

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2015

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2014

In het begrotingsdebat van 1 oktober jl. heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de in juni door Nederland middels lopende inschrijving verstrekte lening aan de regering van Curaçao ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis (Handelingen II 2014/15, nr. 8, debat over de Begroting Koninkrijksrelaties). U treft onderstaand een uiteenzetting aan.

De toets

Op basis van artikel 16 van de rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) geldt dat Nederland een verplichte lopende inschrijving heeft op geldleningen aan Curaçao en Sint Maarten als voldaan is aan de in de Rft opgenomen eisen. Dit betreft onder andere de norm van begrotingsevenwicht en de rentelastnorm.

Staande praktijk bij de beoordeling van de begroting(swijzigingen) is dat het Cft een algemeen voorbehoud maakt voor de kapitaaldienst. Dit heeft te maken met het feit dat op het moment van de begrotingsvaststelling door de landen de onderbouwing van voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst vaak nog onvoldoende is om te kunnen beoordelen of er sprake is van een kapitaaluitgave die voldoet aan de criteria van de Rft en dus of ervoor geleend mag worden. Het is Curaçao en Sint Maarten op basis van de Rft niet toegestaan zonder positief advies van het Cft een geldlening aan te trekken. Om die reden wordt op het moment van indienen van iedere afzonderlijke leenaanvraag van een land getoetst of de begroting voldoet aan de normen uit de Rft en of deze investering voldoet aan de criteria van het internationaal gehanteerde System of National Accounts. Voor elke afzonderlijke inschrijving door Nederland moet het Cft dus concluderen of door Curaçao of Sint Maarten is voldaan aan de vereisten van de Rft.

Ziekenhuis Curaçao

Het Cft heeft in januari een positief advies gegeven op de begroting 2014 en op de tweede begrotingswijziging 2013 waarin de investering van het ziekenhuis is opgenomen, met het bovengenoemde algemene voorbehoud op de kapitaaldienst. Het Cft heeft daarmee in beginsel ingestemd met de investering in het ziekenhuis. In beginsel, want voor kapitaalinvesteringen is altijd de genoemde afzonderlijke beoordeling noodzakelijk op het moment dat een leenaanvraag wordt ingediend.

Specifiek voor de investering voor het ziekenhuis gold daarnaast een bepaling uit de aanwijzing die Curaçao in 2012 heeft gekregen, namelijk dat sprake moet zijn van realistische maatregelen die nodig zijn om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken. Kort gezegd betrof het de eis van een sluitende business case. Het College heeft zich meermalen laten voorlichten over de business case en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen. Het Cft heeft op basis van deze voorlichting geconcludeerd dat aan dit onderdeel van de aanwijzing is voldaan.

In maart 2014 heeft het Cft het bericht ontvangen van Curaçao om een lening van ANG 250 mln (van de totale investering van ongeveer ANG 435 mln) aan te gaan voor de bouw van het ziekenhuis. Het Cft heeft vastgesteld dat de bouw van een nieuw ziekenhuis in alle opzichten voldoet aan de criteria van het internationale System of National Accounts (SNA). Het Cft heeft de leenaanvraag getoetst door de investering in het ziekenhuis te toetsen aan de normen uit de Rft en aan de bepaling uit de aanwijzing. Het Cft heeft op basis van die toets positief geadviseerd over het leenverzoek van Curaçao.

Tijdens een debat in uw Kamer is ten aanzien hiervan aangegeven dat hierdoor boekhoudkundig een tekort op de kapitaaldienst in 2015 en 2016 ontstaat omdat er in die jaren meer wordt uitgegeven uit de kapitaaldienst dan er ontvangen wordt. In het advies dat het Cft onlangs heeft uitgebracht aan het bestuur van Curaçao, wordt dit onderdeel nader uitgewerkt. In de begroting 2015 is inderdaad dit tekort meerjarig op de kapitaaldienst verwerkt, waarbij dit wordt gecompenseerd door een daarbij corresponderend overschot op de gewone dienst, waardoor het goedkeuren van deze transactie in overeenstemming is met de normen genoemd in artikel 15 Rft die immers stellen dat de gewone dienst en de kapitaaldienst (rekening houdend met de opbrengsten van geldleningen) in evenwicht zijn. Overigens betreft het hier een boekhoudkundige verwerking, waarin tot uitdrukking komt dat het land Curaçao het totaalbedrag in twee tranches wil lenen. Dit is een beslissing van het land Curaçao die in overeenstemming is met de Rft die immers toeziet op de totale hoogte van de voorgenomen leningen en daarmee de mogelijkheden om deze af te lossen. Het aantal tranches waarin de leningen aangegaan worden is irrelevant. Het gaat om een begroting die in evenwicht is en een besteding conform de definities van het SNA. Dat Curaçao hiertoe hogere rentelasten heeft, ook dat is naar voren gebracht door uw Kamer, is meegenomen in de business case van het ziekenhuis en vormt geen overweging voor de toets door het Cft. Relevant in dit opzicht is dat de business case uit behoedzaamheid is gebaseerd op een rente die hoger ligt dan de feitelijke rente die thans voor de lopende inschrijving geldt.

