

Aan Zijne Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/17-26-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2027
(zaaknummer 2026/028746)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 21 juli 2026, dat de Raad van Advies op 22 juli 2026 heeft ontvangen, om het oordeel van de Raad inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 14 augustus 2026, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemene opmerkingen

1. De kwaliteit van de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2027

De Raad heeft ter advisering ontvangen een ontwerplandsverordening tot vaststelling van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2027 (hierna: ontwerpbegroting 2027). Alvorens over te gaan tot de bespreking van enkele inhoudelijke aandachtspunten met betrekking tot de ontwerpbegroting 2027, constateert de Raad dat de structuur en opzet van deze begrotingsstukken overzichtelijker zijn opgebouwd en dat de onderverdeling naar thema's bijdraagt aan de overzichtelijkheid en de bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument. De Raad constateert voorts dat een aantal van zijn gedane aanbevelingen over de ontwerpbegroting voor de dienstjaren 2025 en 2026 in de ontwerpbegroting 2027 en overige begrotingsstukken zijn overgenomen en verwerkt. Echter een deel van de niet overgenomen aanbevelingen in eerder uitgebrachte adviezen, onder meer over de begrotingen voor de dienstjaren 2025 en 2026, blijven onverkort voor de ontwerpbegroting 2027 relevant.

Een concreet voorbeeld betreft risico's en prestatie-indicatoren (hierna: KPI's) die bij enkele ministeries niet op adequate wijze worden toegelicht, dan wel in sommige gevallen geheel ontbreken, met als gevolg dat meetbare doelstellingen (targets) niet voorhanden zijn. Dit bemoeilijkt de evaluatie van het gevoerde beleid en de daartoe noodzakelijke sturing, respectievelijk bijstelling daarvan. Bovendien is het vaak niet duidelijk welk beleid als grondslag dient voor de geïdentificeerde doelstellingen.

De Raad adviseert de regering de eerdere aanbevelingen van de Raad ten aanzien van duidelijk geformuleerd beleid, adequate toegelichte risico's en KPI's met meetbare targets zoals geadviseerd over de ontwerpbegrotingen voor de

dienstjaren 2025 en 2026 alsnog integraal in acht te nemen bij de ontwerpbegroting 2027 en toekomstige begrotingen alsmede de daarbij behorende begrotingsstukken teneinde een deugdelijke evaluatie en bijsturing van het beleid mogelijk te maken.

De beoordeling van de ontwerpbegroting 2027 heeft geresulteerd in bevindingen waarop in de volgende onderdelen van dit advies wordt ingegaan. Deze bevindingen tezamen leiden de Raad tot de conclusie dat de ontwerpbegroting 2027 weliswaar formeel sluitend oogt, maar onvoldoende inzichtelijk maakt op welke wijze beleid, middelen, risico's, uitvoeringscapaciteit en financiële houdbaarheid onderling samenhangen. Deze conclusie is in het bijzonder gebaseerd op de volgende onderwerpen, die in dit advies nader worden uitgewerkt:

- de beperkte, niet-risico gewogen weerstandsbuffer;
- het formele begrotingsoverschot, afgezet tegen de financiële normen van de Rijkswet financieel toezicht en een negatief globaal saldo;
- de sterke stijging van de personeelslasten, gepaard aan het aanhoudende uitvoeringscapaciteitsvraagstuk;
- de verslechterende positie van het Schommelfonds Sociale Verzekeringen (hierna: Schommelfonds), het Ouderdomsfonds en het Algemeen Weduwen- en wezenfonds; en
- de dalende schuldquote, welke vooral wordt gedragen door economische groei, zonder dat daarbij sprake is van een duidelijk en actief schuldbeheer;
- een toename van de afhankelijkheid voor inkomsten afkomstig van de toeristische sector (Entry tax) en de hiermee samenhangende risico's zoals o.a. geopolitieke ontwikkelingen, buitenlandse economische ontwikkelingen en *Carrying Capacity* van het land.

2. Macro-economische stabiliteit

Macro-economische stabiliteit vormt één van de functies die een begroting van het land dient te vervullen. Het monetaire beleid en de financiële stabiliteit van het land zijn in dit verband belangrijke factoren die bijdragen aan het behoud van deze macro-economische stabiliteit. In de ontwerpbegroting 2027 wordt hieraan slechts in beperkte mate aandacht aan besteed.

In het licht van het bovenstaande en mede gelet op het feit dat monetaire zaken een taak is van het Ministerie van Financiën¹ adviseert de Raad de regering in de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpbegroting 2027 (hierna: de memorie van toelichting) expliciete aandacht te besteden aan het monetaire beleid en de financiële stabiliteit als factoren van macro-economische stabiliteit.

3. Schuldenproblematiek bij gezinshuishoudingen

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) heeft recentelijk een onderzoek gepubliceerd met informatie over schuldenproblematiek van gezinshuishoudingen, waaruit blijkt dat meer dan 60% van de gezinshuishoudingen problemen ondervindt bij het voldoen aan hun schuldverplichtingen². Deze situatie kan naar het oordeel van de Raad onmiskenbaar directe gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit.

De Raad wijst er voorts op dat een dergelijke, wijdverbreide schuldenproblematiek niet louter een financieel-economisch vraagstuk betreft, doch tevens aanzienlijke sociale gevolgen met zich kan brengen, welke op hun beurt weer van invloed kunnen zijn op de overheidsbegroting. Gedacht kan worden aan een toenemend beroep op sociale voorzieningen en schuldhelpverlening, hetgeen een opwaartse druk legt op de daarvoor bestemde begrotingsposten. Voorts leidt een aanhoudende schuldenlast tot een vermindering van de bestedingsruimte van gezinshuishoudingen, met een remmend effect op de consumptie en daarmee samenhangend op de economische bedrijvigheid en de belastinginkomsten van het Land.

¹ Zie artikel 7, onderdeel a, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie.

