op de overheid hebben uitgeoefend om de overheidsfinanciën te saneren.

3.4 Speciale “Debt Agency”

Met het oog op de komst van de Curaçaosche Overheidsbank, welke in de ogen van de Commissie belast zou moeten worden met het beheer en de administratie van de schuldendienst, de lange termijn “treasury” en het exclusief aangaan van leningen voor een autonoom Curaçao, lijkt het naar het inzicht van de Commissie aanbevelenswaardig om reeds dit jaar over te gaan op een meer structurele aanpak op afstand van de overheid voor deze categorie schulden.

Daartoe adviseert de Commissie de oprichting van een gespecialiseerde schuldsanerings- en beheerorganisatie genaamd “Kompania Anónimo pa Likidashon di Debe Nashonal”, oftewel “KALDEN A N.V.”, welke vooralsnog voor 100% wordt gehouden door het Eilandgebied Curaçao.

KALDEN A zal dan, zolang de nieuwe Overheidsbank niet operationeel is, een zogenaamde ‘special purpose vehicle’ moeten zijn, dat slechts als doelstelling zal hebben: het voor rekening en risico van het Eilandgebied Curaçao of haar rechtsopvolger beheren, administreren en aflossen van de componenten van de nationale schuld (hoofdsom, rente en andere kosten met de schuld verband houdende) zoals door het bestuur van Curaçao aan de vennootschap overgedragen conform een besluit van de daartoe bevoegde autoriteiten. Daaronder zal tevens moeten worden begrepen het onderhandelen, aangaan, herstructureren, saneren en afwikkelen van schulden van Curaçao en al hetgeen in verband met deze doelstelling noodzakelijk is, in de breedste zin des woords. De bevoegde autoriteiten kunnen bij besluit ook andere werkzaamheden in verband met de oplossing van de schuldenproblematiek aan KALDEN A opdragen.

KALDEN A wordt dan de exclusieve “Debt Agent” van de Curaçaosche overheid (i.c. de principaal), die als professionele marktpartij geen zaken zal doen met het publiek maar alleen met andere professionele marktpartijen zoals banken, de Centrale Bank en de institutionele beleggers zoals pensioenfondsen, verzekeraars en grote beleggingsmaatschappijen in binnen en buitenland.

Het bestuur en de raad van commissarissen van KALDEN A zullen net als dat het geval zal moeten zijn bij de toekomstige Overheidsbank, gevrijwaard zijn van iedere politieke invulling, statutair louter uit zeer ervaren financieel-economische en financieel-juridische deskundigen moeten bestaan. In de toelichting bij de verordening waarin de taken aan KALDEN A worden toevertrouwd, alsmede in de statuten, zal voor directieleden en commissarissen van de vennootschap een profielschets moeten worden opgenomen. Het bovenstaande zal vanzelfsprekend tevens moeten gelden voor de toekomstige Overheidsbank, met dien verstande dat de bestuurders en commissarissen op voordracht van de minister van Financiën bij landsbesluit door de gouverneur als landsorgaan dienen te worden benoemd.

Een dergelijke opzet is bedoeld om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de organisatie te waarborgen. Daardoor moet het vertrouwen van de kapitaalmarkt gewonnen kunnen worden in die zin dat de professionele invulling van de instelling een waarborg moet zijn dat de schuldenproblematiek op termijn zal worden opgelost.

Bij de oprichting van de nieuwe Overheidsbank zullen de aandelen van KALDNA en ook diens taken formeel worden overgedragen aan genoemde bank die op professionele basis het beheer van de schuldendienst, als exclusief agent van de Curaçaosche overheid, van KALDNA zal overnemen.

Teneinde de betalingen aan crediteuren en de noodzakelijke operaties te garanderen en voor het nodige vertrouwen van de (internationale) geld- en kapitaalmarkt zal het Eilandgebied reeds bij de oprichting bij verordening een onvoorwaardelijke financiële garantie dienen te verlenen aan KALDNA om de schuldenproblematiek zoveel mogelijk zelfstandig op te lossen. De garantieverordening kan naar het oordeel van de Commissie dezelfde zijn als die waarin de taken worden geregeld.

3.5 Oplossingen schuldenproblematiek

De oplossing van de schuldenproblematiek op eigen kracht, dat wil zeggen zonder gebruikmaking van de oplossing onder voorwaarden zoals vervat in de Slotverklaring, vereist ook wat betreft de uitstaande obligaties vanzelfsprekend een eigen inspanning! Die inspanning kan op verschillende wijzen worden geconcretiseerd, zoals door:

- a. met of zonder eigen onderpand of garantie van een derde, nieuw geld te lenen tegen betere condities en de bestaande schulden af te lossen;
- b. eigen geld te gebruiken voor de aflossing van bestaande schulden, hetzij met eigen, bij banken aangehouden, financiële middelen, hetzij met opbrengsten verkoop van activa;
- c. binnen de toegestane ruimte geld te lenen van de eigen Centrale Bank en daarmee sommige schulden af te lossen of
- d. een gecombineerde oplossing uitgaande van a, b en c.

Ad a. Geldlening ter consolidatie schulden

Het aangaan van een geldlening voor consolidatie van de daarvoor in aanmerking komende binnenlandse schulden⁵ kan, gezien de grootte van het benodigde bedrag, vrijwel alleen in het buitenland worden gerealiseerd.

In de eerste plaats zou de overheid daarvoor de goedkeuring van de Koninkrijksregering nodig hebben, welke onder de omstandigheden⁶ niet of nauwelijks zal worden verkregen (in het licht van de huidige stand van de schulden en de afwijzing van de Slotverklaring door de Eilandsraad). KALDNA zou als rechtspersoon wel de internationale kapitaalmarkt op

⁵ Dat zijn de door Curaçao uitgegeven obligaties die door derden, niet zijnde overheidsinstellingen, worden aangehouden.

⁶ Vgl. het geval van Aruba (en Deutsche Bank) in 2006.

kunnen, maar dit bedrijf, als ook Curaçao zelf, heeft geen “track record” of een “credit rating”.

Een en ander betekent dat dit alternatief zonder harde onderpand of garantie van een derde moeilijk te realiseren is. Dus zonder een ‘rating’ zou alleen een harde vorm van zekerheid, die eventueel snel kan worden uitgewonnen, de kans op een internationale lening vergroten. De conclusie hierbij is dat naar een harde vorm van zekerheid moet worden gezocht, welke in beginsel internationaal in aanmerking komt voor verpanding.

Ad b. Eigen geld ter aflossing van schulden

De keuze voor voor optie (b) impliceert het aanwenden van eigen geld voor de aflossing van bestaande schulden. Dit kan echter alleen worden gerealiseerd met eigen middelen afkomstig van eventuele verkoopopbrengsten van activa die door de overheid worden gehouden, aangezien de huidige door de overheid aangehouden liquiditeiten ontoereikend zijn om deze operatie op poten te zetten.

Dus voor wat betreft het inzetten van eigen middelen kan slechts de verkoop van activa de overheid een realistische uitweg bieden bij de oplossing van de schuldenproblematiek. Dit kan in beginsel op drie manieren, namelijk door (i) verkoop van fysieke vaste activa (zoals gebouwen en terreinen); (ii) verkoop van solide beleggingen in aandelen en obligaties van derden of (iii) verkoop van deelnemingen in overheidsondernemingen. In de huidige situatie is, gezien het ineens benodigd bedrag, in principe alleen de derde optie (i.c. privatisering) haalbaar.

Het vorengaande betekent dat een eigen integrale oplossing (“*comprehensive solution*”) voor de schuldenproblematiek in de specifieke situatie van Curaçao in wezen kan worden aangeboden door gebruik te maken van een efficiënte mix van de verschillende hierboven behandelde opties.

Vooropgesteld zij dat de Commissie in deze, rekening houdend met het bovenstaande, de (rechts)economisch meest efficiënte oplossing voorstaat. Dit wil zeggen de oplossing met de minste kosten en risico’s, alsmede de meeste positieve ‘incentives’ voor de betrokken partijen (overheid, banken en institutionele beleggers) zonder noemenswaardige nadelige consequenties voor de gemeenschap, zoals bijvoorbeeld:

- financiële verliezen voor de overheid;
- de noodzaak van nationale offers, zoals belastingverhogingen;
- verlies aan bestuurlijke autonomie of
- aantasting van het budgetrecht van het Parlement.

3.6 Privatisering en Strategisch Energie Beleid

Gehele of gedeeltelijke privatisering van het belang van de overheid in privaatrechtelijke ondernemingen (zogenaamde “overheidsbedrijven”) met het oog op de reductie van de schuldpositie is geen nieuw fenomeen.

In vele landen, waaronder ook Nederland, is privatisering een veel gebruikt middel om de nationale schuld te verlagen en zodoende een gezonde ontwikkeling van de

overheidsfinanciën, de nationale munt en de economie te waarborgen.

De kern van het deelnemingenbeleid van de Nederlandse regering is officieel: ‘Privatiseren, tenzij’. Mitsdien worden bestaande deelnemingen afgestoten als dat mogelijk is. Nederland heeft daardoor met behulp van privatiseringsopbrengsten in één decennium de nationale schuldquote, onder druk van het stabiliteitspact (i.c. dat de schuldquote maximaal 60% van het BBP mag bedragen), weten te verlagen van 75% naar slechts 50% van het BBP. Dit is voor een groot deel gerealiseerd met de verkoop van belangrijke staatsondernemingen (zoals de Koninklijke PTT Nederland, Koninklijke Luchtvaartmaatschappij KLM, de Postbank en andere belangrijke staatsbelangen zoals DSM, TNT, Pinkroccade en Nozema).

Reeds bij de aanvang van de analyse van onze schuldenproblematiek heeft de gezaghebbende tripartiete Commissie Van Lennep in haar rapport van januari 1996 (p. 37) aan de regeringen geadviseerd dat: “De eventuele opbrengsten van privatiseringen zouden kunnen worden *aangewend voor aflossing van de schuld.*”

Vervolgens ging de Commissie Herstelprogramma (op p. 31) in haar rapport van oktober 1998 zelfs nog verder en adviseerde: “Met betrekking tot de privatisering van overheidsondernemingen dient een duidelijk wettelijk raamwerk te worden vastgesteld inzake de aanwending van de opbrengsten van de privatisering. Het is aan te bevelen dat van *de opbrengsten 40% wordt gebruikt om schulden af te lossen* en 60% wordt gestort in een [...] Fonds voor Economische Structuurversterking (FES)”.

Tenslotte adviseerde ook de Commissie Schuldenproblematiek in haar rapport van juli 2003 (op p.6): “Dit [*begrotings*]beleid moet worden *aangevuld met* verdere structurele hervormingen, bevordering van het marktmechanisme, *privatisering* en armoedebestrijding”.

In de voorbije jaren zijn overheidsbedrijven dan ook fors geprivatiseerd (onder meer de Post, Girobank, World Trade Center, Hato Airport, Aqualectra, etc.), maar het is de Commissie niet duidelijk welk percentage van de opbrengsten aangewend is voor schuldreductie. Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat privatisering, volgens de financieel-economische deskundigen, in beginsel het middel bij uitstek is om een schuldreductiebeleid op eigen kracht, effectief te kunnen implementeren.

Gelet op de, zowel in de adviezen als in de praktijk, genoten steun voor het inzetten van het privatiseringsmiddel voor schuldaflossing, is het dan ook niet vreemd dat de Curaçaosche overheid vastbesloten is de raffinaderij, nu het nog een behoorlijke waarde heeft, gedeeltelijk te privatiseren met het oog op een prioritaire aanwending van de opbrengsten voor de oplossing van de schuldenproblematiek. De onderhandelingen met diverse partijen zijn reeds gaande en de verwachting is dat deze binnen een jaar succesvol zullen worden afgerond.

De Commissie ondersteunt deze onderhandelingen volledig. In de eerste plaats vanwege de unieke kans die de (gedeeltelijke) privatisering biedt om tot een effectieve oplossing te komen van de schuldenproblematiek zoals Curaçao die thans kent. In de tweede plaats heeft uitstel van de (gedeeltelijke) privatisering volgens de Commissie ook geen enkele zin, omdat aan het eind van de huidige huurperiode (in 2019) er waarschijnlijk geen perspectieven meer zullen zijn dat de economische waarde zal zijn zoals die thans is, met alle gevolgen van dien. In de derde plaats moet de (gedeeltelijke) privatisering niet geïsoleerd worden gezien, maar als onderdeel van een Strategisch Energie Beleid voor Curaçao, waarin de volgende

kernelementen voorop moeten staan:

- a. actie met korte-termijn “impact”: het gedeeltelijk privatiseren van de raffinaderij om haar positie op lange termijn veilig te stellen. Dat in dit kader voldoende opbrengsten kunnen worden gerealiseerd voor schuldreductie is een bijkomstigheid die vanzelfsprekend zeer welkom is. Maar de gedeeltelijke privatisering gaat gepaard met voordelen die op termijn de overige elementen van de strategie alleen maar ten goede komen;
- b. actie met middellange-termijn “impact”: het zoveel mogelijk samenvoegen van de belangrijkste overheidsondernemingen in de energiekolom tot één energieconcern: Curaçao Energy Company (CURENCO). Hierdoor kunnen binnen één bedrijf alle energetische activiteiten plaatsvinden zoals participatie in olieraffinage, distributie van olie- en gasproducten, productie en levering van water en elektriciteit, maar ook structureel technisch toezicht op de raffinaderij. Tevens kan de financiering van de activiteiten door de samenbundeling van krachten op een meer efficiënte basis worden geregeld;

In dit kader kan de betrokkenheid van APNA als minderheidsaandeelhouder een “win-win” situatie opleveren voor APNA en de Curaçaosche overheid. Een minderheidspakket aandelen in CURENCO kan voldoende geld opleveren om de schuld van Curaçao bij APNA duurzaam omlaag te brengen naar een meer acceptabel niveau (bijvoorbeeld 15% van het fondsvermogen). Daardoor gaan de rentelasten op de begroting verder omlaag.

- c. actie met lange termijn “impact”: de vorming van CURENCO zal Curaçao een unieke positie geven om ook de derde poot van de strategie uit te werken. Er is reeds jarenlang een sterk vermoeden van belangrijke olie- en/of gasreserves in de territoriale wateren ten zuiden van Curaçao. Indien de aanwezigheid van koolwaterstoffen (i.c. aardolie en/of aardgas) wordt bewezen, zal dit zeker een grote economische en industriële omwenteling tot stand brengen op Curaçao. Gezien het grote economisch belang voor Curaçao en haar op handen zijnde autonome status moet zij reeds nu formeel de perspectieven verder laten onderzoeken op de aanwezigheid van olie en/of gas in de territoriale wateren. Seismografisch onderzoek is de basis van de energieindustrie;

Zolang er sterke aanwijzingen bestaan, kan Curaçao in partnerschap met internationale bedrijven de nodige seismografische- en andere onderzoeken laten doen. De Commissie heeft begrepen dat er moderne technologieën beschikbaar zijn om de aanwezigheid van koolwaterstoffen relatief snel te kunnen vaststellen. De financiering daarvan is blijkbaar ook geen enkel probleem, aangezien de voor de onderzoeken en proefboringen in aanmerking komende bedrijven, in ruil voor een belang, zelf daarvoor zullen zorgen.

De Commissie gaat in dit kader niet verder in op de strategie, maar signaleert nogmaals dat de handelingen aangaande de raffinaderij meer dan één doel dienen en aldus in breder perspectief dienen te worden geplaatst. Gedeeltelijke privatisering van de raffinaderij is maar een enkele stap in het proces. Het Strategisch Energie Beleid omvat veel meer!

3.7 Herfinanciering obligaties

Ten aanzien van de schuldenproblematiek, zal zoals gezegd de gedeeltelijke privatisering thans voldoende opleveren om de schuldquote drastisch te verlagen, de economische ontwikkeling van Curaçao op behoorlijke wijze ter hand te nemen en om de raffinaderij “up to standard” te maken, conform de daaraan te stellen milieu eisen. Wel moet er volgens de Commissie voor gewaakt worden dat de opbrengsten niet op de verkeerde plaats terechtkomen of in de algemene middelen “verdwijnen”, zonder dat deze specifiek zijn aangewend voor schuldreductie.

Daarom moet er een ‘earmarking’ (bestemming vooraf) komen. Mitsdien adviseert de Commissie om het proces tot oplossing van de schuldenproblematiek reeds bij de start als het ware te “verzegelen” door de aandelen van het Eilandgebied in RDK N.V. in eigendom over te dragen aan KALDNA en, voorzover nodig, te (doen) bewerkstelligen dat de jaarlijkse huuropbrengsten uit de raffinaderij aan KALDNA worden overgedragen c.q. gecedeerd. Dit orgaan wordt dan in de positie gesteld een aanvang te maken met de taak waarvoor het is opgericht, dat wil zeggen het beheren, administreren en aflossen van de componenten van de nationale schuld en, waar nodig, het voeren van onderhandelingen aangaande de herstructurering en afwikkeling van de schulden van Curaçao.

Door de volledige beschikking over de toekomstige opbrengsten uit de huurovereenkomst van de raffinaderij over de periode 2008-2019 en de mogelijkheid die inkomsten te cederen aan een buitenlandse kredietverschaffer, zal KALDNA nu al, geheel onafhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen over privatisering van de raffinaderij, een volledig gegarandeerde lening in Amerikaanse dollars kunnen aangaan tegen een op de “FED-rate”⁷ gebaseerde rentevoet, welke (naar de huidige stand van zaken) vermoedelijk niet hoger zal zijn dan 6,75%. De lening zal, gelet op de op handen zijnde verkoop van een meerderheidspakket aandelen in de Curaçaosche raffinaderij en de aanwending van de opbrengsten voor schuldvermindering, te allen tijde tussentijds afgelost moeten kunnen worden.

De jaarlijkse annuïteit (i.c. de rente en aflossing op de hoofdsom) zal bij deze, door KALDNA aan te gane (volledig gegarandeerde), lening precies gelijk zijn aan de jaarlijkse huuropbrengsten van de raffinaderij, dat wil zeggen US\$ 18 miljoen in 2008 en vervolgens US\$ 20 miljoen vanaf 2009 tot en met 2019. Hierdoor zou er jaarlijks niet apart voor rente of aflossing moeten worden gereserveerd op de begroting. De contante waarde van de genoemde kasstromen (contractueel van PDVSA te ontvangen over de periode 2008 tot en met 2019) bedraagt ca. US\$ 160 miljoen (**Bijlage 7**), oftewel NAF. 287 miljoen.

⁷ De zogenaamde “Federal Funds Rate” welke wordt bepaald door het bestuur van het stelsel van Centrale Banken in de Verenigde Staten van Amerika, de Federal Reserve Bank oftewel de “FED”. Deze FED rate wordt in het Amerikaanse inter-bancaire verkeer als basis gebruikt voor kredieten tussen banken en met grote partijen. Bij het aangaan van een lening zal KALDNA bij verschillende buitenlandse banken een kredietofferte moeten aanvragen. Hoe beter de “rating” of het onderhand, hoe dichter de overeen te komen rentevoet bij de ‘Fed rate’ zal zijn. Hoe meer risico door de bank wordt gelopen, hoe verder de rentevoet zal zijn van de ‘Fed rate’.

Hierdoor verkrijgt KALDNA de beschikking over NAF. 287 miljoen aan cash geld van een buitenlandse kredietverschaffer. Met dit bedrag kan NAF. 600 miljoen aan zerocoupon obligaties van de Amerikaanse Staat worden gekocht met een looptijd van 10 jaar⁸. Deze obligaties kunnen rechtstreeks op de Amerikaanse markt worden aangekocht (wellicht door dezelfde bank waar de lening wordt afgesloten) en kunnen daarna door KALDNA na onderhandeling met de betrokken marktpartijen (banken en institutionele beleggers):

- of worden ingeruild voor de uitstaande Curaçaosche obligaties tegen een vergoeding van 4% rente per jaar op de uitstaande hoofdsom (i.c. directe ruiltransactie);
- of als garantie dienen voor de hoofdsom bij de uitgifte van nieuwe 4% gegarandeerde obligaties door Curaçao, waarbij de nominale waarde volledig wordt gegarandeerd door de tegenwaarde van de onderliggende US\$ 'zero coupon' obligaties en de rente als hieronder (i.c. de uitgifte van door buitenlandse obligaties gegarandeerde lokale obligaties).

Doordat in totaal NAF. 800 miljoen aan obligaties uitstaat (per ultimo 2006) en er (tenminste) NAF. 600 miljoen dit jaar al beschikbaar kan zijn, zal redelijkerwijs moeten worden overeengekomen dat alle huidige houders van de obligaties, met uitzondering van de overheidsinstellingen, ieder in beginsel voor 75% (pro-rata) in aanmerking komen voor de inruiltransactie. De overige uitstaande obligaties die bij genoemde houders uitstaan (ad NAF. 200 miljoen) zullen dan zolang als nodig worden geherfinancierd onder de huidige voorwaarden en zodra de gelden daarvoor uit privatisering vrijkomen worden afgelost of geconverteerd in gegarandeerde leningen. De verwachting is dat dit binnen één à anderhalf jaar zal geschieden.

Zowel in de directe ruiltransactie, als bij de uitgifte van door buitenlandse obligaties gegarandeerde lokale obligaties, is de hoofdsom volledig gegarandeerd door de financiële kracht en 'backing' van de Verenigde Staten van Amerika. Voorts loopt men ook geen valutarisico vanwege de sinds 1971 bestaande vaste wisselkoers tussen de eigen valuta en de US\$. Voorts zal ook de rente voor de belegger vanaf 1 januari 2009 volledig gegarandeerd worden. Dit kan als volgt door Curaçao worden gestructureerd wanneer zij autonoom wordt en direct de beschikking krijgt over de 'license fee' inkomsten c.q. de netto-winst van de Centrale Bank⁹.

Op grond van een landsbesluit van de regering van Curaçao kan de Centrale Bank van Curaçao de aan de banken en institutionele beleggers te betalen rente garanderen door een fonds (i.c. een geblokkeerde rekening) aan te houden waarop de 'license fee' inkomsten van Curaçao¹⁰ c.q. de door de Centrale Bank aan de regering uit te keren winst voor het bedrag van de aan meergenoemde obligatiehouders te betalen rente, rechtstreeks zullen worden gestort. Door de geleidelijke fondsvorming gedurende het jaar, zullen op halfjaarlijks basis deze geblokkeerde inkomsten alsdan kunnen worden aangewend om de rentelasten te vergoeden.

⁸ Tegen een gemiddelde waarde van US\$ 0,48 per US\$ 1 aan zero coupon obligatie.

⁹ Voor 2007-2008 zal de rente zoals gebruikelijk via de algemene middelen worden betaald.

¹⁰ In 2005 bedroegen die ca. NAF. 32 miljoen.

Op grond van het huidige tarief van 1% op de meeste valutatransacties tussen ingezetenen en niet-ingezetenen zal het speciale rentegarantiefonds, op grond van cijfers in het jaarverslag van de Bank van de Nederlandse Antillen, jaarlijks op Curaçao genoeg middelen genereren om een groot deel (ca. 78%) van de renteverplichtingen na te komen.

Het rentegarantiefonds zal dan jaarlijks voor het restant moeten worden gevoed uit de algemene middelen of door een zeer kleine aanpassing van de ‘license fee’ met enkele procent punten (vermoedelijk 0,3%). Door zowel de hoofdsom- als rentegarantie kan de interestvoet op uitgegeven obligaties definitief omlaag naar hooguit 4%.

Het eventuele ‘gat’ dat in de landsbegroting van Curaçao tijdelijk ontstaat als gevolg van het wegvallen van de ‘license fee’ inkomsten c.q. de netto-winst van de Centrale Bank, zal door de lagere rentelasten, een kleine aanpassing in de license fee en door de extra opbrengsten van de in Deel IV behandelde overige (niet-belasting) inkomstenverhogende maatregelen geheel worden gedekt.

3.8 Voordelen nieuwe benadering

Bovenstaande benadering heeft in ieder geval de volgende voordelen boven de huidige situatie:

- a. de oplossing is vooralsnog geheel op eigen kracht;
- b. Curaçao richt een kleine maar professionele en gespecialiseerde “Debt Agency” op (KALDNA), die als voorloper dient voor de toekomstige Overheidsbank welke de in de Staatsregeling op te nemen begrotings- en schuldnormen gaat bewaken bij het beheer en de administratie van de schuldendienst;
- c. de hoofdsom van de geconverteerde obligaties zal volledig gegarandeerd zijn door de financiële kracht van de Verenigde Staten en de ‘backing’ van de US dollar;
- d. de halfjaarlijkse rentebetalingen zullen volledig gegarandeerd zijn door de Centrale Bank van Curaçao;
- e. er zal geen koersrisico zijn, omdat de eigen valuta een vaste wisselkoers heeft en waarschijnlijk zal behouden met de US dollar;
- f. de opbrengsten uit privatisering zullen op prioritaire basis worden aangewend voor de aflossing van uitstaande obligaties.

De hierboven aanbevolen benadering, in combinatie met het nieuwe Toezichtstelsel Financieel Beheer zoals in Deel II uiteengezet, zal het definitieve einde inluiden van de schuldenproblematiek zoals Curaçao die thans kent, maar zal ook moeten worden gedragen door de beleggers in overheidsobligaties (i.c. de banken en institutionele beleggers).

3.9 Beleggers in overheidsobligaties

Deze beleggers hebben op 24 oktober en 9 december 2006 een vergadering gehad met het toenmalige Bestuurscollege van Curaçao waarbij in beginsel was overeengekomen dat de beleggers, ter vermijding van een financiële crisis, bereid waren tot herfinanciering van de obligaties en de ter beschikking stelling van korte termijn kaskredieten (met een termijn van een tot drie maanden), voorzover er een protocol tussen het Eilandgebied Curaçao en

genoemde beleggers zou komen, alsmede een lange termijn oplossing voor de schuldenproblematiek. Dit aspect, geen “quick fix”, maar duurzame oplossingen, is ook door de KvK en het VBC in het overleg met de Commissie benadrukt.

Het dossier over de vergaderingen tussen het Bestuurcollege en de banken en institutionele beleggers is door de Commissie doorgenomen en de beginselafspraken (noodzaak van een protocol en een oplossing voor de lange termijn) zijn op 15 maart 2007 door het voltallige bestuur van de bankiersvereniging, de Curaçao Bankers Association (CBA) tegenover de Commissie bevestigd. Volgens de bankiersvereniging is dit protocol echter door omstandigheden er niet gekomen. In januari is met het nieuwe Bestuurscollege vergaderd, maar volgens de CBA is tot nu toe daarop nog geen vervolg geweest.

De CBA wilde graag een oplossing voor de schuldenproblematiek voor de lange termijn zien en is in dat verband bereid mee te werken aan het oplossen van de acute financiële problemen van de overheid, aangezien dat ook in het belang is van de financiële sector. Echter, men verwacht “accountability” van de overheid en dat middelen die beschikbaar komen (bijvoorbeeld uit privatisering) eerst voor schuldaflossing worden aangewend.

De Commissie ziet niet in waarom een dergelijk protocol niet door KALDNA in overleg met de beleggers tot stand zou kunnen komen langs de lijnen van de lange termijn benadering zoals die door de Commissie wordt voorgestaan. Immers de door de Commissie uitgewerkte benadering concentreert zich, voor wat betreft de uitgegeven obligaties, met name op de belangen van de niet-overheidgerelateerde obligatiehouders. KALDNA, zoals die bedoeld is te worden opgezet, zal een betrouwbare partner zijn, die betrouwbare informatie kan verschaffen aan de beleggers en op deskundige wijze op dagelijkse basis bezig zal zijn met alle partijen bij de oplossing van de schuldenproblematiek, welke overigens haar enige taak zal zijn. Daardoor krijgen de banken en institutionele beleggers een professionele gesprekspartner die, ongeacht de samenstelling van het Bestuurscollege, continuïteit kan bieden aan de financieringsrelatie.

3.10 Nationaal Convenant

Mitsdien wordt voorgesteld om, teneinde de oplossing te implementeren, het Bestuurscollege en KALDNA een Nationaal Convenant te laten sluiten met de financiers waarin langs bovenstaande lijnen afspraken worden gemaakt voor de oplossing van de schuldenproblematiek voorzover die laatstgenoemden aangaat. Voor de toekomst kan het Eilandgebied Curaçao in verband met de realisatie van een autonome status een inspanningsverplichting op zich nemen aangaande de invulling van wenselijke aspecten van het financieel beheer voor een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Niettemin kan (in afwachting van de oprichting van KALDNA) het Bestuurscollege reeds nu over het Nationaal Convenant beginnen te onderhandelen, waarbij later in de verordening inzake de taak- en garantiestelling voor KALDNA tevens zal worden bepaald wat met het Convenant moet worden gedaan. Daarmee wordt het Convenant ook tegelijkertijd onderworpen aan de goedkeuring van de Eilandsraad.

Het Convenant verschaft zeker een positieve “incentive” aan de beleggers, omdat het hen als financier op structurele wijze zal betrekken bij de sanering van de openbare financiën.

In de toekomst zullen de financiers frequent overleg met en advisering van de Minister van Financiën hebben via institutionalisering van de Raad voor de Gezonde Overheidsfinanciën, welke de minister gevraagd en ongevraagd kan adviseren over zaken betreffende de overheidsfinanciën en de nationale schuld.

3.11 Schatkistpapier

Volgens de schuldenstaat per ultimo 2006 staat er zo'n NAF. 200 miljoen uit aan schatkistpromessen ten behoeve van de financiering van Curaçao. Deze schuldbrieven worden door tussenkomst van de Centrale Bank in circulatie gebracht en vervallen in tegenstelling tot de obligaties op korte termijn (binnen een jaar). Zij kunnen ook geherfinancierd worden.

De Commissie wil ook voor deze schulden aangeven, dat er gekeken moet worden naar het belang van Curaçao bij de samenstelling van een integrale oplossing. Wanneer dat het uitgangspunt is, kan bij die integrale oplossing de Centrale Bank van Curaçao een rol van betekenis spelen, zeker nu deze schulden ook moeten worden betrokken in de oplossing van de totale schuldenproblematiek. Van belang is dan de houding van partijen gedurende de overgangssituatie.

In bijna alle landen in ontwikkeling is het mogelijk om tot een bepaalde, meestal wettelijk vastgestelde, hoeveelheid gelden (i.c. renteloze voorschotten) te lenen van de eigen Centrale Bank. Van dit middel mag uiteraard, met het oog op handhaving van de waarde van de eigen munt, slechts op conservatieve wijze gebruik worden gemaakt. In het geval van Curaçao is het Eilandgebied Curaçao thans nog niet in staat om wettelijk rechtstreeks renteloze voorschotten aan te houden bij de Centrale Bank. Dat is een bevoegdheid die in de huidige situatie slechts de Landsregering heeft.

Aangezien het de bedoeling is dat Curaçao spoedig autonoom zal zijn en daardoor (met of zonder samenwerking) een Centrale Bank zal moeten instellen (als exclusieve monetaire autoriteit) zal zij in beginsel (net als thans de Antilliaanse Landsregering) volledig autonoom en in staat zijn de nu door de Antilliaanse Centrale Bank (Bank van de Nederlandse Antillen) aangehouden beleggingen in Curaçaosche obligaties en schatkistpapier door haar nieuwe Centrale Bank om te (laten) zetten in de wettelijk bij de laatste vastgestelde kredietruimte.

Curaçao kan op grond van het Centrale Bankstatuut, de landsverordening regelende de inrichting en taken van de nieuwe Centrale Bank voor Curaçao, renteloze voorschotten aanhouden bij de Centrale Bank, mits deze voorschotten op enig moment niet meer zullen bedragen dan 10% van de inkomsten van het Land Curaçao in het voorgaande begrotingsjaar.

Aldus zal de hierboven bedoelde omzetting van de schuld bij de Bank van de Nederlandse Antillen naar de nieuwe Centrale Bank voor Curaçao in beginsel in de vorm van renteloze voorschotten (tot de grens van ca. 10% van de genormaliseerde inkomsten van het Land Curaçao) tot de wettelijke mogelijkheid (gaan) behoren, terwijl het meerdere van de thans door de Bank van de Nederlandse Antillen in portefeuille gehouden waardepapieren ten behoeve van de maatschappelijke verhandelbaarheid voor een bepaalde periode in rentedragend papier van het Land Curaçao zal moeten worden omgezet.

Eén en ander kan worden vastgelegd in een door de Eilandsraad goed te keuren protocol tussen de Centrale Bank en het Eilandgebied Curaçao onder de voorwaarde dat het eventuele meerdere boven hetgeen wettelijk als een renteloos voorschot kan worden aangeboden, prioritair aflossing geniet, gedurende een van te voren overeengekomen termijn, wanneer Curaçao autonoom wordt. Dit moet daarna ook in een op te stellen overgangs-Landsverordening worden opgenomen.

Bovendien kan, nadat de banken en institutionele beleggers uit het speciale rentefonds betaald zijn, de Centrale Bank de license fee c.q. uitkeerbare winsten aanwenden om de uitstaande ‘exposure’ van Curaçao aan de Centrale Bank zelf te reduceren tot het wettelijk maximum.

De Commissie benadrukt dat het hier gaat om een puur interne aangelegenheid tussen het toekomstig Land Curaçao en haar eigen Centrale Bank en dat in de huidige situatie, zijnde sinds de start-RTC formeel een overgangssituatie, gehandeld moet worden in overeenstemming met het meest waarschijnlijke toekomstige wettelijke kader, zoals dat wordt voorzien in de autonome status voor Curaçao. In dat licht bezien is het duidelijk dat de Centrale Bank functie in de nieuwe staatkundige situatie van Curaçao in de oplossing van de schuldenproblematiek wordt betrokken.

3.12 Schuld aan APNA

Het APNA verzorgt de ambtenarenpensioenen en hanteert daarbij een kapitaaldekkingssysteem, waarbij het aanwezige belegde kapitaal te allen tijde voldoende moet zijn voor de actuarieel vastgestelde pensioenverplichtingen. De pensioenen worden thans aan ambtenaren toegekend op grond van het eindloonsysteem. In vergelijking met het in het bedrijfsleven meer gangbare middelloonsysteem is dit een relatief kostbare pensioenregeling. Dit impliceert dat de pensioenverplichtingen solide beleggingen vereisen. Wanneer de overheid de premies niet zou afdragen of de rente op leningen niet betaalt dan komt het beleggingsresultaat en daarmee het belegd vermogen onder druk.

Het is dus zaak dat het overheidshuishouden qua financieel beheer spoedig in orde komt, zodat aan de lopende verplichtingen kan worden voldaan en betalingsachterstanden vermeden worden. Hiervoor zijn er in Deel II en hierna zal er in Deel IV oplossingen aangedragen. In dit verband zal, met betrekking tot de overheid, ervoor moeten worden gezorgd dat het fonds wel goed blijft presteren.

Om de overheid beter te kunnen laten presteren in termen van haar verplichtingen aan het fonds is door de Commissie Versterking Financiële Positie Pensioenfonds aanbevolen om de overheid over te laten gaan op het middelloonsysteem met voorwaardelijke indexatie, welk betaalbaarder is voor de overheid (zie Deel IV). Dit brengt op termijn met zich mee dat het belegbare vermogen uit premie-inkomsten lager zal gaan worden, maar dit geldt ook voor de pensioenverplichtingen. Voorts zal er door de nieuwe regeling minder indexatie druk gaan ontstaan en daardoor ook geen backservice lasten. Thans betaalt het fonds deze lasten zelf uit de beleggingsresultaten. Door invoering van het nieuwe systeem zal het fonds de beleggingsresultaten niet meer hoeven aan te wenden voor backservicelasten. Hierdoor zal er dus in beginsel een positieve invloed uitgaan op de dekkinggraad van APNA, terwijl de overheid in beginsel beter aan haar verplichtingen zou kunnen gaan voldoen.

Voorts wordt de handhaving van een voldoende dekkingsgraad op termijn bedreigd door het zogenaamde “vergrijzingsprobleem”. Dit probleem is echter een breder maatschappelijk probleem dan alleen van de overheid, waartoe een ieder uit oogpunt van solidariteit zou moeten bijdragen. De oplossing hiervan zal, naast solide beleggingen, waarschijnlijk ook moeten worden gezocht in andere maatregelen zoals premieverhoging en/of verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

Overigens speelt de dekkingsgraad in de beoordeling van de solvabiliteit (i.c. de financiële positie) van het fonds een belangrijke rol en wordt deze gedefinieerd als de verhouding tussen de waarde van de beleggingen en de voorziene pensioenverplichtingen berekend op actuariële basis. Dit betekent dat de premieontvangsten, het gevoerde beleggingsbeleid en de waarde van de pensioenaanspraken van groot belang zijn voor de solvabiliteit van het fonds. Wanneer de premies niet worden afgedragen, de noodzakelijke beleggingen daardoor niet kunnen plaatsvinden en/of de beleggingen minder rendabel zijn, dan zal het fonds onderpresteren. Zover is het echter nog niet. Hoewel niet ijzersterk, is de dekkingsgraad van het fonds sinds¹¹ 2000 boven de 100% gebleven (2006: 105%). Het APNA kon op dit moment nog geen prognose geven van de ontwikkeling in de dekkingsgraad voor de komende jaren. Maar er is voor de Commissie geen reden om aan te nemen dat deze zich niet goed zou blijven ontwikkelen, wanneer de overheid zich aan haar afspraken houdt en de nodige maatregelen worden genomen om de risico's tijdig het hoofd te kunnen bieden.

In de praktijk ondervindt het fonds bij het realiseren van een goed rendement kennelijk wel enige hinder van de 40-60 beleggingsregel, waardoor het niet meer dan 40% in het buitenland kan beleggen. Zou op dit moment het fonds door de overheid voor een groot deel in ‘cash’ worden terugbetaald, dan zou de rendementsontwikkeling van het fonds zelfs kunnen worden geschaad omdat op cash en andere beleggingsobjecten wellicht minder resultaat valt te behalen dan op overheidsleningen. Dus voorlopig verdient het fonds meer door de overheidsobligaties dan dat het met cash door de overheid betaald zou worden, zonder dat het een beter renderend beleggingsalternatief heeft in het binnenland. Dus de enige weg zou zijn om in buitenlandse objecten te beleggen, maar het fonds heeft kennelijk haar grens voor buitenlandse beleggingen reeds bereikt.

In het belang van het fonds moet voor de toekomst overwogen worden of, voorbij een zekere balanstotaal, niet een aangepast investeringsregel op het fonds zou moeten worden toegepast. Daarvoor dient zij dan een wettelijke ontheffing te krijgen van de thans geldende beleggingsregel. Die ontheffing kan in de nieuwe situatie door de Minister van Financiën bij landsbesluit worden gegeven, gehoord de Centrale Bank.

De huidige schuld aan APNA bedraagt eind 2006 ca. NAF. 800 miljoen, waarvan slechts NAF. 70 miljoen (ca 9%) bestaat uit betalingsachterstanden met betrekking tot pensioen- en VUT-premies. Op de geformaliseerde schuld wordt jaarlijks aflossing en rente door het Eilandgebied Curaçao aan APNA betaald. Het Eilandgebied Curaçao heeft onlangs besloten om een commissie in het leven te roepen die met het APNA gaat onderhandelen over de formalisatie c.q. aflossingsmogelijkheden voor de nog niet geformaliseerde schuld. Daarmee zullen alle schulden aan APNA zijn geformaliseerd, waarbij de annuïteiten in beginsel

¹¹ Met uitzondering van het jaar 2002 (97%).

overeenkomen met de door APNA vastgestelde behoeften naar aanleiding van de interne vervalagenda voor pensioenverplichtingen.

Zolang het Eilandgebied Curaçao zich houdt aan de afgesproken betalingen zullen, rekening houdend met het bovenstaande, in beginsel op termijn geen problemen ontstaan voor het fonds.

Tenslotte is in 3.6 (b) voorgesteld om, na de vorming van CURENCO, APNA aan te bieden daarvan minderheidsaandehouder te worden. De Curaçaosche overheid verkoopt dan een gedeelte van haar pakket aandelen aan APNA, waarbij als tegenprestatie de economische waarde van de aandelen wordt gebruikt om de schuld bij APNA te verminderen. Teneinde de schuld verder te verlagen kunnen de aan de overheid toekomende dividend worden gebruikt voor verdere schuldreductie. Hierdoor kan de schuld versneld worden afgelost. Aan de andere kant zal het resultaat uit beleggingen van het fonds vermoedelijk toenemen, waardoor de dekkingsgraad verder zal stijgen. Dit zal dan een ‘win-win’ situatie opleveren voor beide partijen.

3.13 *Ontwikkeling schuldquote*

De oplossing van de schuldenproblematiek zoals in dit rapport voorgestaan, wijst in de richting van een duidelijke afname van de schuldquote op korte- tot middellange termijn (< dan vijf jaar). Niet alleen zullen door schuldverrekening en de boedelscheiding bepaalde schulden van de schuldpositie zouden kunnen worden “afgevoerd”, maar tevens door de volledige garantie van de hoofdsom en rentelasten gedurende de looptijd van de nieuw uit te geven gegarandeerde 4% obligaties.

Indien wordt uitgegaan van een huidige schuldquote van 59,5 %¹², zal bij de oplossing van slechts twee van de hierboven behandelde posten (namelijk, een groot deel van de uitstaande obligatieleningen en de schulden aan ONVs door KALDNA de schuldquote met 17%-punten verlaagd kunnen worden naar ca. 44%, welke door de Commissie Schuldenproblematiek (p. 36¹³) voor een land met het ontwikkelingsniveau van Curaçao als *houdbaar* wordt beschouwd. Dit betekent dat een dergelijk schuldniveau, gezien de grootte van de economie en onder normale omstandigheden, voor de betaling van de jaarlijkse rente en aflossing in beginsel geen problemen zal moeten opleveren.

Indien nu (als *derde* en reeds lopende actie) de privatisering van de raffinaderij *slechts* US\$ 400 miljoen gulden extra zou opleveren voor de verdere schuldreductie, hetgeen maar een kleine fractie is van de verwachte verkoopwaarde van een meerderheidspakket aandelen, dan wordt de schuldquote ca. 34,6%! Het bovenstaande wil zeggen dat met slechts drie, wellicht op korte termijn onvermijdbare, acties de schuldquote door het Eilandgebied Curaçao

¹² NAF. 2.620 miljoen aan schuld/ 4.400 miljoen BBP van Curaçao komt op een schuldquote van 59,5 %.

¹³ De door genoemde Commissie aanbevolen norm voor een houdbare schuldquote voor Curaçao ligt in de range van 40-50%, d.w.z. de totale schuld mag niet boven van 50% van het BBP uitkomen. Is die lager dan 40% van het BBP dan is de schuldquote zeer acceptabel te noemen, aangezien dat zelfs voor echte ontwikkelingslanden een houdbare schuldquote is. Tot die categorie wordt Curaçao door de Commissie niet gerekend.

substantieel zal kunnen worden teruggebracht tot een zeer acceptabel niveau. Deze acties en de daarmee corresponderende effecten zijn als volgt:

Tabel 3: Geprojecteerde Ontwikkeling Schuldquote Eilandgebied Curaçao

	ACTIE	STAND EN EFFECT	SCHULD-QUOTE
	Stand per 31 december 2006	In mln. NAF	
		2620	59.5%
ACTIE 1:	Schuldvergelijking met Overheidsinstellingen en afwikkeling	65	
	Nieuwe stand	2555	58.1%
ACTIE 2:	Herfinanciering door uitgifte van volledig gegarandeerde 4% obligaties	600	
	Nieuwe stand	1955	44.4%
ACTIE 3:	Stel dat het gedeelte van de opbrengst uit privatisering bestemd voor schuldreductie <i>zeer conservatief</i> wordt geschat op US\$ 400 miljoen. Dit is NAF. 720 miljoen. Hiervan dient te worden afgetrokken de noodzakelijke aflossing voor de lening ad NAF 287 ter financiering van de 4% gegarandeerde obligaties (zie actie 2). Resteert netto NAF 433 miljoen voor verdere schuldreductie (t.b.v. obligatiehouders banken en institutionele beleggers ad NA f 200 miljoen, aflossing schatkistpapier ad NAF 200 miljoen, NAF 33 voor verlaging overige schulden en claims)	433	
	Nieuwe stand	1522	34.6%

Na deze drie acties bestaat de overgebleven schuld van Curaçao uit de volgende posten:

Tabel 4: Restantschuld Eilandgebied Curaçao na drie actiepunten

RESTANT SCHULD CURAÇAO	BEDRAG In mln. NAF
Nieuwe stand na de drie grote acties	1502
Waarvan:	
• Schuld aan het Land (naar boedelscheiding)	222
• Schuld aan Nederland (verzoek om kwijtschelding)	418
• Schuld aan APNA	800
• Overige schuldeisers	62

Tijdens de onderhandelingen in het kader van de staatkundige structuur (in casu, *het vierde grote actiepunt* voor Curaçao) zal de niet geformaliseerde schuld aan het Land van ca. NAF. 222 miljoen in de boedelscheiding moeten worden betrokken en de MJP-schulden besproken

moeten worden met Nederland. Beide posten betreffen oude schulden. In ieder geval is de schuld aan het Land de Nederlandse Antillen niet rentedragend en kan zij dus als gevolg daarvan, *ceteris paribus*, niet oplopen.

Voor wat betreft het APNA kan gesteld worden dat elke vermindering van de schuld met ca. NAF. 44 miljoen volgens hetgeen besproken is onder 3.6 en 3.12 brengt een vermindering van de schuldquote met 1% punt met zich mee. Dat betekent dat indien de waarde van de aandelen tezamen met het dividend een totale waarde van NAF. 180 miljoen zal bereiken, de schuldquote verder omlaag zal gaan met 4% punt naar een niveau van ca. 30%. Een aandelen transactie met APNA zal dan ook in de nabije toekomst object van studie kunnen zijn daar waar het tot substantiële verlaging van de schuldpositie zou kunnen leiden.

3.14 Schuld aan Nederland

De schuld aan Nederland is wel rentedragend, terwijl Curaçao daarop koersrisico loopt. Indien Curaçao aan de onderhandelingstafel met Nederland kan laten zien dat zij zelf de nodige duurzame maatregelen heeft genomen ter versterking van het financieel beheer (zie Deel II), voor een drastische reductie van de schuldpositie (zoals de Commissie dat in dit gedeelte van het rapport voor ogen staat) en voor verbetering van de financiële perspectieven (zie Deel IV) en bevordering van de economische ontwikkeling (zie Deel V) dan is het alleszins redelijk dat, tevens gelet op het ook door Nederland ondersteunde uitgangspunt van een ‘schone start’, het relatief kleine bedrag van schuld aan Nederland wordt kwijtescholden. Dit betekent dat aan het einde van het traject voor een nieuwe staatkundige structuur de schuldquote verder omlaag zal kunnen zijn gezakt met minimaal 6 tot ca. 16% naar de range van 18,1-28,1%. Met deze uitkomst spreekt men volgens de in dit verband gehanteerde internationale normen van een “gezonde” schuldquote.

3.15 Credit rating

Tenslotte, gegeven de mogelijke positieve ontwikkeling in de schuldquote nog voordat Curaçao de autonome status verkrijgt, zal na het verkrijgen van bedoelde status, de Overheidsbank als opvolger van KALDNA zich ook moeten gaan concentreren op het verwerven van een goede internationale “credit rating” waardoor het gemakkelijker wordt om in het buitenland lang kapitaal aan te trekken voor de kapitaalinvesteringen van de overheid. Daarvoor moeten de overheidsfinanciën op orde komen.

Het is dan ook van eminent belang dat de maatregelen ten aanzien van het financieel beheer, zoals in dit adviesrapport aanbevolen, zo spoedig mogelijk worden geïmplementeerd zodat de effecten daarvan op middellange termijn zichtbaar kunnen worden.

Van de te verwerven “credit rating” gaat alsdan een disciplinerende werking uit, in die zin dat de overheidsfinanciën, eenmaal gesaneerd, blijvend in orde moeten zijn wil men de ‘rating’ handhaven c.q. verbeteren. Dat is een zeer stimulerende negatieve ‘incentive’: de overheid heeft daardoor, meer dan enig intern disciplineringsmechanisme, de druk van buiten om de overheidsfinanciën blijvend gezond te houden.

3.16 De schuld van het Land

Sommigen zullen zichzelf thans de vraag stellen of er wellicht geen sprake is van een aandeel van de eilandgebieden in de schuld van de verdwijnende openbare rechtspersoon de Nederlandse Antillen. In de Slotverklaring van 2 november 2006 en in het Overgangsakkoord van 12 februari 2007 met de K3, Sint Maarten en het Land de Nederlandse Antillen wordt inderdaad gesproken over verdeling van de schulden van het Land de Nederlandse Antillen over de eilandgebieden op grond waarvan specifieke financiële hulp door Nederland aan de genoemde eilandgebieden wordt toegezegd.

De Commissie heeft geen enkele overtuigende (juridische) basis kunnen vinden waarom de eilandgebieden, en in dit geval Curaçao, verantwoordelijk moeten worden gesteld voor de schuld van het Land. Mitsdien kan de Commissie het Eilandgebied Curaçao niet adviseren akkoord te gaan met aanvaarding van een deel van de schulden van het land.

Naar de mening van de Commissie zijn Curaçao en de andere eilandgebieden slechts aansprakelijk voor de schulden welke het Land direct ten behoeve van ieder specifiek eilandgebied heeft gemaakt en voor vorderingen van het land op Curaçao als direct aanwijsbare vorderingen, bijvoorbeeld uit hoofde van te plegen ERNA-afdrachten. De rest van de schuld van het land kan niet worden afgewenteld op de eilandgebieden, met name om de volgende (juridische) redenen:

- a. de rechtspersoon het Land de Nederlandse Antillen is niet dezelfde als de rechtspersoon van de diverse eilandgebieden, waaronder Curaçao;
- b. de schulden van de eilandgebieden, waaronder Curaçao, worden volgens de comptabiliteitsvoorschriften niet opgeteld bij die van het Land als schulden van het Land;
- c. de eilandgebieden, waaronder Curaçao, voorzien het land ingevolge artikel 86-87 van de ERNA met een wettelijk volledig begrensde aandeel in hun belastinginkomsten om de gemeenschappelijke zorggebieden van het land te financieren zoals genoemd in artikel 2-2a van de ERNA. De daarenboven benodigde extra middelen c.q. gebrek daaraan, waardoor eventueel door het Land als aparte rechtspersoon schulden worden gemaakt, komen in ieder geval niet voor rekening van de eilandgebieden;
- d. de eilandgebieden, waaronder Curaçao, zijn juridisch niet de rechtsopvolgers van het Land de Nederlandse Antillen wanneer die zal ophouden te bestaan en
- e. de eilandgebieden, waaronder Curaçao, zijn niet verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtszekerheid van de schuldeisers van de rechtspersoon het Land de Nederlandse Antillen.

De juridische motivering is op zich voldoende voor Curaçao om deze claim van zich af te slaan. Mocht men niettemin bedoelde claim op grond van het economisch solidariteitsbeginsel willen opleggen (i.c. een "solidariteitsschuld"), dan zal Curaçao makkelijk kunnen aantonen dat in ieder geval daar waar het de heffing van invoerrechten, accijnzen en omzetbelastingen betreft (vanwege die heffingen en de afdracht van 50% daarvan aan het Land waar andere eilanden die heffingen niet, nauwelijks of in geringere mate hebben ingevoerd) zij substantieel meer heeft bijgedragen aan het verlagen van de tekorten van het Land dan de anderen. Er is dan ook geen gelijkheid of solidariteit geweest in

de belastingheffing en als gevolg daarvan in de afdrachten aan het Land.

Mitsdien moet bij een op grond van de economische solidariteitsnorm te maken verdeling van de zogenaamde “solidariteitsschuld” dan ook voor het berekenen van het aandeel van Curaçao in mindering op die schuld worden gebracht: Vijftig ten honderd procent (50%) van alle indirecte belastingen die op Curaçao zijn betaald en aan het Land afgedragen, welke niet, nauwelijks of in geringere mate (bijvoorbeeld een lager percentage) zijn ingevoerd op de andere eilanden. Maar de vraag is dan of de overige eilandgebieden achteraf de dupe zouden moeten worden van de “laxity” (toegeeflijkheid) van het Land in de belastingheffing om geen indirecte belastingen bij hun te introduceren, ondanks haar federale competenties op grond van art. 2-2a ERNA. Het antwoord daarop is volgens de Commissie “nee”.

Gelet op het bovenstaande, zo vindt de Commissie, kan er zowel op juridische als op economische gronden geen sprake zijn van een aandeel van Curaçao (en ook niet van de andere eilandgebieden) in de schulden van het Land de Nederlandse Antillen.

Daarom is het dan ook niet vreemd dat de Koninkrijksregering, bij het uiteenvallen van het Land de Nederlandse Antillen als openbare rechtspersoon, als verantwoordelijke voor de waarborgfunctie ten aanzien van de rechtszekerheid van de crediteuren van het Land de eilandgebieden heeft toegezegd hun aandeel in de schulden van het Land over te zullen nemen. Voor Curaçao moet dat voldoende zijn om zich met succes te beroepen op bovenstaande redenen.

DEEL IV

GEZONDE FINANCIËLE PERSPECTIEVEN

4.1 Inleiding

Naast een gezonde schuldpositie is evenzeer een evenwichtige begroting nodig ter handhaving van gezonde financiële perspectieven voor de totale overheidsfinanciën op middellange termijn. Curaçao is sinds begin jaren '90 echter geplaagd geweest door aanhoudende tekorten op de begroting en daardoor een steeds toenemende financieringsbehoefte. Dit resulteerde zoals we eerder zagen in een relatief groot beroep op de geld- en kapitaalmarkt met als gevolg een torenhoge schuldpositie. Bij ongewijzigd beleid is dit zeker niet houdbaar.

4.2 Begroting Eilandgebied Curaçao

De bestuurders van Curaçao moeten daarom dan ook terug naar de basis, het begin van alle financiële problemen. Dat is de begroting! De begroting is niet alleen maar een kasboekje waarin vooraf de ontvangsten en uitgaven worden geprojecteerd, maar bij uitstek ook een zeer belangrijk beleids- en sturingsinstrument. Voor de begrotingsontwikkeling van Curaçao voor de afgelopen vijf jaren zie Tabel 5.

Tabel 5: Begroting Eilandgebied Curaçao

	2002	2003	2004	2005	2006*
INKOMSTEN	748.5	833.0	818.7	982.3	917.9
Belastingen, als volgt verdeeld:	591.1	604.7	627.7	644.4	696.1
Belastingen op inkomens	546.9	555.8	578.3	598.2	616.0
Belastingen op goederen en diensten	29.4	36.8	38.2	38.5	80.1
Overige niet-belasting inkomsten	157.4	228.3	190.9	337.9	221.80
UITGAVEN	838.2	913.0	953.6	1057.6	990.6
Lopende uitgaven, als volgt verdeeld:	826.5	886.2	919.2	1048.5	967.7
Lonen en Salarissen	275.8	283.9	262.0	396.2	319.2
Goederen en diensten	218.0	263.9	329.3	309.7	299.1
Overdrachten	152.0	147.2	170.4	161.6	171.8

Overige uitgaven	58.9	73.0	42.7	42.1	41.8
Rentelasten	121.8	118.2	114.8	138.9	135.8
Kapitaaluitgaven	11.8	26.8	34.4	9.1	22.9
Begrotingstekort	-89.8	-80.0	-134.9	-75.4	-72.7

Bron: Jaarverslag BNA 2005, met uitzondering van begroting 2006* (afkomstig van Eilandgebied Curaçao)

In **Bijlage 8** wordt de ontwikkeling in de (belasting)inkomsten grafisch weergegeven over de laatste vijf jaar, in **Bijlage 9** van de uitgaven en in **Bijlage 10** van de tekorten.

Indien, even afgezien van de incidentele BRK post in 2006¹⁴, ervan wordt uitgegaan dat de gemiddelde inkomsten en uitgaven over een periode van vijf jaar de “normale” of gemiddelde begroting weerspiegelen, dan zijn de jaarlijkse inkomsten ca. NAF. 860 miljoen en de uitgaven NAF. 950 miljoen. Bij ongewijzigd beleid zou Curaçao dan jaarlijks een gemiddeld tekort van NAF. 90 miljoen op de begroting vertonen. Vanuit de optiek van de schuldenproblematiek zit in dat tekort structureel gemiddeld NAF. 125 miljoen aan rentelasten. Aangenomen wordt dat dit bedrag grofweg bestaat uit de volgende porties:

- gemiddeld NAF. 13 miljoen ¹⁵ per jaar voor de Nederlandse schuld;
- gemiddeld 7% ¹⁶ op de uitstaande obligaties bij banken, institutionele beleggers en schatkistpapier ad NAF. 1 miljard (exclusief APNA): NAF. 70 miljoen per jaar en
- het restant (NAF. 125-13-70 miljoen) van NAF. 42 miljoen is dan aan te merken als te betalen rente aan APNA en overige rente voor kortstondige debetposities bij banken.

De oplossingen die in het vorige deel van dit rapport zijn aangedragen ter vermindering van de schuldquote beogen, als gevolg van de schuldreductie, de rentelasten omlaag te brengen. Dit deel van het rapport gaat over de financiële perspectieven. In concreto betekent het uitgangspunt van “gezonde financiële perspectieven” het volgende:

- het op basis van een *gedegen financieel beheer* met structurele en transparante maatregelen *bereiken van begrotingsevenwicht* (c.q. begrotingsoverschot) op middellange termijn, met het oog op het kunnen *terugbetalen van de schulden en overige verplichtingen* wanneer die vervallen.

Aldus is de realisatie van gezonde financiële perspectieven méér dan een begrotingsexercitie alleen. Het gaat om de samenhang tussen het inrichten van de juiste institutionele – en toezichtsstructuur (zie Deel II), het kunnen terugbetalen van de verplichtingen (Deel III) en het bereiken van een houdbare evenwichtssituatie op de begroting (‘sustainable balanced budgets’).

¹⁴ Hiermee wordt bedoeld de in de cijfers van belastingen op goederen en diensten in 2006 (voor NAF. 55, 1 mln) opgenomen incidentele bate afkomstig uit de verdeling der belastingen op grond van de BRK-regeling.

¹⁵ Uit jaarverslag 2005 van de BNA.

¹⁶ Uit jaarverslag 2005 van de BNA.

4.3 Begrotingsevenwicht

In dit deel van het rapport resteert dan de behandeling van de begrotingssituatie, oftewel de perspectieven voor het bereiken van begrotingsevenwicht op middellange termijn. Daarbij gaat het, uitgaande van het genormaliseerde begrotingstekort ad NAF. 90 miljoen, met name over het vraagstuk of de Commissie, in verband met een gezonde startpositie voor een autonoom Curaçao, mogelijkheden ziet om op middellange termijn duurzame begrotingsevenwicht te bereiken. Daarbij is bepalend welke realistische en structurele maatregelen de overheid kan nemen om meergenoemde uitgangspunt (van een ‘gezonde startpositie’) voor een autonoom Curaçao zoveel mogelijk te realiseren.

Teneinde de financiële perspectieven van het Land Curaçao te verbeteren zal reeds bij de aanvang van de autonome status in ieder geval het volgende beleid moeten worden gevoerd:

- a. verlaging van de rentelasten;
- b. verlaging van de overheidsuitgaven in de gezondheidszorg;
- c. het introduceren van een marktconform pensioenstelsel;
- d. efficiencyverbetering in de belasting heffings- en inningsorganisatie en het doorvoeren van belastingvereenvoudiging met het oog op structurele verhoging van de belastinginkomsten en
- e. beheersing en vervolgens verlaging van de personeelsuitgaven.

Hieronder zal door de Commissie kort worden ingegaan op de diverse maatregelen.

4.4 Verlaging van de rentelasten

Door de uitgifte van volledig gegarandeerde 4% obligaties zoals aangegeven in Deel III zullen de rentelasten met NAF. 24 miljoen verminderen (i.c. NAF. 600 miljoen tegen 4% rentevoetverlaging). Wanneer de privatiseringsinkomsten als bedoeld in Deel III gebruikt worden voor een verdere verlaging van de schulden uit hoofde van obligaties met NAF. 400 miljoen dan gaan de rentelasten, ervan uitgaande dat de afgeloste leningen niet met nieuwe leningen worden vervangen, met nog eens NAF. 28 miljoen omlaag (NAF. 400 miljoen tegen gemiddeld 7%).

Dit betekent dat op middellange termijn de rentelasten met minimaal NAF. 24 miljoen en maximaal NAF. 52 miljoen zullen kunnen dalen.

4.5 Verlaging van de overheidsuitgaven in de gezondheidszorg

Momenteel worden vijf verschillende sociale verzekeringen (AOV, AWW, ZV, Ongevallenverzekering en Cessantia) door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op grond van een landsverordening beheerd als uitvoeringsorgaan op landsniveau. Iedere sociale verzekering heeft een eigen fonds met een regeling welke van toepassing is op alle eilanden van de Nederlandse Antillen. De SVB is momenteel de grootste ziektekostenverzekeraar in

de Nederlandse Antillen en zal dat ook zijn wanneer Curaçao autonoom wordt. Op eilandsniveau worden de PP-kaarhouders en de ziektekostenregeling van ambtenaren beheerd door het Bureau Ziektekosten Verzekering (BZV).

In een autonoom Curaçao zal terwille van een efficiënte uitvoering van genoemde taken en voorkoming van versnippering, de activiteiten van de BZV en de SVB gemakkelijk kunnen worden gecombineerd in een professionele organisatie voor sociale- en volksverzekeringen.

Tegelijkertijd is het aan te bevelen om dan ook meteen de AZV te introduceren, welke zal moeten worden uitgevoerd door de nieuwe SVB. Geschat wordt dat het combineren van de activiteiten van SVB en BZV een besparing van ca. NAF. 4 miljoen kan opleveren, terwijl de besparing op de kosten van gezondheidszorg als gevolg van de introductie van de AZV NAF. 20 miljoen kan bedragen. Mitsdien kan deze maatregel op jaarbasis ca. NAF. 24 miljoen opleveren.

4.6 Het introduceren van een marktconform pensioenstelsel

Het pensioenstelsel van de overheid, gebaseerd op de eindloonregeling, is thans volgens de “Commissie Versterking Financiële Positie Pensioenfondsen” een van de duurste pensioenregelingen. In Nederland en in de lokale private sector hanteert het merendeel van de bedrijven een middelloonregeling bij pensioenregelingen voor hun werknemers. Bij wijziging van het pensioenstelsel van een eindloonregeling naar een middelloonregeling met voorwaardelijke indexatie (afhankelijk van de ontwikkeling in de dekkingsgraad van het fonds) zullen de overheden volgens laatstgenoemde commissie een meer marktconform stelsel kunnen invoeren en zullen de door de overheid te betalen premies beter de draagkracht van de overheid reflecteren. Hierdoor gaan de begrotingstekorten omlaag.

Het Land heeft inmiddels de aanbevelingen van meergenoemde commissie onderschreven, maar heeft de commissie verzocht een ‘update’ te maken van de effecten van de voorgestelde stelselwijziging. Indien deze stelselwijziging wordt doorgevoerd, dan zal bij overname van de landsambtenaren door Curaçao eventueel twee verschillende voorzieningen kunnen gaan gelden. Daardoor en vooral vanwege de mogelijkheid van besparing op de premies en het aspect van marktconformiteit zal Curaçao ook moeten overgaan op de middelloonregeling. Een ontwerp van de nieuwe regeling zal vermoedelijk medio dit jaar zijn afgerond.

Laatstgenoemde commissie heeft in haar rapport uit 2005 voor zowel het Land de Nederlandse Antillen als voor het Eilandgebied Curaçao de besparingen berekend voor de wijziging van het pensioenstelsel. Indien Curaçao de aanbevelingen van genoemde Commissie zal willen volgen zal er een besparing op te betalen premies kunnen worden gerealiseerd van NAF. 18 miljoen op jaarbasis, zonder rekening te houden met de huidige landsambtenaren die door het land Curaçao zullen worden overgenomen en aangenomen dat het werknemersaandeel in de premies constant blijft op 8%. Met de komst van de landsambtenaren zal de besparing minimaal NAF. 25 miljoen worden op jaarbasis.

4.7 Efficiencyverbetering in de belasting heffings- en inningsorganisatie en belastinghervorming

De belastingdienst dient ervoor te zorgen dat de belastinggelden tijdig en volledig worden ontvangen, zodat er een goede ‘matching’ kan zijn tussen ontvangsten en uitgaven van de

overheid. Indien de dienst inefficiënt functioneert en/of achterstanden heeft in het opleggen van aanslagen of innen van de belastingen, heeft dat consequenties voor de gehele overheid.

In de verbetering van de financiële situatie van Curaçao speelt de belastingdienst daarom een cruciale rol. Momenteel loopt er een grootschalig urgentietraject waarbij diverse diensten die bij de belastingheffing en inning betrokken zijn, met als doel:

- a. het verbeteren van de ‘tax compliance’ door belastingplichtigen;
- b. het verbeteren van de dienstverlening door de Belastingdienst;
- c. het verhogen van het rendement van de dienst.

Daarbij zullen de Eilandsontvanger (en in de toekomst ook de Landsontvanger) en de Inspectie der Belastingen de Nieuwe Belastingdienst Curaçao (NBC) gaan vormen. Voorts zal er een van de dienst onafhankelijke Verificatie Bureau de dienst gaan controleren, welk bureau rechtstreeks onder de Minister van Financiën zal komen te vallen. Dit urgentietraject moet medio dit jaar zijn beslag gaan krijgen in de NBC.

De vraag kan dan gesteld worden wat dit alles betekend voor de belastinginkomsten van de overheid. Aangezien de operatie nog niet rond is kan niet met zekerheid worden vastgesteld wat het effect zal zijn. Wel is het mogelijk om een indicatie te geven op grond van beschikbare gegevens. In dit verband kan gewezen worden op het feit dat het samenwerkingsprotocol tussen de Eilands- en Landsontvanger met zich mee heeft gebracht dat op jaarbasis NAF. 12 miljoen extra alleen al aan de Omzetbelasting wordt geïnd.

Dit betekent dat, wanneer rekening wordt gehouden met de Loon- en Inkomstenbelasting en de Vennootschapsbelasting als grote posten naast de Omzetbelasting, de kans op extra inkomsten door een hechtere samenwerking toeneemt. Door de Ontvanger wordt geschat dat, mede gezien de resultaten met de omzetbelasting, in dit verband de NBC in staat zal zijn om (in termen van besparing op kosten en het innen van extra belastinginkomsten) in ieder geval NAF. 25 à 50 miljoen extra te kunnen genereren op jaarbasis.

Voorts blijkt uit verschillende studies dat verschuiving van directe naar indirecte belasting het heffings- en inningsproces vergemakkelijkt, waardoor ook meer inkomsten kunnen worden gegeneerd. Dat is het structureel traject (“tax reform”), welke pas op termijn gaat spelen.

De Afdeling Financiën heeft thans een heffende functie terzake de retributies (erfpacht, huurgrond, etc). Het is de Commissie gebleken dat het beleid van de richtige heffing op verschillende retributies bij het Eilandgebied Curaçao de opbrengsten niet heeft laten toenemen. Om de resultaten te verbeteren wordt door de Commissie gepleit voor centralisatie van de heffing en inning van de retributies bij de NBC.

4.8. Beheersing en vervolgens verlaging van de personeelsuitgaven

De personeelskosten zijn één van de grootste uitgavenposten op de begroting van het Eilandgebied Curaçao circa een derde van de totale uitgaven. De overgang van het merendeel van de landsambtenaren naar het Eilandgebied Curaçao, wanneer deze autonoom wordt, verhoogt de personeelslasten voor het Land Curaçao. Noodgedwongen zullen bij een groot aantal ministeries doublures gaan ontstaan die op een verantwoordelijke manier moeten

worden weggewerkt. Dit brengt met zich mee dat er een reorganisatieproces op gang moet komen in het ambtelijk apparaat.

De Commissie wenst voor alle duidelijkheid te melden dat het verkrijgen van de nieuwe status voor Curaçao andere effecten zal hebben dan bijvoorbeeld voor destijds Aruba en Sint Maarten nu. Die eilanden hadden c.q. hebben niet de ambtelijke organisatie die Curaçao altijd heeft gehad.

Zij moe(s)ten een ambtelijke organisatie op landsniveau opbouwen, terwijl Curaçao juist moet afbouwen vanwege de doublures. Het is dan ook van groot belang, niet alleen voor de efficiënte uitvoering van de toekomstige taken, maar ook voor de beheersing van de personeelsuitgaven een Beheerscommissie Personeelszaken (BPCZ) in te stellen, welke bij verordening enkele bevoegdheden krijgt toegewezen met betrekking tot het beheer van het ambtelijk apparaat.

De BPCZ zal moeten worden belast met de behartiging van alle aangelegenheden betreffende actief dienende, waaronder het aantrekken, schorsen en ontslaan van ambtenaren, evenals de bepaling van hun rechtspositie, plaatsing en opleidingsvereisten. Voor de benoeming van topambtenaren en raadsadviseurs kan worden geregeld dat BPCZ slechts een voordracht kan doen aan de betrokken minister c.q. de ministerraad. BPCZ krijgt een taakstellende begroting met daarbij de opdracht om de juiste samenstelling van het ambtelijk apparaat binnen drie jaar vast te stellen met het oog op een goede taakuitvoering en beheersing c.q. verlaging van de personeelslasten.

De instelling van BPCZ moet de politieke bestuurders ondersteunen bij het doorvoeren van de grote reorganisatie die nodig is om een betaalbaar en deskundig ambtelijk apparaat samen te stellen uit de ambtelijke organisaties van de huidige bestuurslagen.

4.9 *Geprojecteerd begrotingssaldo*

Het gezamenlijk effect van deze maatregelen op de begroting, exclusief de inkomsten uit economische groei en verdere verlaging van de renteinkomsten uit hoofde van het aanwenden van privatiseringsinkomsten voor schuldreductie, is ca. NAF.100 miljoen. Aangezien het genormaliseerde tekort gemiddeld op jaarbasis NAF. 90 miljoen bedraagt, ontstaat begrotingsevenwicht of een bescheiden overschot op de begroting van NAF. 10 miljoen.

Wanneer vervolgens privatisering leidt tot verdere schuldreductie en dus ook van de rentelasten, zal het begrotingsoverschot verder toenemen met NAF. 32 miljoen, waardoor er een overschot op de begroting zal gaan ontstaan van NAF. 42 miljoen.

Een positieve economische groei zal dat begrotingssaldo alleen maar verbeteren. Bij een economische groei van 2,5 % op jaarbasis is, uitgaande van een BBP van NAF. 4 miljard voor Curaçao, de toename in inkomens ca. NAF. 100 miljoen. Als er vanuit wordt gegaan dat hierop niet-belastbare inkomsten en aftrekposten ad NAF. 25 miljoen in mindering moeten worden gebracht en de rest belastbaar tegen een gemiddelde belastingdruk van 27%, dan zijn de extra belastinginkomsten NAF. 20 miljoen op jaarbasis.

Het begrotingsoverschot is dan NAF. 62 miljoen. Aangenomen wordt dat de overige lasten

op de begroting niet stijgen. Het vorengaande impliceert dat pas als bovengenoemde maatregelen in de loop van het jaar onvoldoende blijken te zijn, overwogen zou moeten worden om additionele maatregelen te nemen. Zover zijn wij thans nog niet.

Wel moet er tot slot rekening worden gehouden met de financiële effecten van de overname van de landstaken door het Eilandgebied Curaçao. Het nieuwe land Curaçao zal kunnen rekenen op de inkomsten die op Curaçao worden gegenereerd, maar thans als gevolg van artikel 86 en 87 van de ERNA naar het Land gaan. Daar staat tegenover dat de uitgaven die thans door het Land worden gedaan ten behoeve van de landsinstellingen op Curaçao, bij ongewijzigd beleid, met enkele aanpassingen grotendeels ook voor het nieuwe land Curaçao zullen gaan gelden.

De Commissie betreurt het echter dat, afgezien van ruwe exercities die gepaard gaan met een groot aantal veronderstellingen die in bepaalde gevallen moeilijk te toetsen zijn, er vanuit de administratie van het Eilandgebied geen initiatief is genomen om een goed onderbouwde begroting te laten opstellen voor het nieuwe land Curaçao. Hoewel er bij de Commissie een sterk vermoeden bestaat van een begrotingsoverschot bij de realisatie van Landstatus voor Curaçao, is een dergelijke exercitie geen recht-toe-recht-aan gebeuren en durft de Commissie het dan ook niet aan om in het korte tijdsbestek waarin zij moet rapporteren formeel daaraan te beginnen. Zulks brengt de nodige risico's met zich mee, maar moet wel zo snel mogelijk op een verantwoorde wijze geschieden, hetzij door de Afdeling Financiën zelf, hetzij door een werkgroep of externe adviseur. In alle gevallen is echter de betrokkenheid van de Afdeling Financiën en de Directie Financiën op landsniveau van cruciaal belang.

Hoewel geen officiële informatie bestaat inzake de begroting voor een autonoom Curaçao zullen de hierboven behandelde flankerende maatregelen het saldo wat eventueel uit een dergelijke begroting zal kunnen rollen positief beïnvloeden, zonder dat daarbij in beginsel belastingverhogingen moeten worden overwogen. Het (eventuele) begrotingsoverschot zal dan moeten worden aangewend voor het wegwerken van sociale achterstanden (in onderwijs, armoedebestrijding en cultuur) via de gebruikelijke instanties.

DEEL V

BEVORDERING EN AANSTURING DUURZAME ECONOMISCHE ONTWIKKELING

5.1 *Inleiding*

Naast de sanering van de overheidsfinanciën is de economische ontwikkeling van Curaçao ook van groot belang. De economische ontwikkeling van Curaçao is afhankelijk van investeringen, met name uit de private sector. Die investeringen moeten bevorderd worden door de overheid door middel van een gunstige investeringsomgeving. Dit hoofdstuk gaat echter niet over micro-economische ‘incentives’ voor ondernemers of de inhoud van het economisch beleid zelf. Daar zijn in het recente verleden reeds genoeg rapporten over verschenen. Ook is daarnaar grootschalig onderzoek gedaan door internationale instellingen als de Wereldbank en OESO (Caribbean Rim Investment Initiative).

Met name bij dat laatste legt het Meerjaren Economisch Programma (MEP) 2004-2007 van het Eilandgebied een goede basis voor de economische vooruitgang van Curaçao, omdat het MEP, uitgaande van duurzame economische ontwikkeling, vier belangrijke doelstellingen kent:

- a. macro-economische stabiliteit;
- b. bevorderen economisch klimaat;
- c. stimuleren van specifieke economische sectoren en
- d. ondersteuning van het economisch beleid.

Momenteel bestaat echter een te grote afhankelijkheid van Nederlandse financiering voor de financiering van de MEP en daarmee de economische ontwikkeling van Curaçao. Wanneer die financiering abrupt wordt stopgezet, zoals dat eind vorig jaar met het DEO programma is gebeurd, dan remt dat de economische ontwikkeling van Curaçao onmiddellijk. Gezegd moet worden dat het SEI-programma van tijdelijke aard is en derhalve DEO, waarop de MEP is gebaseerd, bij lange na niet vervangt. Daarom, indien Curaçao deze sterke afhankelijkheidspositie wenst te verminderen, zoals ook door Dienst Economische Zaken beoogt wordt, dient dit gepaard te gaan met een bepaalde strategische keuze.

De Dienst heeft zelf reeds goede voorstellen in die richting gedaan en zes actiepunten geformuleerd die ondersteund worden door de Commissie, waarvan de belangrijkste zijn het opstellen van een MEP 2008-2011 en het verzorgen van de nodige fondsen voor de te plegen voorbereidingen. In dat verband moet Curaçao een aantal maatregelen nemen in het kader van ‘economic management’, oftewel ‘managing economic policy implementation’.

Dit (korte) hoofdstuk gaat met name daarover, namelijk het sturen (of beheersen) van het economisch beleid en hoe met ‘economic management’ op bestuurlijk niveau ondersteuning

kan worden gegeven aan het verder ontwikkelen en implementeren van een MEP 2008-2011.

5.2 Economisch Fonds

De Commissie vindt dat de overheid, als flankerend beleid naast de gezondmaking van het overheidsfinanciën, de economische ontwikkeling van Curaçao voor alles goed moet gaan ‘managen’. De basisgedachte in dit kader is dat het nieuwe Land Curaçao, meer dan in het verleden, haar economie zelf stevig moet gaan sturen, om zodoende middels nieuwe economische activiteiten de exportsector te ontwikkelen en de productiviteit te verbeteren. Daartoe moeten officiële structuren in het leven worden geroepen die de overheid en grote investeerders op effectieve wijze kunnen bijstaan bij het implementeren van het economisch beleid respectievelijk het plegen van investeringen in een autonoom Curaçao.

Ter medefinanciering van de MEP voor het Land Curaçao moet allereerst worden gedacht aan een eigen Economisch Fonds, welk door de Minister van Economische Zaken zal worden aangestuurd. Het fonds wordt mede opgezet door met een gedeelte van de fondsen die vrijkomen uit privatisering en daarna, wanneer eenmaal begrotingsevenwicht c.q. overschot is bereikt, met een jaarlijkse dotatie uit de algemene middelen. De minister zal daarbij worden bijgestaan door een platform van alle ONVs. Dit platform voert tezamen met het Ministerie van Economische Zaken een “grote investeerders” beleid¹⁷ uit, waarbij grote investeerders door het platform van begin tot einde worden begeleid. Daarbij worden ook maatregelen genomen ter ondersteuning van de implementatie van de MEP 2008-2011.

5.3 Beleggingsfonds

Los van de gebruikelijke financiering door USONA, zal het Economisch Fonds tezamen met private fondsen bepaalde projecten in de MEP financieren. De Commissie adviseert, teneinde de slagkracht van het Economisch Fonds te verhogen, om een Centrale Beleggingsmaatschappij voor het Land Curaçao op te richten, waarin afhankelijk van de beschikbare vermogens, alle ONVs en bepaalde overheidsstichtingen (zoals FKP, FFP, Korpodeko, FECK) zullen participeren tezamen met de NBC, SVB, het Algemeen Pensioenfonds van de Curaçaosche ambtenaren (APCUR) en andere overheidsgerelateerde instellingen met grote belegbare vermogens zoals het pensioenfonds van werknemers van nutsbedrijven. Het fonds zou onder financieel toezicht van de Centrale Bank kunnen staan. Het toezicht op het interne beheer, de organisatie en de leiding van het fonds berust bij een interne Raad van Toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van de participerende instellingen. Het fonds beheert het vermogen en belegt zoveel mogelijk lokaal in de door het Economisch Fonds aangewezen projecten die in de MEP voorkomen.

5.4 Risico's voor de economie

Tot slot wenst de Commissie nog een aantal opmerkingen te maken inzake de relatie tussen de oplossing van de schuldenproblematiek en stimulering van de economie. De investeringen die benodigd zijn voor de raffinaderij in de komende drie à vier jaren, in totaal geschat op tenminste US\$ 1,5 miljard aan onderhoud en vervanging, zullen ongetwijfeld op zich al een grote ‘boost’ zijn voor de economische ontwikkeling van Curaçao.

¹⁷ Beleid inzake investeringen die bedoeld zijn voor projecten die structureel meer dan vijftig arbeidsplaatsen zullen creëren c.q. een investering van meer dan NAF. 20 miljoen.

Voorts zal door de beleggingen van het Economisch Fonds (met financiële bijstand van de Centrale Beleggingsmaatschappij) een grote economische ontwikkeling op gang kunnen komen in een autonoom Curaçao zonder de hulp van buiten.

Wanneer de aanbevelingen van de OECD in het kader van de “Caribbean Rim Investment Initiative” zorgvuldig worden uitgevoerd kan Curaçao in de komende vijf jaar wellicht een investeringsparadijs worden voor heel het Caraïbisch gebied met uitzonderlijke mogelijkheden voor buitenlands kapitaal.

Deze ontwikkeling houdt tot hier geen rekening met het beleid ter oplossing van de schuldenproblematiek in termen van de ‘numbers’ (in casu schuldaflossing). Echter, indien met de verkoopopbrengsten uit privatisering een groot gedeelte van c.q. de gehele schuld aan de institutionele beleggers en de banken wordt terugbetaald, worden deze instellingen als geheel volstrekt overliquide en kan de nieuwe stroom aan liquiditeiten niet zonder meer “en portefeuille” worden gehouden. Hierdoor zullen ook deze gelden, moeten worden belegd. Een gedeelte van de overliquiditeit zal in de lokale private sector belegd moeten worden door de institutionele beleggers (vanwege de 40-60 regeling) of aan kredieten moeten worden uitgegeven door de banken ten behoeve van een hoger rendement. Hierdoor stijgen de investeringen (naast de reeds hierboven genoemde investeringen) en krijgt de economie een additionele impuls.

Het gevaar bestaat dat de economie dan snel oververhit kan gaan raken met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld het prijsniveau en de deviezenvoorraad. Want investeren is importeren en importeren in een kleine open economie zonder grond- en hulpstoffen betekent per definitie afvloeien van deviezen. Zolang die deviezen door export niet, of niet met dezelfde snelheid, worden terugverdiend zal dat op termijn een gevaar gaan opleveren voor de deviezenreserve. Daardoor zal wellicht uit monetair oogpunt een kredietrestrictiemaatregel kunnen worden ingevoerd door de monetaire autoriteiten, teneinde de deviezenreserve zoveel mogelijk te beschermen in het licht van de internationaal aan te houden minimumnorm voor de deviezenvoorraad van drie maanden goederenimport. Dit betekent dat er een grote kans bestaat dat de overliquiditeit van de banken via verplichte kasreserves door de Centrale Bank zal (moeten) worden afgeroomd en dat aldus zeer waarschijnlijk (net als in de jaren '90) de kredietverlening door de banken aan banden moet worden gelegd.

Zo te zien kunnen de problemen die bij de oplossing van de schuldenproblematiek in haar drastische variant (i.c. door bij de aanvang van de autonome status het aflossen van nagenoeg alle schulden zoals in de Slotverklaring bedoeld) economisch gezien voor vrij lastige problemen gaan zorgen. Daarom is het raadzaam om, in balans, te streven naar een aanvaardbare schuldquote, zelf aangestuurde economische ontwikkeling en een gedegen toezichtstelsel voor het financieel beheer. Aldus zullen gezonde financiële perspectieven op duurzame wijze worden gegarandeerd door Curaçao.

DEEL VI

CONCLUSIES

Curaçao heeft in tegenstelling tot de andere eilanden in het Koninkrijk een relatief gediversifieerde, veerkrachtige economie en bedrijfsleven. Het heeft internationale allure, een vrij goed ontwikkeld institutioneel kader, voldoende geschoolde arbeidskrachten en een aantal goed draaiende overheidsondernemingen en zelfstandige uitvoeringsorganen. Curaçao heeft daardoor veel potentie om uit te groeien tot een financieel-economische leider in de regio. Maar om die potentie uit te buiten en die regionale leiderschapspositie te veroveren heeft Curaçao veel bestuurlijke discipline nodig.

Discipline om het institutioneel kader en met name het eigen toezichtstelsel verder te versterken, discipline om de begroting daadwerkelijk en op duurzame wijze te saneren en de schuldenproblematiek op te lossen en, ‘last but not least’, discipline om de gemeenschappelijke economische visie voor het eiland krachtig en met goed “economic management” te ondersteunen en te implementeren. Datgene wat Hong Kong of Singapore met hun economische discipline hebben bereikt, kan Curaçao op haar eigen manier ook bereiken in deze regio.

Daarom is de ontstane discussie over alternatieven een zuiver politieke en niet zozeer een economisch-strategische, want in die laatste zin heeft Curaçao, zoals hierboven beschreven, meer dan genoeg mogelijkheden (in casu, “alternatieven”) voor een eigen oplossing van een groot deel van de schuldenproblematiek en de aansturing van haar economische ontwikkeling. Dat heeft de Commissie in dit rapport, hopelijk niet zonder succes, aangetoond. Politiek zal er zeker onenigheid kunnen blijven bestaan over de gekozen weg, maar economisch-strategisch staat het alternatief volgens de Commissie als een paal boven water. Aanvulling kan, discussie kan, maar er is in ieder geval een alternatief uit het onderzoek tot stand gekomen.

Het gekozen alternatief bestaat uit de volgende vier hoofdcomponenten:

- het inrichten van een efficiënt, effectief en staatsrechtelijk verankerd toezichtstelsel voor het financieel beheer met als doel het ontwerpen van voldoende garanties voor behoorlijk financieel bestuur. Dat is in deel II uitgewerkt in het Nieuwe Toezichtstelsel Financieel Beheer (NTFB);
- het opsporen van specifieke deeloplossingen voor de diverse individuele schuldcomponenten met als doel het in tranches verlagen van de nationale schuld tot financierbare proporties met een klein aantal kritische actiepunten. Dit is in deel III uitgewerkt in maatwerk-oplossingen voor ieder schuldcomponent;
- het aangeven van concrete en effectieve flankerende financieel-economische en reorganisatorische maatregelen met als doel het realiseren van begrotingsevenwicht c.q. begrotingsoverschot op middellange termijn en het verstevigen van het beheer over de uitgaven en ontvangsten. Dit is in deel IV uitgewerkt en

- het nemen van de nodige maatregelen om de economische ontwikkeling van Curaçao met eigen aansturing op duurzame wijze verder te stimuleren. Dit “economic management” oftewel “management of economic growth” is in deel V door de Commissie uitgewerkt.

Maar merkwaardig is dat het probleem niet was het vinden van een alternatief! Dat was volgens de Commissie niet het punt. Afgezien van het noodzakelijke voorafgaand onderzoek, is het vraagstuk waar de Commissie in de afgelopen zeven weken voor heeft gestaan: het zoveel mogelijk door Curaçao zelf financieren van het gekozen alternatief, alsmede op de organisatie van de wijze waarop de te bereiken resultaten duurzaam kunnen worden veiliggesteld. Deze twee vraagstukken zijn in Deel III en IV en respectievelijk Deel II en V behandeld.

Indien op grond van veelal negatieve inspiraties over de lokale bestuurlijke cultuur het uitgangspunt is meer hoger toezicht door de Koninkrijksregering, ongeacht het de te nemen eigen maatregelen zoals het nieuwe staatsrechtelijke toezichtstelsel, dan zijn er inderdaad geen alternatieven mogelijk, want hoger toezicht kan in het Koninkrijk alleen maar door de Koninkrijksregering en daar is er maar één van. Indien men zegt dat het uitgangspunt sanering van de overheidsfinanciën is en versterking van het financieel beheer is, dan kun je dat op verschillende realiseren, namelijk:

- zelf doen met eigen middelen;
- realiseren met middelen van een derde en onder door hem gestelde condities of
- een mix, waarbij je zelf begint met het sanerings- en versterkingsproces en vervolgens naar gelang de resultaten kijkt hoe een derde je bij kan staan in het proces, hetzij als partner met concessionele voorwaarden, hetzij als financier tegen marktvoorwaarden.

Ervan uitgaande dat dit een afwegingsproces en onvervreembare recht op een eigen keuze impliceert die ten alle tijde in handen moet blijven van de lokale overheid, ook al weigert zij ogenschijnlijk goedbedoelde hulp van derden, dan heeft de eerste strategie voorrang boven de tweede en vervolgens ook de derde boven de tweede. Het tweede alternatief is dan economisch gezien het minst efficiënt. Het meest superieure alternatief is dan de eerste strategie, gevolgd door alternatief nummer drie. Dit betekent dat, in beginsel, Curaçao zou moeten streven naar het realiseren van het saneringsproces zoveel mogelijk met eigen middelen, waarna de opgebouwde “track record” vanzelf de aandacht zal trekken van een partner of van een financier die brood ziet in een toekomstige relatie met Curaçao. Volgens de Commissie lost het tweede deel van het traject zichzelf wel op, wanneer Curaçao de discipline toont om zelf de hand aan de ploeg te slaan.

In vergelijking met haar voorgangers wilde de Commissie, indachtig de uitgangspunten zoals verwoord aan het einde van Deel I, een meer “step-by step” benadering volgen waarin concreet en overzichtelijk wordt aangegeven op welke wijze een specifiek onderdeel de gehele toezicht-, schulden-, begrotings- en economische problematiek dient te worden aangepakt. Alsdan ontstaat, als gevolg van het maatwerk, een asymmetrische benadering terzake de verschillende componenten van de door de Commissie bestudeerde problematiek. In de ogen van de Commissie, wordt de oplossing dan ook overzichtelijker voor bestuurders en kunnen die dan ook sneller getackeld worden, omdat men dan minder vrees heeft van de aangeboden oplossingen.

Als daarnaast effectieve “special purpose vehicles” de taak krijgen om belangrijke resultaatgerichte opdrachten uit te voeren, dan versnelt het proces van besluitvorming. De Commissie heeft ondervonden dat deze benadering in de ogen van velen pragmatischer is dan academische oplossingen (met voor politieke bestuurders) vol haken en ogen in de uitvoering of waarbij een disproportionele afhankelijkheid van een derde gaat ontstaan, met alle gevolgen van dien.

Tot slot wenst de Commissie de opdrachtgever nog te adviseren het volgende te overwegen. Het in dit adviesrapport neergelegde programma van acties omvat een “comprehensive” begrotings- en schuldsaneringsoperatie, alsmede een zeer serieuze staatsrechtelijke exercitie om het eigen toezicht op het financieel beheer structureel te versterken. Een autonoom Curaçao krijgt hiermee in beginsel een schone of gezonde start en aldus ook door eigen actie een tweede kans. Daarom is de Commissie ervan overtuigd dat met dit programma onze koninkrijkspartner, Nederland, genoeg redenen en aanknopingspunten zal vinden om Curaçao daadwerkelijk economisch, financieel en technisch bij te staan, hoewel deze laatste ervoor kiest om zoveel mogelijk op eigen kracht te steunen. Dat is de geest van het naoorlogse dekolonisatieproces binnen het Koninkrijk, dat is de geest van het Handvest van de Verenigde Naties.

Een dergelijke benadering van eerst “responsible government” dan bijstand vragen, kan Nederland alleen maar toejuichen. Daar is de Commissie in positieve zin sterk van overtuigd. Mitsdien wordt de opdrachtgever zijdens de Commissie de raad gegeven om na eventuele accordering van dit adviesrapport, met of zonder aanvullingen, in dialoog te treden met Nederland over de uitvoering van dit alternatief op de Slotverklaring. Alsdan zal een echte dialoog moeten kunnen beginnen met Nederland over de definitieve realisatie van een verantwoordelijke en, binnen het Koninkrijk, autonome Kòrsou in 2008. Immers, “*habemus explicationem alternam!*”

BIJLAGEN

Bijlage 1: Lijst van personen en instellingen waarmee de Commissie formeel overleg heeft gehad tussen 10 februari en 15 maart 2007

1.	Directie Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA)
2.	Directie en Technische en Commerciële Commissie Refineria di Kòrsou N.V.
3.	Directie Bank van de Nederlandse Antillen
4.	Directie Financien
5.	Hoofd Afdeling Financien
6.	Hoofd Dienst Economische Zaken EGC (DEZ)
7.	Bestuur Curaçao Bankers Association (CBA)
8.	Projectgroep Nieuwe Belastingdienst Curaçao (NBC)
9.	Commissie Versterking Financiële Positie Pensioenfonds (APNA, SVB en Directie Financien)
10.	Directie Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB)
11.	Secretaris en Bestuur Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA)
12.	Directie Sociale Verzekeringsbank (SVB)
13.	Secretaris en Bestuur Kamer van Koophandel (KvK)
14.	Secretaris en Bestuur Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC)

Bijlage 2: Schuldpositie Eilandgebied Curaçao per 31 december 2006*Bron: Afdeling Financien van het Eilandgebied Curaçao*

Ouderdom van posten per: (in NAF.)	Stand per 31 dec 2006
KORTLOPENDE SCHULDEN	
APNA	63,383,744
VUT-uitkering	7,971,163
OVERHEIDS-N.V.'S	
• C.P.A	7,171,740
• Curinta	45,136
• Holding Company	12,643,760
• Aqualectra/Distribution	3,935,985
• UTS (voorheen Setel)	3,037,581
• Selikor	1,070,279
• Curacarni N.V.	0
• Curinde	700,925
• Information Technology Services N.V.	1,621,223
• Overige	417,362
Subtotaal	30,643,991
OVERHEIDSSTICHTINGEN EN GESUBSIDIEERDE INSTELLINGEN	
• Stichting Studiefinanciering Curaçao	0
• Korpodeko	1,824,125
• Sehos	24,928
• IPSO	715,610
• SPNO	197,224
• Stichting Adventscholen	107,195
• RK schoolbesturen	333,191
• Fundashon Empresa Chiki (FECK)	479,676
• FKP	9,543,888
• St. Cur. Wegenfonds	19,608,822
• Overige instellingen	1,212,262
Subtotaal	34,046,920
OVERIGE SCHULDEN	
• Crediteuren en nog te betalen kosten	11,780,317
• Nog te betalen aflossing MJP 1997	0
• Nog te betalen aflossing MJP 1998	0
• Nog te betalen aflossing MJP 1999	0
Subtotaal	11,780,317

Vervolg.....Bijlage 2: Schuldbpositie Eilandgebied Curaçao per 31 december 2006

KORTLOPEND DEEL LANGLOPENDE LENINGEN	39,082.00
• BNA, obligaties onderhands	31,732,000
• BNA, obligaties openbaar	101,241,000
• BNA, schatkistpromessen	201,855,000
• MJP leningen (NLG)	17,036,816
• APNA, leningen	19,025,720
• Garantie-claim Rif Resort	283,228
• Overige leningen	
Subtotaal	371,173,764
KORTLOPEND DEEL OVERIGE LANGLOPENDE SCHULDEN	
• Nog niet vervallen schulden	
• Nog te betalen rente leningen (transitorisch)	41,819,245
• Aangegane verplichtingen	5,577,893
Subtotaal	47,397,138
TOTAAL KORTLOPENDE SCHULDEN	566,397,037
SCHULDEN OP LANGE TERMIJN	
REEDS VERVALLEN SCHULDEN	
Land: ERNA oude jaren	221,524,532
GELDLeningen	
• BNA, obligaties onderhands	64,374,000
• BNA, obligaties openbaar	737,413,000
• BNA, schatkistpromessen	201,855,000
• MJP leningen (NLG)	89,187,634
• Begrotingsleningen	328,453,243
• APNA, leningen	394,371,414
• APNA, annuïteiten len. 9%	88,738,317
• APNA, annuïteitenlen. 6%	179,423,946
• APNA, 10 jarige annuïteitenlening 6%	65,613,375
• Garantie-claim Rif Resort	53,476,529
• Overige leningen	300,000
	2,203,206,458
Af: kortlopend deel (< 1 jaar)	371,173,764
Subtotaal	1,832,032,694
TOTAAL SCHULDEN OP LANGE TERMIJN	2,053,557,226
TOTAAL GENERAAL	2,619,954,262

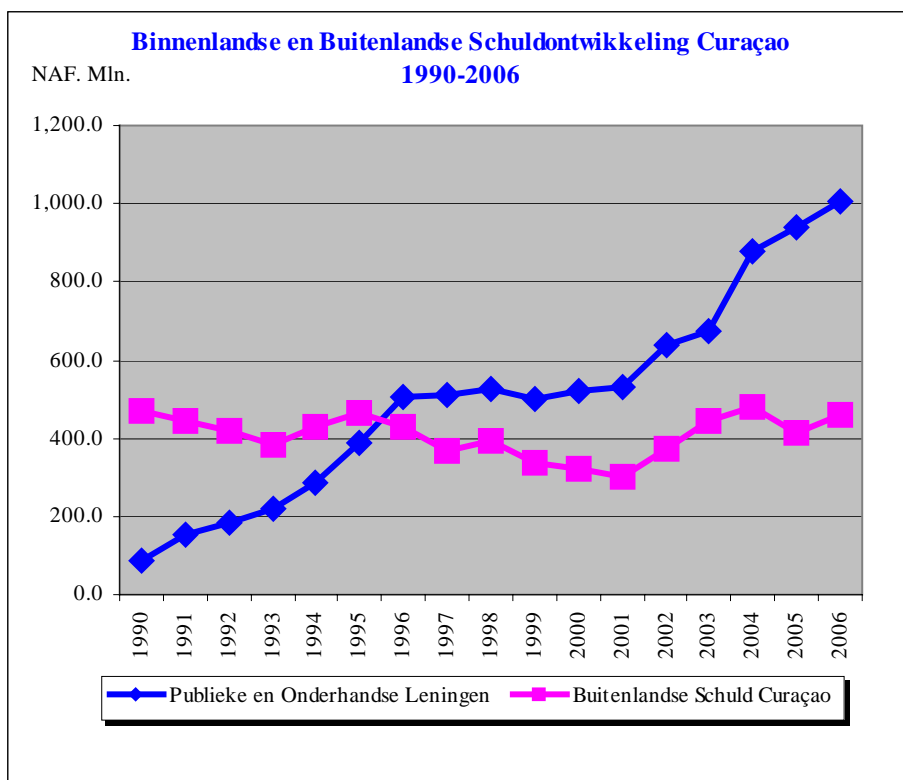
Vervolg.....Bijlage 2: Schuldpositie Eilandgebied Curaçao per 31 december 2006

Toename	81,935,780
ARREARS	
• APNA	63,383,744
• VUT	7,971,163
• Overheids-N.V.'s	30,643,991
• Overheidsstichtingen	34,046,920
• Overige	11,780,317
• ERNA oud	221,524,532

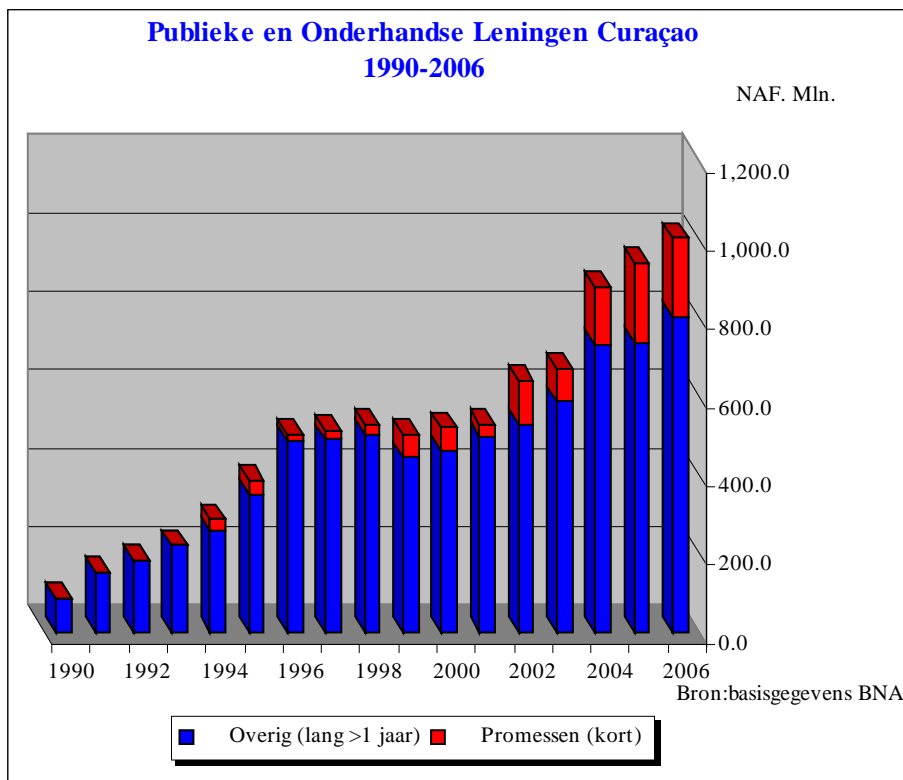
Bijlage 3: Schuldontwikkeling Eilandgebied Curaçao van 1990 tot en met 2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Publieke en onderhandse leningen	85.8	151.4	184.9	220.6	287.6	386.8	504.4	513.0	527.5	501.6	520.5	529.9	639.8	673.0	877.8	939.9	1,003.9
- Promessen (kort)	0.0	0.0	0.0	0.0	30.5	37.0	17.1	22.1	25.6	57.1	57.1	32.2	111.7	86.2	144.5	202.6	201.9
- Overig (lang >1 jaar)	85.8	151.4	184.9	220.6	257.1	349.8	487.3	490.9	501.9	444.5	463.4	497.7	528.1	586.8	733.3	737.3	802.1
Commercial bank credit	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.3	12.8	6.6	0.1	0.0	0.0
Girodienst	74.4	81.9	58.1	65.7	99.2	73.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
APNA	137.4	192.0	266.9	324.9	393.2	499.2	527.3	630.6	716.0	749.7	758.6	806.4	814.5	807.7	827.2	758.4	732.2
- Betalingsachterstanden+VU	137.4	192.0	266.9	26.4	69.3	147.7	146.0	216.9	269.5	308.4	322.8	88.2	106.7	109.9	140.6	83.4	69.6
- Betalingsregeling 2001	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	288.3	284.1	280.8	276.7	272.6	268.2
- Zero coupon/annuïteit	0.0	0.0	0.0	298.5	323.9	351.5	381.3	413.7	446.5	441.3	435.8	429.9	423.7	417.0	409.9	402.4	394.4
SVB	0.5	0.5	0.1	0.1	0.1	10.0	9.2	24.8	43.0	17.0							
Overige schulden	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	403.5	249.0	179.2	154.7	144.1	179.6	161.1	162.7	128.0	152.3	129.0	124.3	135.5
Land											390.1	334.6	398.6	362.3	365.2	253.9	262.6
Totaal	298.1	425.8	510.0	611.3	1,183.6	1,218.3	1,220.1	1,323.1	1,430.6	1,447.9	1,830.3	1,852.0	1,993.7	2,001.9	2,199.3	2,076.5	2,134.2
Buitenlandse Schuld Curaçao	470.3	442.6	417.6	382.3	431.4	466.1	426.7	368.4	393.6	337.6	320.5	303.1	374.4	445.4	477.5	415.9	460.8
Totaal	768.4	868.4	927.6	993.6	1,615.0	1,684.4	1,646.8	1,691.5	1,824.2	1,785.5	2,150.8	2,155.1	2,368.1	2,447.3	2,676.8	2,492.4	2,595.0

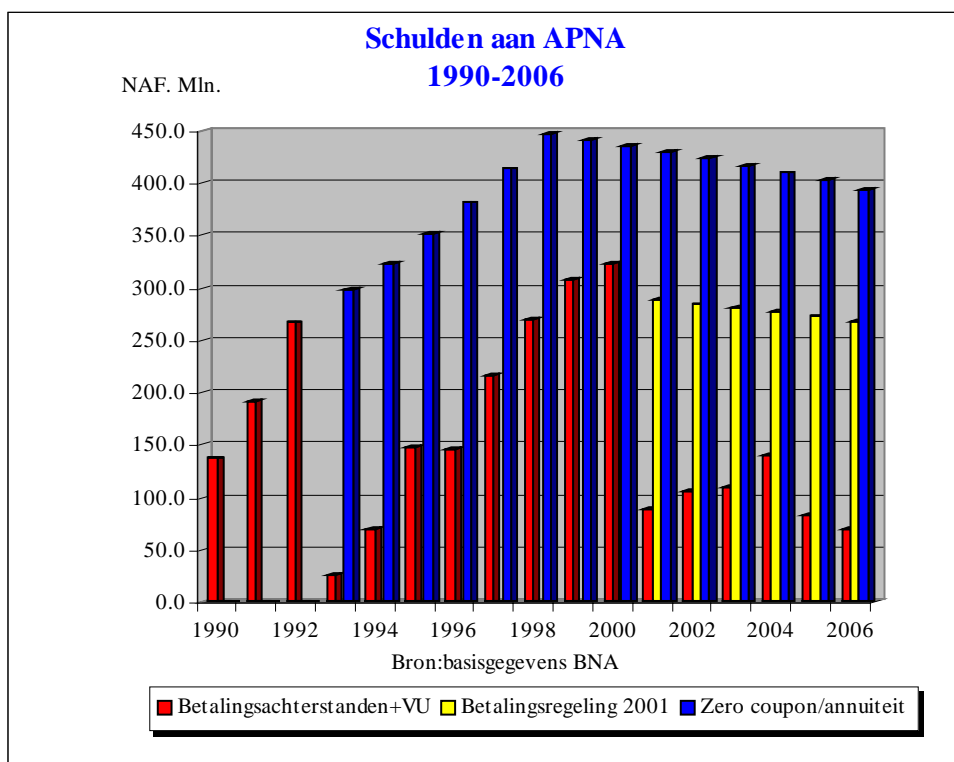
Bijlage 4



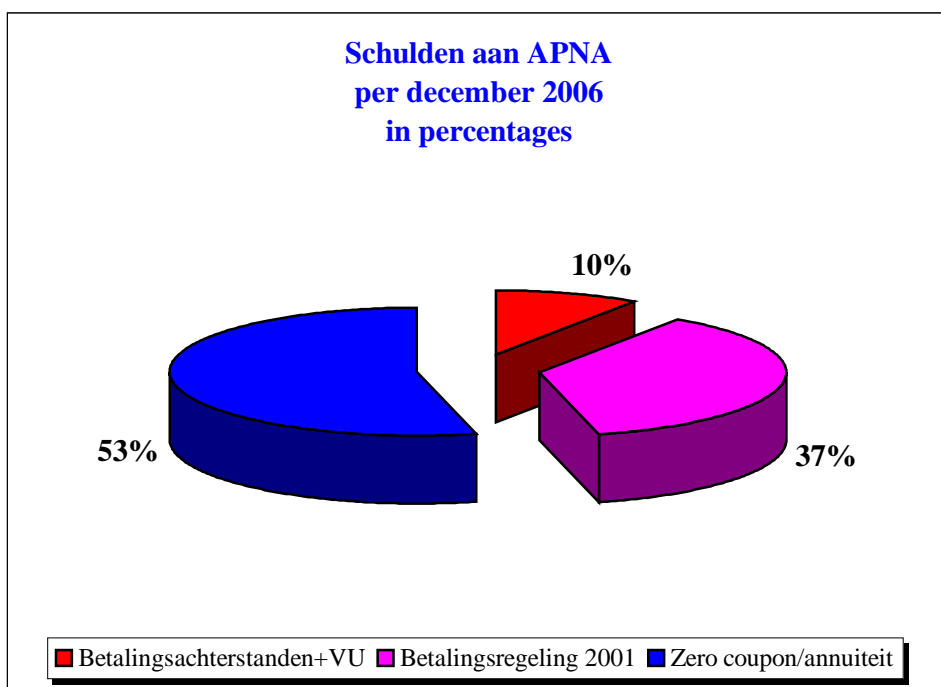
Bijlage 5



Bijlage 6a



Bijlage 6b

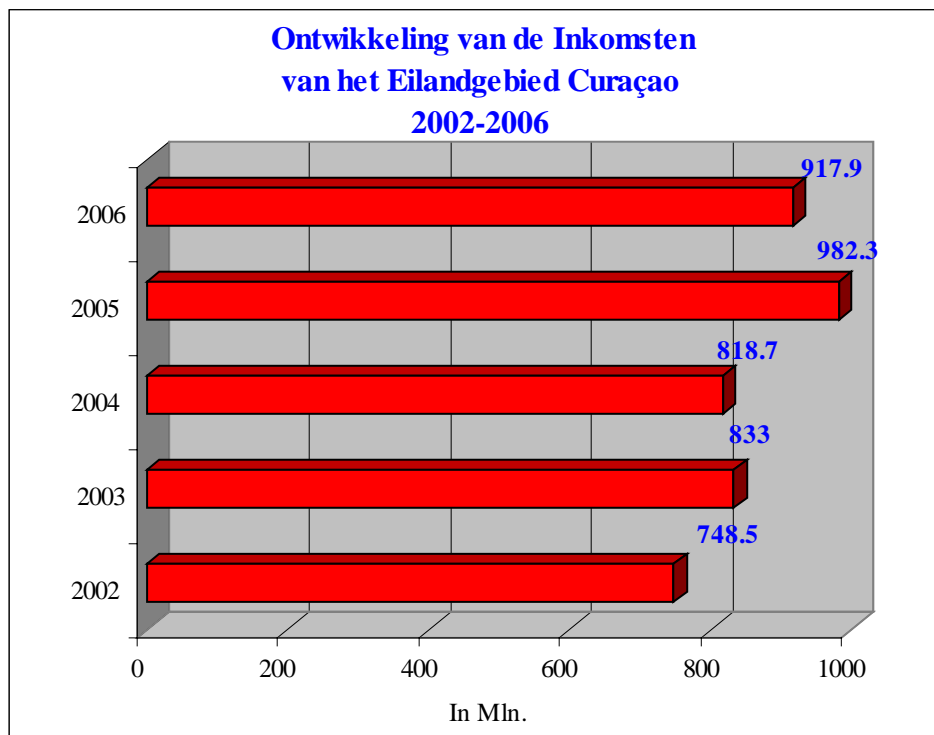


Bijlage 7 Contante Waarde berekening Cash Flow Huurcontract

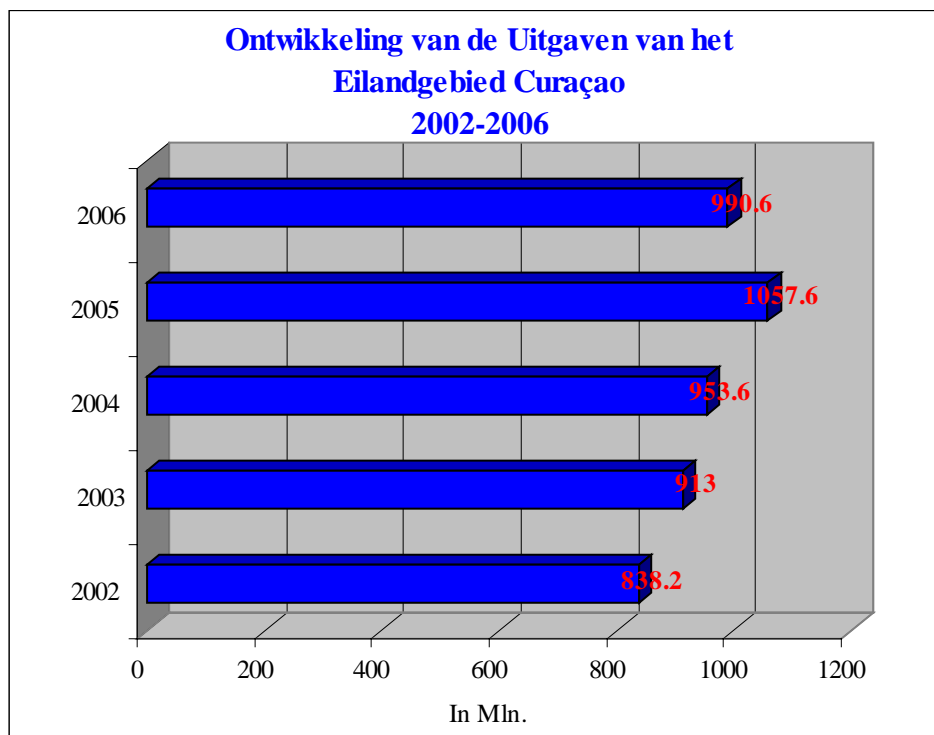
<i>Cash Flow Year 1</i>	\$	18,000,000
<i>Cash Flow Year 2 till 12</i>	\$	20,000,000
<i>Interest Rate Scenario 1 (Federal Funds Rate)</i>		5.25%
<i>Interest Rate Scenario 2 (Federal Discount Rate (primary))</i>		6.25%
<i>Interest Rate Scenario 3 (Federal Discount Rate (secondary))</i>		6.75%

Scenario 1			Scenario 2			Scenario 3		
Year	Cash Flow	Discounted Cash Flow	Year	Cash Flow	Discounted Cash Flow	Year	Cash Flow	Discounted Cash Flow
1	\$ 18,000,000	\$ 17,102,138	1	\$ 18,000,000	\$ 16,941,176	1	\$ 18,000,000	\$ 16,861,827
2	\$ 20,000,000	\$ 18,054,513	2	\$ 20,000,000	\$ 17,716,263	2	\$ 20,000,000	\$ 17,550,691
3	\$ 20,000,000	\$ 17,153,932	3	\$ 20,000,000	\$ 16,674,130	3	\$ 20,000,000	\$ 16,440,929
4	\$ 20,000,000	\$ 16,298,273	4	\$ 20,000,000	\$ 15,693,299	4	\$ 20,000,000	\$ 15,401,338
5	\$ 20,000,000	\$ 15,485,295	5	\$ 20,000,000	\$ 14,770,163	5	\$ 20,000,000	\$ 14,427,483
6	\$ 20,000,000	\$ 14,712,869	6	\$ 20,000,000	\$ 13,901,330	6	\$ 20,000,000	\$ 13,515,207
7	\$ 20,000,000	\$ 13,978,973	7	\$ 20,000,000	\$ 13,083,605	7	\$ 20,000,000	\$ 12,660,615
8	\$ 20,000,000	\$ 13,281,685	8	\$ 20,000,000	\$ 12,313,981	8	\$ 20,000,000	\$ 11,860,061
9	\$ 20,000,000	\$ 12,619,178	9	\$ 20,000,000	\$ 11,589,629	9	\$ 20,000,000	\$ 11,110,127
10	\$ 20,000,000	\$ 11,989,718	10	\$ 20,000,000	\$ 10,907,886	10	\$ 20,000,000	\$ 10,407,614
11	\$ 20,000,000	\$ 11,391,656	11	\$ 20,000,000	\$ 10,266,246	11	\$ 20,000,000	\$ 9,749,521
12	\$ 20,000,000	\$ 10,823,426	12	\$ 20,000,000	\$ 9,662,349	12	\$ 20,000,000	\$ 9,133,041
NPV		<u>\$ 172,891,653</u>	NPV		<u>\$ 163,520,059</u>	NPV		<u>\$ 159,118,454</u>

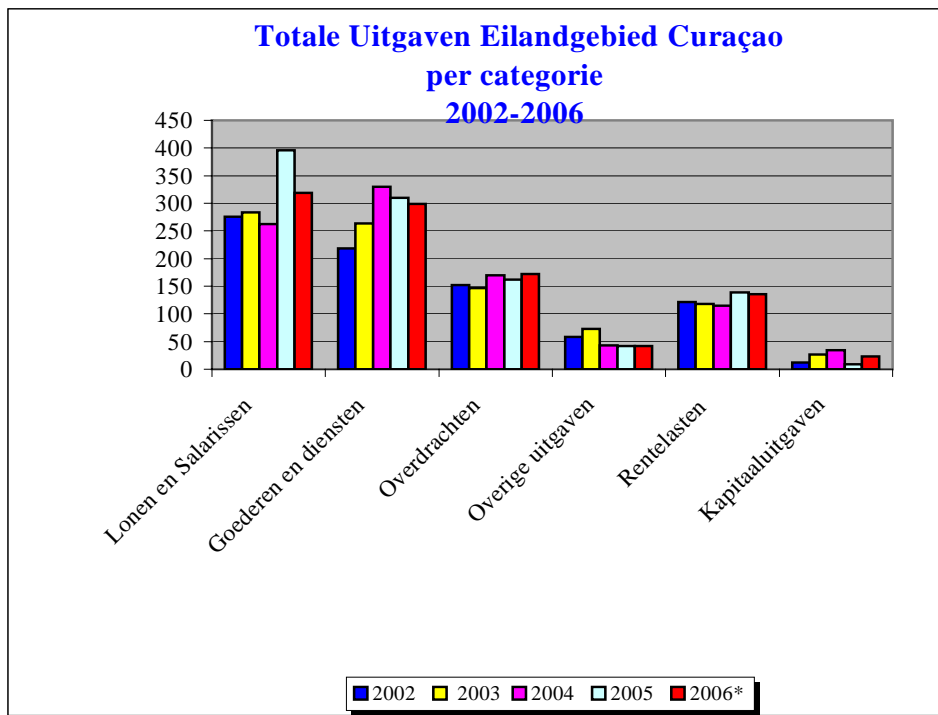
Bijlage 8a



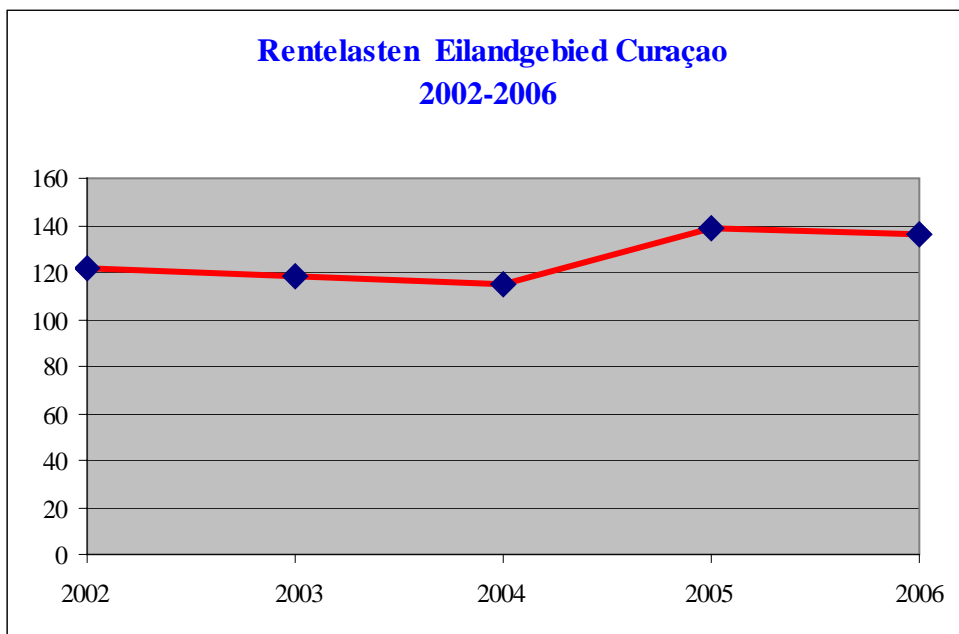
Bijlage 9a



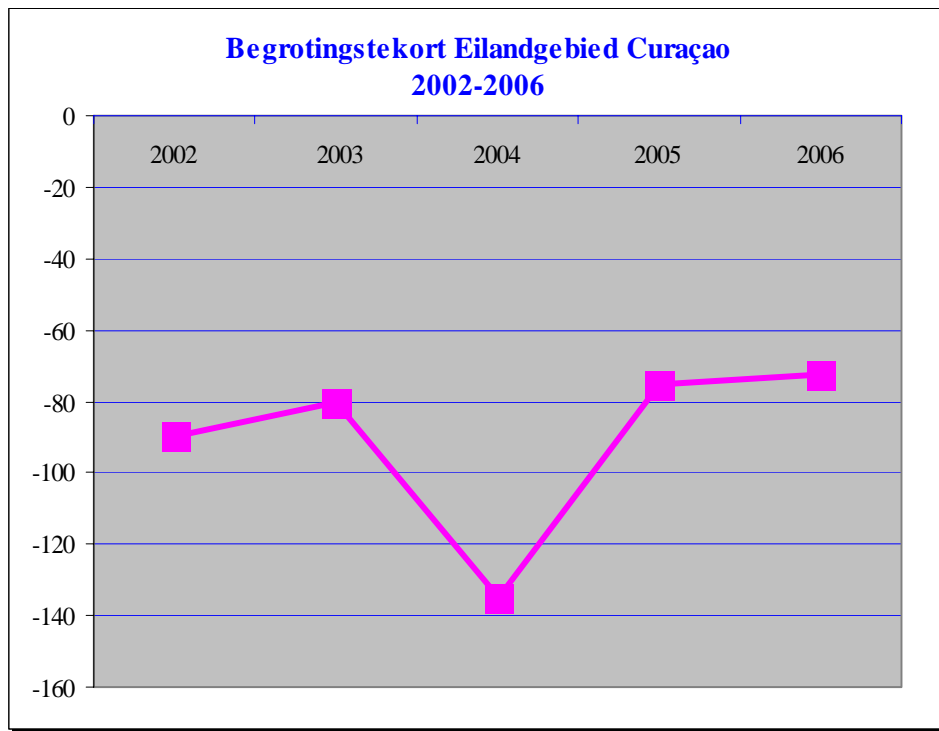
Bijlage 9b



Bijlage 9c



Bijlage 9d



Bijlage 9e