Zoals te doen gebruikelijk en conform de Rft ziet het Cft toe op de uitvoering van voorgenomen investeringen. Dit is niet anders bij het nieuwe ziekenhuis. Gedurende het gehele project zal het Cft de uitvoering monitoren en het verloop van de uitputting van de geldlening kritisch volgen. Daarnaast dient Curaçao conform de Rft in de uitvoeringsrapportages informatie op te nemen over de voortgang van de investeringen,

zodat ieder kwartaal een update wordt gegeven van de ontwikkelingen rondom de bouw van het nieuwe ziekenhuis.

In zijn positieve advies bij het leenverzoek van Curaçao voor het nieuwe ziekenhuis, heeft het Cft uit voorzorg aangegeven dat de business case gedurende de bouwfase moet worden bijgehouden en waar nodig aangepast teneinde de business case sluitend te houden. De ervaring leert immers dat bij dergelijke grote projecten de uitgaven niet exact de ramingen uit de business case zullen volgen. Door de business case bij te houden is voor alle betrokkenen duidelijk welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn om de exploitatie sluitend te houden. Een dergelijke regelmatige update van de business case volgt hiermee best practice gebruik. Het feit dat de business case in beweging is, betekent niet dat er een tekort optreedt maar dat continu in de gaten gehouden wordt of de ramingen nog steeds opgaan en dat er bijgestuurd wordt indien nodig. Om daarnaast een rechtmatige onttrekking aan de voor deze investering ter beschikking gestelde middelen te kunnen monitoren is de geldlening op een aparte bankrekening bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten geplaatst. Daardoor zijn de uitgaven gedurende het hele project transparant en geoormerkt. De lening is door Curaçao half juni geëffectueerd middels de lopende inschrijving van Nederland.

De totale investering voor het nieuwe ziekenhuis zal ongeveer ANG 435 mln bedragen. De tweede leenaanvraag (voor het resterende bedrag van ongeveer ANG 185 mln.) zal naar verwachting eind 2014 of begin 2015 plaatsvinden. Het is aan de regering van Curaçao, die ook de lening in één keer had kunnen plaatsen, om de timing van de tweede lening te bepalen. Die aanvraag zal op dat moment wederom door het Cft worden beoordeeld op basis van de normen uit de Rft en de voorwaarden uit de aanwijzing.

De Rft zelf biedt geen handvat om een dergelijk leenverzoek tegen te houden als de begroting voldoet aan de normen. M.i. is daar ook geen enkele aanleiding toe. Immers, het is in het belang van zowel Curaçao als Nederland dat de financiering beschikbaar is om dit ziekenhuis tijdig af te kunnen bouwen. Als in de komende jaren blijkt dat de begroting niet zou voldoen, ondanks het nu meerjarig sluitende beeld, dan is het aan het Cft om dit te signaleren en de noodzakelijke acties te ondernemen. In het ernstigste geval zou hierdoor een nieuw advies tot een aanwijzing volgen om de begroting terug in evenwicht te brengen zodat het land Curaçao kan blijven voldoen aan zijn aflossingsverplichtingen. Het risico dat Curaçao voor wat betreft de aflossing in de toekomst in gebreke zal zijn, wordt door mij dan ook niet gezien. Ik voel mij gesterkt in dit vertrouwen door het behoedzame begrotingsbeleid van de regering van Curaçao, dat erin heeft geresulteerd dat de begrotingen van 2013, 2014 en 2015 alle een overschot op de gewone dienst laten zien (van resp. ANG 121, 62 en 40 mln.). Hiermee zijn de tekorten van 2010, 2011 en 2012 volledig weggewerkt en is de startpositie van 10-10-10 hersteld. Dit komt ook hierin tot uiting dat zelfs na de lening voor het ziekenhuis de schuldquote van Curaçao nog altijd minder dan 40% is. Het IMF heeft in zijn recente Article IV rapport geconcludeerd dat de overheidsschuld een houdbaar niveau heeft.

Conclusie

Nederland heeft op grond van de consensusrijkswet een verplichte lopende inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten. Het Cft toetst de begroting en de leenaanvraag aan de normen conform de Rft. Voortvloeiend uit het voorgaande zijn er zowel aan de voorkant bij het

aangaan van de lening, als tijdens de uitvoering van de investering en aan de verslaglegging over de benutting van de lening waarborgen ingebouwd voor een goed verloop van de investering. Het Cft zal de voortgang van deze investering in samenhang met de gehele investeringsportefeuille en met de liquiditeitspositie van Curaçao blijvend monitoren. De verplichte lopende inschrijving die volgt uit de consensusrijkswet wordt hiermee voor zover dat mogelijk is door diezelfde consensusrijkswet gewaarborgd. Het Cft is in dit verband niet meer dan de uitvoerder van de consensusrijkswet en verricht financieel toezicht door gebruik te maken van de waarborgen uit de Rft.

Wellicht ten overvloede herhaal ik overeenkomstig mijn brief aan uw Kamer van 16 mei jl. dat in de halfjaarrapportages het Cft rapporteert over van de landen ontvangen leenverzoeken (Kamerstuk 33 750 IV, nr. 42). In het jaarverslag van begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties wordt ook jaarlijks inzicht gegeven in de openstaande leningen aan Curaçao en Sint Maarten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk