



MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

**KABINET VAN DE GEVOLMACHTIGDE
MINISTER VAN CURAÇAO**

Prinsegracht 63-65
2512 EX 's Gravenhage
T: +31 (0)70 3066111
F: +31(0)70 3066110
E: info@kgmc.nl
W: www.kgmc.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
T.a.v: De heer drs. R. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum: 28 maart 2019 **Contact persoon:** de heer A. Begina

Ons nummer: 19K/DIR/10084

Onderwerp: Toepassing artikel 25, eerste lid, Rijkswet financieel toezicht.

Geachte heer Knops,

Bijgevoegd(e) stuk(ken) doe ik u toekomen

- ter (verdere) behandeling
- ingevolge uw verzoek
- ingevolge mijn toezegging
- met verwijzing naar
- voor advies
- ter kennisneming
- De stukken ontvang ik gaarne retour
- Bijlagen: 1 Brief van 27 maart 2019

Opmerkingen:

De Gevolmachtigde Minister van Curaçao

De heer A. Begina



MINISTER PRESIDENT VAN CURAÇAO

Aan: De voorzitter van de Raad van
ministers van het Koninkrijk
de heer M. Rutte

dtkv de Gevolmachtigde Minister

Datum 27 maart 2019

Zaaknummer
2019/11676

Onderwerp
Toepassing artikel 25, eerste lid,
Rijkswet financieel toezicht

Pagina's
7

Bijlagen
-

Inleiding

Curaçao staat voor een kantelpunt. Het huidige kabinet zet nadrukkelijk in op herstel van vertrouwen: van de samenleving in een betrouwbare, integere overheid met geloof en perspectief op een betere toekomst, vertrouwen van ondernemers en investeerders, van de kapitaalmarkt en van onderling vertrouwen in de relatie met Nederland. De sociaal, economische uitdagingen waarbinnen aan dit herstel van vertrouwen moet worden gewerkt zijn evenwel groot en geven helaas ook voeding aan sluimerende onrustgevoelens: de impact van de economische crisis en de huidige politieke onzekerheden in Venezuela op de economie van Curaçao zijn majeur, het raakt direct en indirect meer dan 25% van de economie van Curaçao, die al jaren achtereen in een recessie zit. Veel bedrijven en werknemers worden geraakt in hun bestaans- en inkomenszekerheid. De werkgelegenheid neemt af, de werkloosheid loopt ook op. Dit geeft onrust in de samenleving. De economische basis van Curaçao als een kleine, insulaire economie is te smal en klein om deze problematiek - sociaal, economisch en budgettair - op korte termijn te kunnen opvangen en absorberen, ondanks de aanwezige economische potentie.

Het kabinet wil in deze situatie nadrukkelijk niet berusten maar het de goede kant uit laten kantelen, de tering zal naar de nering moeten worden gezet. Het kabinet wil echter ook geen onverantwoorde wissel op de toekomst trekken door investeringen in onderwijs en opleiding van jongeren achterwege te laten, achterstallig onderhoud verder te laten oplopen en het sociale cement van de samenleving te laten afbrokkelen. Prioriteit hebben productieve, renderende investeringen voor duurzame economische ontwikkeling. De koninklijke weg naar economische zelfredzaamheid en zelfstandigheid van burgers.



Het kabinet wil over deze oriëntatie en concrete beleidsaanpak die ook ten grondslag ligt aan de 'Grocistrategie: integraal en samen' en die in samenhang werkt aan gezonde overheidsfinanciën, duurzame economische ontwikkeling en 'good governance' graag in dialoog met het Nederlandse kabinet, mede in het kader van het nakomen van de gemaakte afspraken met het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) en besprekingen over de begrotingskaders, begrotingsnormeringen en fiscale ankerpunten. Niet om van de eigen verantwoordelijkheid weg te lopen, wel om samen de juiste afwegingen te maken, de balans te vinden en de kracht van het Koninkrijksverband te gebruiken.

Achtergrond

Het op consensus gebaseerde toezicht op de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten is verankerd in de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Bij dat toezicht is ook de raad van ministers van het Koninkrijk betrokken. Het financiële toezicht is erop gericht tijdelijk te zijn en te worden beëindigd, zodra Curaçao of Sint Maarten structureel voldoet aan de normen neergelegd in artikel 15 van de Rft. In de jaren direct voorafgaand aan 2017 heeft Curaçao voldaan aan de norm van artikel 15, eerste lid, van de Rft. In 2017 is echter een tekort op de gewone dienst gerealiseerd van NAf. 117 miljoen, ruim 2% van het BBP.

Ondanks de inspanningen van het kabinet om over 2017 een sluitende gewone dienst te realiseren, bleken de nadelige gevolgen voor de staatskas van de uitdagende sociaaleconomische omstandigheden waarmee Curaçao te kampen heeft, te groot. Ook 2018 is ondanks de inspanningen van het kabinet afgesloten met een tekort op de gewone dienst van voorlopig NAf. 53 miljoen, zijnde ongeveer 1% van het BBP. Conform artikel 18, zesde lid, van de Rft, moeten maatregelen worden genomen om die tekorten te compenseren. Gezien de zorgelijke stand van de economie en daarmee de effecten daarvan op de overheidsfinanciën, is het realiseren van een sluitende gewone dienst in zowel 2019 als 2020 een haast onmogelijke opgave. Het op korte termijn aanvangen met het compenseren van de tekorten is daarmee ook geen realistische optie.

Schets van de sociaaleconomische situatie

Venezuela is een van de belangrijkste handelspartners van Curaçao. De raffinage van ruwe aardolie uit Venezuela is een van de voornaamste pijlers van de Curaçaose economie in termen van toegevoegde waarde, werkgelegenheid en deviezeninkomsten. De afgenomen raffinageactiviteiten op Curaçao als gevolg van de crisis in Venezuela zorgen al enige tijd voor een aanhoudende terugval in gerelateerde activiteiten op het eiland. De operationele resultaten van verschillende overheidsvennootschappen die haven en raffinaderij gerelateerde activiteiten uitvoeren hebben hieronder te lijden gehad, en daarmee ook de dividendopbrengsten voor de staatskas. De beslagleggingen door Conoco Phillips op de bezittingen van de Venezolaanse oliemaatschappij PDVSA hebben sinds 2018 voor additionele verstoringen in de aanvoer van ruwe olie aan Curaçao gezorgd.



Vanwege de verhoogde sancties van de Verenigde Staten is de productie van de raffinaderij voor de lokale markt inmiddels nihil geworden, waardoor ondermeer de uitbetaling van salarissen en de afdracht van lease verplichtingen aan de overheid van Curaçao onder druk staan. De negatieve effecten van de aanhoudende diepe crisis in Venezuela worden dan ook steeds meer zichtbaar in andere economische sectoren van Curaçao.

Ook het toerisme uit Venezuela is gedaald tot praktisch nihil, wat op zijn beurt zijn weerslag heeft op onder andere de inkomsten van de luchthaven, ondanks de toename van het aantal toeristen uit andere markten. Begin 2018 is de grens tussen Venezuela en de ABC eilanden enkele maanden volledig afgesloten, met alle negatieve gevolgen van dien voor de handel, waaronder de toevoer van consumptiegoederen. Sinds medio februari jl. is de grens tussen Venezuela en de ABC eilanden wederom tot nader order afgesloten.

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) constateerde in haar jaarverslag 2017 dat na een krimp van 1% in 2016, de economie van Curaçao in 2017 verder is gekrompen met 1,7%, voornamelijk als gevolg van de Venezolaanse crisis. Ook in 2018 is vooral door de malaise in Venezuela wederom sprake geweest van een negatieve groei van de Curaçaose economie, van naar verwachting 2%.¹ Er bestaat momenteel geen zicht op een snelle verbetering van de situatie in Venezuela, maar juist eerder van een verdere verslechtering. Door de CBCS wordt voor 2019 een marginale economische groei verwacht voor Curaçao, echter indien het scenario zich voordoet waarin alle productieactiviteiten van de raffinaderij en de daarvan afhankende activiteiten definitief worden gestaakt, zal de economie naar schatting met 2,9% extra krimpen. Dat zal een totale contractie betekenen van ruim 7% van het BBP vanaf 2016.

De aanhoudende economische recessie op Curaçao leidt tot forse tegenvallers bij de overheidsfinanciën, zoals aanmerkelijk lagere belastinginkomsten en meer burgers die een beroep doen op financiële bijstand van de overheid. De financiële ruimte om de economie de nodige impulsen te kunnen geven is hierdoor zeer beperkt.

Met het oog op het verduurzamen van de overheidsfinanciën, het versterken van het overheidsapparaat en het stimuleren van de economische groei heeft het kabinet in de tweede helft van 2018 de 'Groeistrategie: integraal en samen' vastgesteld. Eind 2018 is in het kader van de Groeistrategie een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen Curaçao en Nederland. In het convenant zijn afspraken gemaakt inhoudende samenwerking tussen Curaçao en Nederland op de meest urgente lijnen van uitvoering van de Groeistrategie. De implementatie van de Groeistrategie is door het kabinet van Curaçao voortvarend opgepakt. Ook de afspraken die het kabinet in oktober 2018 met het Cft heeft gemaakt in het kader van duurzame overheidsfinanciën zijn nagekomen of in uitvoering.

¹ International Monetary Fund 2018 Article IV Consultation - Curaçao and Sint Maarten.
Fort Ansterdam 17 | Willemstad, Curaçao | T. +(5999) 463-0481 | kabinet.minpres@gobiernu.cw



Begrotingssituatie en Rft

In 2018 heeft het kabinet ondermeer verschillende uitgavenverlagende maatregelen ter waarde van circa NAf. 67 miljoen doorgevoerd. Hierdoor is het kabinet erin geslaagd om het tekort in 2018 op de gewone dienst te halveren vergeleken met 2017, ondanks de sterke economische krimp in 2018 en de daardoor tegenvallende belastinginkomsten. De begroting 2019 is gebaseerd op een verdere verlaging van het uitgavenplafond met NAf. 55 miljoen. Het Cft heeft het bestuur van Curaçao verzocht om de in de begroting 2019 opgenomen inkomsten neerwaarts bij te stellen met NAf. 126,8 miljoen. In dit kader heeft het kabinet begin maart 2019 verdere ombuigingen aangekondigd. De ombuigingsmaatregelen zijn onder meer gebaseerd op de aanbevelingen die naar aanleiding van een recente doorlichting van de begroting 2019 en meerjarenramingen zijn gedaan. Uit het rapport van de Commissie Begrotingsdoorlichting 2019-2022 is gebleken dat op zeer korte termijn verschillende hervormingen dienen te worden doorgevoerd, teneinde structurele verbetering van de overheidsfinanciën te bewerkstelligen. Zoals ook door de Evaluatiecommissie financieel toezicht 2018 is onderkend, heeft de begrotingsdoorlichting echter ook bevestigd dat alleen snijden in de begrotingsuitgaven niet genoeg zal zijn om duurzaam, gezonde overheidsfinanciën te kunnen bewerkstelligen.

Gezien de precaire sociaaleconomische situatie op Curaçao heeft het kabinet de CBCS verzocht de effecten van de voorgenomen ombuigingsmaatregelen door te rekenen. Deze exercitie laat zien dat de invoering van deze maatregelen naast een acceleratie van de inflatie tot een substantiële economische krimp (vergeleken met het basisscenario) zal leiden. Volgens de analyse van de CBCS zullen de in eerste instantie voorgenomen hervormingen tevens tot toenemende werkloosheid leiden, en de concurrentiepositie van Curaçao benadelen. Hierdoor zou naar verwachting een groot gedeelte van de beoogde meeropbrengsten uitblijven, en zou het jaar 2019 alsnog met een tekort op de gewone dienst worden afgesloten. Bij deze doorrekening van de CBCS is geen rekening gehouden met de gevolgen van een mogelijke sluiting van de raffinaderij (of andere externe schokken) op de economische groei.

Om de sociaaleconomische problemen op Curaçao niet disproportioneel te verergeren, en toch de begrotingsuitdagingen van 2019 het hoofd te bieden, overweegt het kabinet om enkele van de voorgenomen maatregelen in een meer geleidelijke vorm door te voeren. Het behalen van begrotingsevenwicht in 2019 is geen realistische optie. Ook in 2020 verwacht het kabinet op basis van de huidige economische projecties dat geen begrotingsevenwicht bereikt zal kunnen worden. Begrotingsevenwicht is echter geen statisch feit, maar een resultante van constante inspanningen gericht op het balanceren van inkomsten en uitgaven, gegeven de economische ontwikkelingen. De economie van Curaçao heeft zich onder de aanhoudende negatieve effecten van met name de crisis in Venezuela nog niet voldoende snel kunnen omvormen waardoor zonder de nodige inspanning op korte en middellange termijn geen relevante groei wordt verwacht.²

² International Monetary Fund 2018 Article IV Consultation - Curaçao and Sint Maarten.



Wel zijn duidelijke signalen van de ontwikkeling van nieuwe economische sectoren in het midden- en kleinbedrijf, die perspectief bieden op groei in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw en de dienstverlening. Deze positieve signalen duiden op de vereiste weerbaarheid en innovatie in de economie.

Op dit moment is het dan ook cruciaal dat voldoende geïnvesteerd wordt in het herstructureren van de Curaçaose economie, in het bijzonder in het onderwijs en het overheidsapparaat, teneinde op afzienbare termijn zowel gezonde economische groei als de voorwaarden voor structureel begrotingsevenwicht te kunnen realiseren. Het combineren van de financiering van die nodige investeringen met de compensatie op korte termijn van de tekorten uit 2017 en 2018 en eventuele tekorten uit 2019 en 2020, is onder de huidige omstandigheden niet realistisch. De norm van begrotingsevenwicht is in de Staatsregeling van Curaçao neergelegd en wordt volledig onderschreven door het kabinet als uitgangspunt voor stabiliteit, maar op korte termijn voldoen aan die norm zal onder de huidige omstandigheden een averechts effect hebben.

Toepassing artikel 25 en bestuurlijk overleg

De huidige sociaaleconomische realiteit, die hoofdzakelijk door externe factoren wordt veroorzaakt, heeft een direct effect op de overheidsfinanciën. Gelet op het voorgaande doet Curaçao een beroep op artikel 25, eerste lid, van de Rft, opdat niettegenstaande de inspanningen van het kabinet rekening mag worden gehouden met tekorten op de gewone dienst die voor de jaren 2019 en 2020 worden verwacht. Het verzoek is ook dat de tekorten in de begrotingsrealisatie 2017 en 2018 (samen NAf. 170 miljoen) kunnen worden gecompenseerd in de periode 2021-2025, evenals de tekorten die in 2019 en 2020 verwacht worden. Hiermee zou Curaçao conform artikel 25 van de Rft, de ruimte gegund worden die 'nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door de buitengewone gebeurtenissen'.

Onverminderd het beroep op artikel 25, eerste lid, van de Rft, is gelet op de hierboven geschetste bijzondere omstandigheden, het onderhavige voorstel voor een aangepast ritme voor de compensatie van de gerealiseerde tekorten vanaf 2017, gecombineerd met een intensief investeringsprogramma, ook verdedigbaar binnen de opzet van artikel 18, zesde lid, van de Rft. Dit artikel regelt immers, dat het bestuur de voorgenomen maatregelen ter compensatie van het tekort voorlegt. Tijdens de onderhandelingen inzake de inrichting van het financieel toezicht is artikel 25 opgenomen onder meer tegen de achtergrond van de ingrijpende, negatieve economische gevolgen voor Curaçao van de economische crisis die zich begin jaren tachtig in Venezuela heeft afgespeeld.

Uitstel van de tekortcompensatie verhoudt zich met de aanbevelingen van het Internationaal Monetair Fonds gedaan in haar rapport naar aanleiding van haar 2018 Article IV Consultation Discussions, waarin het IMF refereert naar de noodzaak voor een "escape clause" which allows for deviations from the rules in the face of major shocks".³ In haar advies van 5 december 2018

³ International Monetary Fund 2018 Article IV Consultation - Curaçao and Sint Maarten.



onderstreept ook de Evaluatiecommissie financieel toezicht 2018 het belang van economische ontwikkeling voor de realisatie van houdbare overheidsfinanciën.

Het Cft hanteert momenteel als uitgangspunt voor de toepassing van artikel 18, zesde lid, van de Rft, volledige compensatie van een tekort in het daaropvolgende begrotingsjaar, met als uitzondering de mogelijkheid van een tekortcompensatie over drie begrotingsjaren. Het kabinet acht dat standpunt van het Cft thans niet houdbaar gelet op de huidige, zich voortslepende economische recessie en de noodzaak om structurele hervormingen door te voeren.⁴ Deze ontwikkelingen zijn van dien aard en invloed, dat het kabinet het noodzakelijk vindt, en niet strijdig met artikel 18, zesde lid van de Rijkswet financieel, om een beroep te doen op artikel 25, eerste lid, van de Rijkswet. Het kabinet ziet zich in deze gesteund door de Staten die bij motie van 11 maart 2019 hun zorgen hebben geuit over de economische situatie, maar zich ook hebben uitgesproken voor uitvoering van de noodzakelijke hervormingen.

Het bestuur van Curaçao overlegt graag zo spoedig mogelijk met u op bestuurlijk niveau ook over de mogelijkheid om te lenen om de noodzakelijke hervormingen van de economie geïdentificeerd in de Groeistrategie, te financieren.. Dit verzoek ligt in het verlengde van de afwijking van de normen in artikel 15 van de Rft, conform artikel 25, van de Rft. Ter financiering van de projecten om de economie te hervormen en groei te stimuleren heeft het kabinet een 3-jaren investeringsplan opgesteld, waar jaarlijks minimaal NAf. 60 miljoen extra wordt geleend ten behoeve van 'high-impact' investeringen in duurzame projecten met een structureel economisch effect en die de sociale achterstand verminderen. Voor de rentelastnorm, zullen de extra voorgenomen leningen geen gevolgen hebben aangezien deze niet zal worden overschreden.

Slot

In navolging van het advies van de Evaluatiecommissie financieel toezicht 2018 om in een bestuurlijk overleg met Nederland aan te geven, welke facilitering vereist is om de overheidsfinanciën op orde te brengen, verzoekt het bestuur van Curaçao hierbij om de toepassing van artikel 25 van de Rft. Het bestuur verzoekt dat rekening mag worden gehouden met eventuele tekorten in 2019 en 2020 en om die eventuele tekorten samen met de tekorten uit 2017 en 2018 gedurende 2021-2025 gelijkmatig te kunnen compenseren. Om de economische groei te stimuleren is het ook noodzakelijk om gedurende 3 jaar minimaal NAf. 60 miljoen jaarlijks extra te lenen ten behoeve van 'high-impact' investeringen in duurzame projecten met een structureel effect en in projecten die de sociale achterstand verminderen.

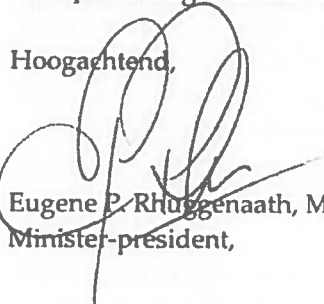
⁴ In de brief van 13 maart 2019 aan de voorzitter van het Cft gaat de Minister van Financiën meer in detail in op deze ontwikkelingen (zie bijlage).



MINISTER PRESIDENT VAN CURAÇAO

In aansluiting op ons overleg inzake het samenwerkingsprotocol en met verwijzing naar de acute sociaaleconomische situatie van Curaçao als gevolg van de crisis in Venezuela, acht ik het wenselijk om op zeer korte termijn te overleggen. In dit overleg zal ik het verzoek van Curaçao nader kunnen toelichten om overeenstemming te bereiken over de weg die wij voor ogen hebben om niet alleen structureel gezonde overheidsfinanciën te realiseren, maar ook sociaaleconomische omstandigheden te bewerkstelligen die perspectief bieden aan de Curaçaose burger en met name de jongeren.

Hoogachtend,


Eugene P. Rhuggenaath, MBA/MBI
Minister-president,