² Eerste resultaten Enquesta Sosial 2025, CBS, juli 2026

Daarnaast kunnen langdurige financiële problemen bij gezinshuishoudingen bijdragen aan verhoogde psychosociale druk, met mogelijke gevolgen voor onder andere de volksgezondheid, een toenemende vraag naar zorg en maatschappelijke ondersteuning en een mogelijke toename van de criminaliteit. Ook kan een verslechterende financiële positie van huishoudens gepaard gaan met een toename van huisuitzettingen, huisvestingsproblematiek en, in het verlengde daarvan, een groeiend beroep op sociale huisvesting. Ten slotte kan aanhoudende schuldenproblematiek bijdragen aan een verminderde arbeidsparticipatie en, in bredere zin, aan sociale spanningen binnen de gemeenschap, hetgeen de sociale cohesie onder druk kan zetten. *De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting in te gaan op de door het CBS geconstateerde schuldenproblematiek van gezinshuishoudingen, met inbegrip van de mogelijke sociale gevolgen daarvan – waaronder de druk op sociale voorzieningen, schuldhulpverlening, volksgezondheid, huisvesting en sociale cohesie – en de wijze waarop de regering voornemens is deze risico's te ondervangen.*

4. Gevolgen van het niet plaatsvinden van geplande investeringen

De door de regering geplande investeringen kunnen vertraging ondervinden, of geheel geen doorgang vinden, als gevolg van een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. Investeringsplannen die vertraging oplopen of uitblijven, vertragen de beoogde groei van het Bruto Binnenlands Product (hierna: BBP). Deze vertraging treedt op doordat de daarmee samenhangende bestedingen, werkgelegenheid en economische bedrijvigheid later, of in mindere mate, tot stand komen dan voorzien.

Een lagere of vertraagde groei van het BBP werkt door in de overheidsbegroting voor wat betreft de ramingen van diverse inkomstencategorieën, waaronder de opbrengsten uit directe en indirecte belastingen. Indien deze groei achterblijft bij de raming, dan bestaat het risico dat ook de begrote inkomsten niet, of niet volledig, zullen worden gerealiseerd. Dit zal van invloed zijn op het begrotingssaldo en de mogelijkheid tot het opbouwen van buffers of het verminderen van de schuldenlast.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting toe te lichten op welke wijze het risico van vertraging of het geen of beperkt doorgang vinden van geplande investeringen als gevolg van gebrek aan uitvoeringscapaciteit is verdisconteerd in de gemaakte prognose van de groei van het BBP en de begrote inkomsten. Ook adviseert de Raad om aan te geven welke “fallback”-positie wordt voorzien indien deze risico's zich werkelijk voordoen.

5. Meerjarige baten en lasten

Het verdient positieve vermelding dat bij de schatting van meerjarige baten en lasten ervoor is gekozen uitsluitend gebruik te maken van macro-economische indicatoren afkomstig uit de kwartaalrapportages van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna: CBCS), teneinde de consistentie van de gehanteerde cijfers te waarborgen.

De meerjarenbegroting vertoont voor de dienstjaren 2027 en 2028 een relatief aanzienlijk overschot, oplopend tot circa Cg 93 miljoen, waarna dit overschot in de daaropvolgende jaren terugloopt tot circa Cg 15 miljoen in het dienstjaar 2030. Deze ontwikkeling duidt erop dat de lasten in een sneller tempo toenemen dan de baten. Een substantieel deel van deze lasten is van structurele aard – te weten de aanzienlijke stijging van de personeelskosten, zowel als gevolg van de toename van het aantal personeelsleden als van verbeterde arbeidsvoorwaarden, alsmede de hogere uitgaven ten behoeve van de sociale zorg en de hogere uitgaven ten behoeve van verbruik van goederen en diensten – welke grotendeels contractueel zijn vastgelegd. De baten daarentegen zijn in vergelijking hiermee gevoeliger voor mee- en tegenvallers en in aanzienlijke mate afhankelijk van exogene economische factoren.

Voorstellen strekkende tot structurele beteugeling van deze snel toenemende lasten ontbreken echter, dan wel worden niet met de vereiste voortvarendheid ten uitvoer gelegd, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zorg.

Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de regering om:

- de kostenontwikkeling actief te beheersen en te bewerkstelligen dat de lasten niet in gelijke, dan wel sneller, tempo toenemen dan de baten;
- structureel buffers (reserves) op te bouwen teneinde schommelingen in de baten te kunnen opvangen en de wijzigingen in de ontwerpbegroting 2027 en meerjarenbegroting te verwerken en de motivering hiervoor in de memorie van toelichting op te nemen.

6. Sociale fondsen

a. Pensioenen

In zijn advies over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Zittingsjaar 2025-2026-241)³ heeft de Raad gewezen op de toenemende ontevredenheid onder uitkeringsgerechtigden, alsmede op de verhitte maatschappelijke discussies en protesten naar aanleiding van het uitblijven van een technisch uitvoerbare grondslag voor de indexatie van de in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering bedoelde uitkeringen (hierna: AOV) en van de uitkeringen, respectievelijk pensioenbedragen, bedoeld in de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering. De Raad heeft bij die gelegenheid tevens benadrukt dat het noodzakelijk is deze pensioenindexatieproblematiek met voortvarendheid op te lossen.

Uit de ontwerpbegroting 2027 en de memorie van toelichting, valt echter niet af te leiden of rekening is gehouden met de indexering van de uitkeringen en pensioenbedragen, als hiervoor bedoeld.

De Raad adviseert de regering hieromtrent helderheid hierover te verschaffen in de memorie van toelichting.

b. Beheers- c.q. kostenverlagende maatregelen in de gezondheidszorg

Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt welke voortgang is geboekt met betrekking tot de implementatie van maatregelen ter beheersing van de kosten in de gezondheidszorg, waaronder de terugdringing van de kosten voor medische uitzending naar het buitenland en de bevordering van het gebruik van generieke geneesmiddelen door middel van wetgeving. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting hierop nader in te gaan, bijvoorbeeld in tabelvorm, onder vermelding van de getroffen concrete maatregelen, de beoogde en verwachte besparingen, de planning van de implementatie, alsmede de tot dusver gerealiseerde resultaten.

De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

c. Financiering van geprognosticeerde tekorten

Het Schommelfonds vertoont volgens de meerjarenraming in de dienstjaren 2029 en 2030 tekorten⁴ die door de overheid worden gefinancierd. Het ligt dan ook in de rede dat de regering de houdbaarheid van deze financiering op de langere termijn nader analyseert en indien nodig tijdig aanvullende beheers- c.q. kostenverlagende maatregelen neemt om deze negatieve trend te keren.

Vermeldenswaardig is dat een eventueel tekort in het Ouderdomsfonds, ingeval dat niet door het Schommelfonds gedekt kan worden, ten laste zal komen van de begroting van het land Curaçao (zie artikel 14 in samenhang met artikel 21 van de Landsverordening Sociale Verzekeringsbank).

³ Advies van 24 februari 2026 met kenmerk RvA no. RA/22-25-LV over de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering en de Landsverordening Algemene Weduwen- en wezenverzekering (Zittingsjaar 2025-2026-241).

⁴ Nota van Financiën, pagina 75.

Ter garandering van een duurzame gezonde financiële positie van de sociale fondsen, die door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) worden beheerd (hierna: sociale fondsen), zijn duurzame oplossingen noodzakelijk. Met het oog hierop dient de regering een visie te ontwikkelen met als doel fundamentele systeemwijzigingen door te voeren.

De Raad adviseert de regering op korte termijn een scenarioanalyse met betrekking tot het Schommelfonds uit te voeren waarbij de analyse verder reikt dan 2030 en op basis daarvan tijdig passende beleidsmaatregelen te formuleren, en waar nodig de begroting van het lopende dienstjaar en de opvolgende dienstjaren te wijzigen. In de memorie van toelichting behorende bij de wijzigingsbegroting moet een toelichting worden gegeven op de gemaakte (beleids)keuzes en cijfermatige begrotingswijzigingen. Ook adviseert de Raad de regering een visie te ontwikkelen met het doel om fundamentele systeemwijzigingen door te voeren.

7. Digitalisering binnen de overheid

De Raad constateert dat de voorgenomen digitalisering van de overheidsdienstverlening bij verschillende ministeries niet berust op een concreet en integraal beleidskader. Bij het ontbreken van een heldere visie op digitalisering bestaat het risico van versnippering van initiatieven, ondoelmatige aanwending van middelen en het uitblijven van de beoogde efficiëntiewinsten.

De Raad adviseert de regering een concreet en integraal digitaliseringsbeleid vast te stellen, met een centrale regie tussen de ministeries.

8. Cijfermatige verwerking van actiepunten van het Landspakket in de ontwerpbegroting 2027

Het is niet duidelijk voor de Raad in hoeverre de actiepunten van het Landspakket⁵, voor wat betreft de cijfermatige verwerking daarvan, integraal onderdeel uitmaken van de ontwerpbegroting 2027. Het is daarom onzeker of er voldoende middelen beschikbaar (zullen) zijn voor een adequate uitvoering van het Landspakket. Vaststaat dat de verschillende uitvoeringsagenda's volledig moeten worden uitgevoerd om de gewenste resultaten uit het Landspakket te kunnen realiseren. In dit verband is het van belang dat de financiering ervan wordt gegarandeerd en daarmee meerjarig rekening wordt gehouden in de Begroting voor het dienstjaar 2027 (hierna: Begroting 2027) en de meerjarenbegroting.

In de memorie van toelichting wordt bij bepaalde ministeries vermeld dat in de (ontwerp)begroting 2027 rekening gehouden is met de implementatie van onderdelen uit het Landspakket. Er is echter niet altijd inzichtelijk gemaakt wat de verwachte kosten verbonden aan de voorgenomen activiteiten zijn en hoe de betrokken kosten in de ontwerpbegroting 2027 en meerjarenbegroting zijn verwerkt. Evenmin bevat de memorie van toelichting voldoende informatie over welke actiepunten binnen de onderscheiden thema's van het Landspakket inmiddels zijn uitgevoerd en welke nog moeten worden uitgevoerd. Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar het Ministerie van Economische Ontwikkeling. In dit specifieke geval gaat het om twee projecten, namelijk de ontwikkeling van een integrale visie voor toerisme en de voorgenomen ferry verbinding tussen Curaçao en Aruba, waar bovengenoemd inzicht ontbreekt.⁶ *De Raad adviseert de regering - voor zover mogelijk - de verwachte kosten gemoeid met de uitvoering van het Landspakket inzichtelijk te maken en duidelijk aan te geven hoe deze zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2027 en de meerjarenbegroting.*

⁵ Het landspakket is op 2 november 2020 als onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland en het land Curaçao gesloten.

⁶ Deze projecten worden vermeld op pagina's 121 en 122 van de memorie van toelichting.

9. Overheidsgelieerde entiteiten

a. Regeringsbeleid met betrekking tot overheidsgelieerde entiteiten

Een belangrijk deel van de overheidsgelieerde entiteiten vervult een strategische en randvoorwaardelijke functie binnen de economie van Curaçao. De wijze waarop deze ondernemingen worden bestuurd en aangestuurd, kan daardoor directe en indirecte gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling, de continuïteit van essentiële voorzieningen ten behoeve van de gemeenschap en de overheidsfinanciën. Een professionele invulling van de aandeelhoudersfunctie en een adequate beoordeling van de financiële en maatschappelijke prestaties en impact van deze ondernemingen zijn naast een deugdelijke handhaving van topinkomens in de Landsverordening normering topinkomens Curaçao (hierna: LNT) dan ook noodzakelijk. De vraag die zich dan voordoet is of de wijze waarop het overheidsbeleid ten aanzien van de overheidsdeelnemingen momenteel is georganiseerd voldoende waarborgen biedt voor optimaal bewaking van het publieke belang, de financiële risico's en de bestuurlijke integriteit van de overheidsgelieerde entiteiten, rekening houdende met onder meer het effect hiervan op de openbare financiën.

De Raad adviseert de Regering om in de Nota van Financiën in te gaan op het huidige beleid ten aanzien van de overheidsdeelnemingen, de effectiviteit daarvan en in hoeverre wijzigingen in dit beleid de effectiviteit ten goede zullen komen.

b. Gereserveerde middelen voor de Stichting Overheidsaccountantsbureau

Voor het dienstjaar 2027 is het voor de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB) gereserveerde bedrag (Cg 27 miljoen) in vergelijking met de Begroting voor het dienstjaar 2026 (Cg 21 miljoen) toegenomen.⁷ Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel niet op eenduidige wijze wat de reden voor deze toename van Cg 6 miljoen is. Het is van belang dat de regering in de memorie van toelichting een gedetailleerd overzicht geeft van de voor de SOAB gereserveerde middelen, onder vermelding van de onderliggende bestedingsdoelen.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting expliciet op dit punt in te gaan.

c. Het Curaçao Medical Center

De LNT, waarin regels zijn vastgesteld voor de beloning van topfunctionarissen van de overheid en van de overheidsgelieerde entiteiten (hierna: topinkomensnorm), is van toepassing op het Curaçao Medical Center (hierna: CMC). Door de topinkomensnorm, waardoor medisch specialisten minder mogen verdienen dan voorheen het geval was, deed zich volgens berichtgevingen in de media, een uitstroom van medische specialisten voor. Dit zou tot gevolg hebben gehad dat vacatures op cruciale afdelingen onvervuld blijven.

In artikel 4, derde lid, van de LNT is de mogelijkheid opgenomen om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voor één of meer functies van topfunctionarissen een bezoldiging vast te stellen die maximaal 30% hoger is dan de hiervoor genoemde maximale bedragen. De regering heeft in 2026 voor medisch specialisten gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en de topinkomensnorm voor medisch specialisten vastgesteld op een verhoging tot 110% van deze norm.

Uit de Nota van Financiën kan evenwel worden opgemaakt dat het CMC jaarlijks afzonderlijke bijdragen ontvangt van de regering (tabel 13a, pagina 70 van de Nota van Financiën) en dat daarnaast onderhandelingen gaande zijn om CMC-entiteiten te kapitaliseren voor een bedrag van Cg 111 miljoen na het implementeren van structurele wijzigingen.

De Raad adviseert de regering om in de Nota van Financiën de effecten inzichtelijk te maken van de verhoogde topinkomensnorm op het verloop van medisch specialisten en om het

⁷ Beleidsdeel Begroting, pagina 72.

overzicht van de jaarlijkse bijdragen en de kapitalisatie aan het CMC te koppelen aan de voorgenomen structurele hervorming van de CMC-entiteiten. Ook adviseert de Raad om in de Nota van Financiën inzicht te verschaffen in de reeds door het CMC genomen maatregelen en geleverde inspanningen om de kosten structureel terug te brengen tot een voor de sector aanvaardbaar en financieel verantwoord niveau. Daarbij zou tevens inzicht moeten worden gegeven in de resultaten van deze inspanningen en de mate waarin deze reeds tot een structurele verbetering van de kostenbeheersing hebben geleid.

10. Key Performance Indicators

a. Prestatie-indicatoren

De Key Performance Indicators (hierna: KPI's), genoemd op pagina 75 van de memorie van toelichting, zijn niet nader gespecificeerd, dan wel toegelicht. Hierdoor is het niet duidelijk op welke wijze kan worden vastgesteld of het gevoerde beleid, en de daarvoor ingezette middelen, doelmatig en doeltreffend zijn geweest. Dit heeft tot gevolg dat de begroting nog steeds beperkt bruikbaar blijft als sturend instrument.

De Raad adviseert de regering de KPI's volgens het SMART-principe te formuleren, te weten Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden, en deze te voorzien van meetbare streefwaarden alsmede evaluatiecriteria.

b. Het operationeel worden van de indicatoren

In de laatste zin van het eerste tekstblok op pagina 6 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat betrouwbare data en meetbare indicatoren nog in ontwikkeling zijn. Het geniet de voorkeur om in de memorie van toelichting te verduidelijken op welk moment deze systematiek naar verwachting volledig operationeel zal zijn en op welke wijze de Staten van Curaçao (hierna: de Staten) in staat zullen worden gesteld om gedurende de overgangperiode de voortgang van het beleid te volgen en beoordelen.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

c. Toepassing van KPI's

Zoals aangegeven in onderdeel I. '1. De kwaliteit van de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2027' van dit advies worden de KPI's bij enkele ministeries niet op adequate wijze toegelicht, dan wel ontbreken in sommige gevallen geheel. De gehanteerde meetinstrumenten ter bepaling van de KPI's sluiten niet altijd aan bij de geformuleerde indicatoren zelf. Dit gebrek aan consistentie tussen de gestelde doelen en de wijze waarop deze worden gemeten, ondermijnt de betrouwbaarheid van de gerapporteerde resultaten en bemoeilijkt een deugdelijke evaluatie van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Zonder eenduidige en correct toegepaste meetinstrumenten kan de regering, noch de Staten, met voldoende zekerheid vaststellen of de beoogde beleidsdoelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

In dit onderdeel worden enkele voorbeelden gegeven.

- *Criminaliteitsdoelstellingen*

Er ontbreekt inzicht in concrete criminaliteitsdoelstellingen die als KPI's ten behoeve van het Ministerie van Justitie zouden kunnen dienen, zoals bijvoorbeeld het aantal opgeloste criminaliteitszaken, zoals overvallen, diefstallen, overtredingen, moordzaken en gevallen van *white collar crime*.

- *KPI's van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning*

De wijze hoe de KPI's door het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: het Ministerie VVRP) zijn verwerkt, wordt als positief ervaren. Tegelijkertijd geldt ook in dit geval dat de algemene opmerking dat de onderliggende beleidskeuzes, risico's en voorgenomen

maatregelen beter moeten worden toegelicht, zodat de relatie tussen doelstellingen, inzet van middelen en verwachte resultaten helder is.

De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

11. De prioriteiten in verband met het regeerprogramma 2025-2029

In de eerste zin van het eerste tekstblok op pagina 5 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat de Begroting 2027 de financiële vertaling vormt van het regeerprogramma 2025-2029 'Beleidskeuzes voor een veerkrachtig, stabiel en volwaardig Curaçao' (hierna: het regeerprogramma). Het zou de inzichtelijkheid kunnen vergroten indien op hoofdlijnen wordt aangegeven welke prioriteiten uit het regeerprogramma in het dienstjaar 2027 daadwerkelijk worden gerealiseerd en welke prioriteiten eerst in latere dienstjaren zullen worden verwezenlijkt. *De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.*

12. De beleidsthema's versus de Sustainable Development Goals

In het voorwoord en in het onderdeel 'Regeerprogramma versus Begroting' op pagina's 4 en 5 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de begroting van het Land voor de dienstjaren 2027 tot en met 2030 de financiële en beleidsmatige vertaling is van het regeerprogramma. Een aantal beleidsthema's en Sustainable Development Goals (hierna: de SDG's) zijn toegevoegd aan de ontwerpbegroting 2027.

Door het toevoegen van de desbetreffende zes beleidsthema's is meer inzicht ontstaan in de beleidsdoelen van de verschillende ministeries. De onderlinge samenhang tussen enerzijds de ministeries met de zes beleidsthema's en anderzijds de SDG's is echter niet altijd duidelijk. Per SDG, die in het eerste tekstblok van onderdeel 'Begroting per SDG's' op pagina 21 van de memorie van toelichting, moet duidelijk worden uitgewerkt welke ministeries bijdragen aan welke doeleinden en aangegeven worden of deze haalbaar zijn per 2030, aangezien dat jaar de deadline is.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

13. Risico's waarmee rekening dient te worden gehouden

a. Entry tax

1°. Inleiding

Er is sprake van een aanhoudende toerisme-afhankelijkheid. Volgens de Nota van Financiën⁸ heeft de regering in 2027 het voornemen een entry tax in te voeren. De entry tax is van toepassing op alle inkomende luchtpassagiers, met uitzondering van ingezetenen van Curaçao en transitopassagiers. Deze entry tax die oploopt tot Cg 125,6 miljoen in 2030 is de grootste nieuwe inkomstenbron van de meerjarenraming.

2°. Wetgevingstraject entry tax en gevolgen voor de begroting en meerjarenraming

De Raad benadrukt dat, indien het wetgevingstraject met betrekking tot de invoering van een entry tax niet conform de planning verloopt, dit onmiskenbaar gevolgen zal hebben voor de begroting. Immers de geraamde opbrengsten uit deze heffing liggen mede ten grondslag aan het begrotingsevenwicht. Vertraging in de totstandkoming of inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving brengt naar het oordeel van de Raad het risico met zich mee dat de begrote inkomsten niet, of niet tijdig, zullen worden gerealiseerd.

De Raad adviseert de regering in de Nota van Financiën aan te geven of alternatieve oplossingen voorhanden zijn voor het geval het wetgevingstraject van de entry tax vertraging ondervindt, of

⁸ Zie in de Nota van Financiën pagina's 31 (eerste alinea en tabel), 35, 36, 37 (tweede tekstblok) en 40.

niet conform planning wordt gerealiseerd, teneinde het begrotingsevenwicht te allen tijde te waarborgen.

b. Wetgevings- en implementatierisico's

1°. Het maken van beleid en de vertaling ervan in wetgeving

In meerdere ministeries van de overheid bestaan er plannen om beleidsregels vast te stellen over verschillende onderwerpen. Dit voornemen van de regering om beleid op te stellen kan in sommige gevallen ertoe leiden dat de nodige wettelijke regelingen opgesteld of aangepast moeten worden. Uit de memorie van toelichting is echter niet voldoende gebleken of de regering hiermee rekening heeft gehouden.

Ter illustratie, verwijst de Raad naar de eerste zin van het laatste tekstblok op pagina 159 van de memorie van toelichting. Binnen de armoedebestrijding als beleidsdomein van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: het Ministerie SOAW) zal ondersteuning aan min- en onvermogenden worden geboden door middel van financiële en materiele voorzieningen, zoals het toekennen van een toelage voor hulpbehoevenden met uitsluitend een pensioen als bedoeld in de AOV. Daarnaast zal door de regering ook ingezet worden op de hervorming van het AOV-stelsel, waaronder de versterking van de financiële houdbaarheid van het Ouderdomsfonds en de verbetering van de bestaanszekerheid voor AOV-gerechtigden⁹.

Door de regering wordt in de memorie van toelichting echter niet aangegeven of voor het voeren van dit beleid wettelijke regelingen opgesteld of veranderd dienen te worden en of hiervoor de nodige middelen ter dekking van de kosten verbonden aan de implementatie van het voorgenomen beleid meerjarig beschikbaar gemaakt moeten worden in de ontwerpbegroting 2027 en de meerjarenbegroting.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

2°. Tijdige implementatie van wet- en regelgeving in samenhang met institutional weaknesses

Er zijn diverse wetgevingstrajecten in voorbereiding ter uitvoering en implementatie van beleid, waaronder fiscale maatregelen ter verbetering van het investeringsklimaat, en invoering van inkomstenverhogende wettelijke maatregelen (dekkingsmaatregelen), waaronder de hiervoor genoemde entry tax. Het betreft hier veelal complexe trajecten, die niet alleen de nodige juridisch-technische voorbereiding vergen, maar na inwerkingtreding tevens dienen te worden vertaald in uitvoeringsregelingen, aanpassingen van werkprocessen en vaak ook, aanpassingen van geautomatiseerde systemen binnen de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Enkele vaststelling van wet- en regelgeving biedt nog geen garantie voor een tijdige en adequate uitvoering daarvan. Bij de planning van deze trajecten moet rekening worden gehouden met de in het volgende onderdeel gesignaleerde structurele beperkingen in de uitvoeringscapaciteit van het overheidsapparaat. Gebeurt dit onvoldoende, dan bestaat het risico dat nieuwe wet- en regelgeving slechts formeel in werking treedt, maar in de praktijk niet of pas met aanzienlijke vertraging, ten uitvoer kan worden gebracht. Dit zal, afbreuk doen aan de beoogde beleidseffecten, waaronder de verbetering van het investeringsklimaat, en tevens kunnen leiden tot een discrepantie tussen de in de begroting veronderstelde effecten van deze maatregelen en de daadwerkelijk gerealiseerde uitkomsten.

3°. Tijdige implementatie van wet- en regelgeving in samenhang met werkelijke budgettaire gevolgen daarvan

Aan de implementatie van wet- en regelgeving zijn doorgaans zowel eenmalige als structurele kosten verbonden. Te denken valt aan de inzet van personele capaciteit, opleiding, aanpassing van geautomatiseerde systemen en, in voorkomende gevallen, aanvullende

⁹ Zie de eerste zin van het eerste tekstblok van onderdeel r 'Sociale Zekerheid' op pagina 163 van de memorie van toelichting.

handhaving capaciteit. Deze kosten lijken niet steeds als zodanig herkenbaar in de ontwerp begroting 2027 tot uitdrukking te komen. Zonder een deugdelijke doorrekening van deze uitvoeringskosten bestaat het risico dat de Begroting 2027 en meerjarenbegroting een onvolledig beeld zullen geven van de werkelijke budgettaire gevolgen van de voorgenomen wettelijke maatregelen.

4°. Advies

In het licht van het bovenstaande is de Raad van oordeel dat in de memorie van toelichting meer inzicht moet worden gegeven op de wijze waarop bij de planning van de voorgenomen wet- en regelgeving rekening wordt gehouden met de vereiste verwerkingscapaciteit en doorlooptijden binnen de betrokken uitvoeringsorganisaties. Daarbij moet ook worden ingegaan op de gevolgen die deze wetgevingstrajecten naar verwachting zullen hebben voor de uitvoeringspraktijk en de begroting. De praktijkervaring heeft immers bijvoorbeeld uitgewezen dat overheidsinkomsten structureel lager kunnen uitvallen door vertragingen in het wetgevingstraject.

De Raad adviseert de regering in een afzonderlijk onderdeel van de memorie van toelichting per wetgevingstraject inzichtelijk te maken welke uitvoeringscapaciteit en doorlooptijd hiermee gemoeid zijn, welke eenmalige en structurele kosten hieraan zijn verbonden en op welke wijze deze in de ontwerp begroting 2027 zijn verwerkt. De Raad verzoekt de regering tevens om toe te lichten op welke wijze wordt gewaarborgd dat de uitvoeringsorganisaties tijdig in staat zullen zijn om de voorgenomen wet- en regelgeving naar behoren te implementeren.

II. De memorie van toelichting

1. Algemeen

a. Samenwerking

Meer efficiëntie kan worden bereikt door gerichte samenwerking tussen de ministeries onderling en instellingen, teneinde synergievoordelen te behalen en versnippering van kennis, capaciteit en publieke middelen te voorkomen.

In dit verband verdient het aanbeveling dat door de regering de haalbaarheid voor een mogelijke samenwerking geanalyseerd wordt, om na te gaan of de noodzakelijke randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen Korpodeko, Ontwikkelingsbank Nederlandse Antillen (hierna: OBNA) en Curaçao Development Institute N.V. (hierna: de CDI) en Qredits kunnen worden ingevuld. Ook moet worden onderzocht in hoeverre Korpodeko, OBNA, CDI en Qredits hun onderlinge samenwerking kunnen intensiveren.

De Raad adviseert de regering om de haalbaarheid van een mogelijke samenwerking tussen de instellingen Korpodeko, OBNA, CDI en Qredits, te analyseren en na te gaan of een succesvolle samenwerking mogelijk is, mede gelet op hun reeds aanwezige kennis en capaciteit, teneinde synergie-effecten te behalen en grotere efficiëntievoordelen te realiseren.

b. Het ontbreken van cijfers in tabellen

Het is opgevallen dat in meerdere tabellen in de memorie van toelichting geen cijfers zijn opgenomen. Een voorbeeld is de tabel in onderdeel c 'Beleidscoördinatie' op pagina 30 van de memorie van toelichting. In de eerste zin van het eerste tekstblok onder die tabel wordt aangegeven dat de geraamde middelen gericht zijn op het scheppen en in stand houden van de bestuurlijke, organisatorische en beheersmatige randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goed functionerende Algemene Rekenkamer van Curaçao. De geraamde middelen zijn echter niet in de tabel weergegeven. Andere voorbeelden zijn de tabel in onderdeel c 'Publieke Dienstverlening' op pagina 58 en de tabel in onderdeel j 'Integriteit' op pagina 63 van de memorie van toelichting.

De Raad adviseert de regering om na te laten gaan welke tabellen in de memorie van toelichting niet van cijfers zijn voorzien en dit alsnog te laten invullen.

c. Risicoanalyses met een hoge impact

Het valt op dat in de memorie van toelichting in de risicoanalyse-tabellen van de begroting van meerdere ministeries aangegeven wordt dat de impact van de voorgestelde maatregelen bij het uitblijven ervan hoog zal zijn. Daarentegen ziet de Raad niet welke mitigerende maatregelen worden voorgesteld om de mogelijke schade of financiële verliezen te beperken.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

d. Het personeelscapaciteitsdilemma

Uit de ontwerpbegroting 2027 en de overige begrotingsstukken volgt volgens de Raad dat er een dilemma bestaat ten aanzien van de personeelscapaciteit van het overheidsapparaat. Er bestaan verschillende vacatures die opgevuld dienen te worden maar het is niet duidelijk wat de stand van zaken hiervan is.

Het dilemma houdt in dat het niet opvullen van vacatures een negatief effect kan hebben op uitvoeringscapaciteit. Daarentegen brengt het wel opvullen van vacatures met zich mee dat de daaraan verbonden aanvullende personeelslasten binnen de overheidsbegroting moeten worden opgevangen. Het personeelscapaciteitsdilemma verhult drie afzonderlijke problemen, te weten te weinig mensen, te weinig kwaliteit en een systeem dat het plaatsen van de juiste mensen op de juiste plek blokkeert. Deze drie problemen kunnen niet worden opgelost door implementatie van dezelfde maatregelen.

De Raad constateert met zorg dat het al dan niet vervullen van vacatures op zichzelf geen antwoord geeft op de onderliggende vraag naar het leverings-, arbeids- en schaalmodel van de overheid. Bij vervulling zonder een wettelijk beoordelingskader, depolitisering en opvolgingsplanning bestaat het risico dat de kwaliteit en legitimiteit van de dienstverlening in het geding komen. Bij het onvervuld blijven van vacatures komt de continuïteit van de uitvoering en de internationale reputatie van het Land¹⁰ in het geding. De Raad concludeert dat de tot dusver getroffen maatregelen nog geen structurele systeemwijziging inhouden.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting in ieder geval in te gaan op de volgende vragen.

- a. *Wat is de stand van zaken voor invoering van een wettelijk beoordelingskader voor ambtenaren, en op welke termijn zal daarin worden voorzien?*
- b. *Is er een opvolgingsplan opgesteld voor kritieke functies bij de Landsrecherche, het Openbaar Ministerie en de Financial Intelligence Unit (FIU), vóór de beoordelingsronde van Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) van maart 2026?*

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

2. Ministerie van Algemene Zaken

a. Naar concrete beleidsdoeleinden

De beleidsdoelen ten aanzien van het Ministerie van Algemene Zaken (hierna: het Ministerie AZ) worden in de memorie van toelichting overwegend algemeen geformuleerd. Het zou de inzichtelijkheid kunnen vergroten indien per beleidsdomein concreter wordt aangegeven welke resultaten in het dienstjaar 2027 worden nagestreefd.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

¹⁰ Er wordt hierbij verwezen naar de tekst op pagina 241 van de memorie van toelichting, met betrekking tot de landelijke evaluatie door de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF).

b. Een nadere toelichting van de prioriteiten

In het laatste tekstblok op pagina 44 van de memorie van toelichting worden prioriteiten van het Ministerie AZ genoemd. Deze zijn onder meer de SDG's, Nation Building, CARICOM, de Blauwdruk Communicatie en het Waarschuwingssysteem.

Deze prioriteiten kunnen op hoofdlijnen in de memorie van toelichting nader toegelicht moeten worden, zodat duidelijker wordt welke activiteiten, planning en financiële inzet daarmee zijn gemoeid.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

c. De risico's voor de ontwerpbegroting 2027

De risicoanalyse die volgt uit tabel 5 'Risicoanalyse Algemene Begroting' op pagina 45 van de memorie van toelichting richt zich voornamelijk op algemene bedrijfsvoering risico's. Gelet op de aard van de taken van het Ministerie AZ is het noodzakelijk dat ook aandacht wordt besteed aan risico's die samenhangen met onder meer nationale veiligheid, crisisbeheersing, internationale betrekkingen en diplomatie.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

d. De niet-belastinginkomsten

Op pagina 50 van de memorie van toelichting worden de niet-belastinginkomsten besproken. De meerjarige ontwikkeling van de geraamde niet-belastinginkomsten, waaronder de dividendontvangsten van Curoil N.V., kunnen nader worden toegelicht, zodat duidelijker wordt waarop deze ramingen zijn gebaseerd.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

3. Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening

Bureau Integriteit en klokkenluidersregeling

Een effectieve en onafhankelijke bevordering van de integriteit binnen het overheidsapparaat is van groot belang. In dit verband heeft de Raad met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de regering tot oprichting van een Bureau Integriteit en van het onlangs gepresenteerde rapport Baseline Study Integriteit.¹¹ Daadwerkelijke effectiviteit van een dergelijk bureau is in overwegende mate afhankelijk van de bevoegdheden die aan dit bureau worden toegekend.

Ook is van wezenlijk belang dat wordt gezien welke andere (wettelijke) maatregelen randvoorwaardelijk zijn voor een cultuur waarin integriteitsschendingen daadwerkelijk aan het licht (kunnen) komen. Gedacht wordt aan de totstandkoming van een wettelijke klokkenluidersregeling. Bij het ontbreken van een dergelijke wettelijke bescherming bestaat immers het risico dat potentiële melders, uit vrees voor represailles op het terrein van hun rechtspositie, loopbaan of arbeidsverhoudingen, afzien van het doen van meldingen, met als gevolg dat integriteitsschendingen onopgemerkt blijven of eerst in een laat stadium aan het licht komen.

Volgens de memorie van toelichting (pagina's 63 en 64) zal het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening de implementatie van het vastgestelde Integriteitsbeleid in 2027 voortzetten. Een Bureau Integriteit wordt als één van de strategische projecten genoemd. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt welke andere wettelijke maatregelen, naast een regeling tot instelling van een Bureau Integriteit getroffen zullen worden en binnen welke termijn deze vastgesteld en in werking zullen treden.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan

¹¹ Rapport Baseline Study Integriteit, SOAB, Juni 2026

4. Ministerie van Justitie

a. Het Criminaliteitsbestrijdingsfonds

1°. Landsbijdrage en verantwoording

Volgens artikel 1 van de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds is een van de inkomsten van dit fonds een bijdrage ten laste van de algemene middelen van het Land voor zover daaraan behoefte bestaat. In de Nota van Financiën (pagina's 68 en 69) wordt een vast bedrag genoemd als landsbijdrage aan het Criminaliteitsbestrijdingsfonds. Daaruit kan echter niet worden opgemaakt op basis van welke grondslag dit bedrag berekend wordt en hoe verantwoording hierover wordt afgelegd. De begrotingsstukken verschaffen ook geen inzicht hoe met de middelen van dit fonds wordt omgegaan en waarom deze middelen buiten de reguliere administratie vallen.

Het beheren van middelen, in dit geval de landsbijdrage, buiten de reguliere administratie, zonder dat daarbij een heldere berekeningsgrondslag en een deugdelijke verantwoordingsstructuur zijn gewaarborgd, staat op gespannen voet met de beginselen van transparantie. Een dergelijke constructie bemoeilijkt de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanwending van deze landsbijdrage.

De Raad adviseert de regering in de Nota van Financiën de grondslag waarop de landsbijdrage aan het Criminaliteitsbestrijdingsfonds wordt berekend nader te onderbouwen en te motiveren waarom deze middelen buiten de reguliere administratie worden gehouden, dan wel te bevorderen dat deze middelen alsnog binnen de reguliere begrotingssystematiek en verantwoordingscyclus worden gebracht.

2°. Beleidsplan

Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Landsverordening criminaliteitsbestrijdingsfonds moet de Minister van Justitie jaarlijks bij de indiening van de begroting een beleidsplan indienen waarbij de projecten worden aangeduid welke in het begrotingsjaar voor financiering uit het fonds in aanmerking komen.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven of het beleidsplan overeenkomstig voornoemd artikel tijdig is ingediend bij de Staten.

b. Campo Alegre

In september 2023 zijn de gebouwen van het complex Campo Alegre voor een aanzienlijk bedrag door de overheid aangekocht. Het Land is derhalve eigenaar van het complex Campo Alegre. Uit brede maatschappelijke discussies in de gemeenschap kan worden opgemaakt dat de regering tot en met heden niet specifiek en eenduidig aangegeven heeft wat het uiteindelijke doel van deze aankoop is geweest, alsmede wat de huidige onderhoudstoestand van het pand respectievelijk het project is. Uit de ontwerpbegroting 2027 blijkt dan ook niet of daarop middelen zijn gereserveerd ten behoeve van herstel of herontwikkeling, teneinde waardevermindering te voorkomen, en of tevens middelen zijn gereserveerd ten behoeve van de bewaking van het complex.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting een toelichting te geven op het uiteindelijke doel van de aankoop, de bestemming, de onderhoudstoestand en de beveiliging van het complex Campo Alegre, met inbegrip van de eventueel hiervoor op de ontwerpbegroting 2027 gereserveerde middelen.

c. Een (drastische) verandering van beleidsuitgangspunten

In de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2026 werd destijds gerefereerd aan het door het Ministerie van Justitie opgestelde 'Justitieel Strategisch

Beleidsplan 2025-2029' dat gebaseerd is op het regeerprogramma 2025-2029.¹² Dit plan betrof volgens de regering het vehikel voor de verdere uitwerking van de doelstellingen en de daaruit voortvloeiende jaarplannen. Uit de desbetreffende memorie van toelichting volgt dat de prioriteiten van toen van het Ministerie van Justitie in het dienstjaar 2026 waren de preventie, de veiligheid, de herintegratie, de versterking en de samenwerking.¹³

In onderdeel 'Missie' op pagina 66 van de memorie van toelichting bij de ontwerpbegroting 2027 wordt door de regering gerefereerd aan de Justitiële Beleidsagenda 2025 – 2029 'Hustisia fortifika – Pa Korsou seif, hustu i stabil'. Daarin worden speerpunten uitgewerkt rond vijf thema's, te weten, veiligheid en rechtshandhaving, integrale aanpak van jeugdcriminaliteit, een menswaardige detentie, resocialisatie en re-integratie, een mensgerichte aanpak van migratie en innovatieve dienstverlening.

Vergeleken met het dienstjaar 2026, wordt thans verwezen naar een ander beleidsdocument over dezelfde beleidsperiode 2025 tot en met 2029 maar met verschillende hoofdthema's c.q. beleidsprioriteiten. In de memorie van toelichting wordt niet uiteengezet wat de status is van de prioriteitsonderwerpen uit het dienstjaar 2026 en of daaraan uitvoering is gegeven. Voorts wordt niet gemotiveerd waarom opeens vijf andere hoofdthema's als beleidsuitgangspunten zijn gaan gelden vanaf dienstjaar 2027.

Wat verder opvalt is dat geen concrete projecten in de memorie van toelichting worden genoemd bij de verschillende hoofdthema's zodat onduidelijk blijft waaraan concreet moet worden gedacht bij de invulling van de verschillende beleidsuitgangspunten van het Ministerie van Justitie. Naast een nadere onderbouwing van de specifieke projecten en de wijze waarop de projecten en activiteiten zullen worden uitgevoerd, ontbreekt wat de exacte kosten hiervan zullen zijn.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting en zo nodig de ontwerpbegroting 2027 aan te passen.

5. Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning

a. Autobusbedrijf

De Raad constateert dat voor het Autobusbedrijf, een bedrag van Cg 10 miljoen is opgenomen in de ontwerpbegroting 2027.

Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of het gaat om een structurele, jaarlijks terugkerende subsidie. Ook blijkt niet uit de memorie van toelichting op welke wijze het Autobusbedrijf verantwoording aflegt over de besteding van deze middelen. Verder geeft de Raad de regering in overweging om toe te lichten hoe het bovenstaande zich verhoudt met de recente berichtgevingen omtrent de relatie tussen het Autobusbedrijf en de Integrated Utility Holding (Aqualectra).

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan.

b. Niet-belasting inkomsten in verband met de Meteorologische Dienst Curaçao

In onderdeel 'Niet Belasting Inkomsten' op pagina 97 van de memorie van toelichting worden een aantal componenten opgesomd die onderdeel uitmaken van de niet-belastinginkomsten van het Ministerie VVRP. Eén van deze componenten is volgens de vierde gedachtepunt de Meteorologische Dienst Curaçao en de niet-belastinginkomsten zijn bijdragen van Aruba en Sint Maarten. Het valt op dat over dit laatste wordt aangegeven dat niet langer hierop gerekend kan

¹² Zie pagina 68 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2026, zoals deze bij de Raad op 9 juli 2025 is ingediend en waarover de Raad op 8 augustus 2025 het advies genummerd RvA no. RA-12-25-LV heeft uitgebracht.

¹³ Zie pagina 71 van de memorie van toelichting behorende bij de ontwerpbegroting voor het dienstjaar 2026.

worden aangezien er geen overeenkomst is ondertekend en deze eilanden niet langer bereid zijn deze bijdragen te voldoen.

Volgens de Raad dient het één en ander in de memorie van toelichting gemotiveerd te worden. Daarbij dient ingegaan te worden op de vraag om welke reden deze bijdragen genoemd worden als een component van niet-belastinginkomsten als ze in de werkelijkheid niet meer bestaan. Ook de financiële gevolgen van deze derving dienen (cijfermatig) in de ontwerpbegroting 2027 verwerkt te worden.

De Raad adviseert de regering om de ontwerpbegroting 2027 en de memorie van toelichting aan te passen.

6. Ministerie van Economische Ontwikkeling

a. Onderzoeken en rapporten

De Raad constateert dat het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: het Ministerie EO) zich kenmerkt door het voornemen om een groot aantal onderzoeken en rapporten te laten verrichten c.q. te produceren. In dat verband rijst de vraag in hoeverre deze onderzoeken daadwerkelijk resulteren in concrete beleidsmaatregelen en de uitvoering daarvan. Het geniet dan ook de voorkeur dat de nadruk mede wordt gelegd op de implementatie en de realisatie van de beoogde resultaten van de reeds uitgevoerde onderzoeken. Vastgesteld wordt dat de voorgenomen doelstellingen vaak vaag geformuleerd worden en bovendien niet voorzien zijn van meetbare uitkomsten.

Als voorbeeld wordt gewezen op de National Export Strategy (NES) en het voornemen tot ontwikkeling van nichemarkten.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven welke nichemarkten concreet zijn ontwikkeld, welke resultaten daarmee zijn behaald en wat de economische toegevoegde waarde daarvan is geweest. Eenzelfde vraag doet zich voor ten aanzien van de ontwikkeling van de creatieve sector en overige beleidsvoornemens die in de memorie van toelichting worden genoemd.

b. Ferry-verbinding tussen de eilanden

Er wordt reeds geruime tijd gesproken over de totstandkoming van een ferry-verbinding tussen de eilanden Curaçao en Aruba. In de memorie van toelichting wordt in dit verband verwezen naar onderzoeken die worden uitgevoerd met middelen afkomstig uit het Landspakket. Onduidelijk is of deze middelen via de Landsbegroting worden verantwoord, dan wel daarbuiten blijven. Voor zover deze middelen buiten de begroting om worden aangewend, moet van tevoren zijn vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de allocatie en het beheer van deze middelen.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

c. CINEX en het investeringsklimaat

In de ontwerpbegroting 2027 wordt verwezen naar CINEX, als onderdeel van het investeringsbeleid. Uit de memorie van toelichting blijkt echter niet welke concrete maatregelen worden getroffen teneinde het investeringsklimaat daadwerkelijk te verbeteren. Daarbij valt te denken aan een verlaging van de *cost of doing business*, een verkorting van vergunningprocedures, een vermindering van de wachttijden bij notarissen, alsmede het wegnemen van overige administratieve belemmeringen. *De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting concreet toe te lichten welke maatregelen worden getroffen ter verbetering van het investeringsklimaat.*

d. Voedselzekerheid en Agrifonds

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar een Agrifonds dat door Qredits wordt beheerd (pagina 125, eerste en tweede tekstblok). Voorts wordt melding gemaakt van rentesubsidies ten behoeve van agrarische ondernemers. Uit de memorie van toelichting kan niet worden

opgemaakt wat de jaarlijks daarvoor benodigde middelen bedragen, alsmede waarom uitsluitend Qredits voor deze regeling in aanmerking komt. *De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting nader toe te lichten wat de jaarlijkse budgettaire omvang van de rentesubsidies voor agrarische ondernemers is, en op grond van welke overwegingen deze regeling vooralsnog uitsluitend via Qredits wordt uitgevoerd.*

e. Maatschappelijke kwetsbaarheden

Bij het Ministerie van EO worden maatschappelijke kwetsbaarheden van aanhoudende toerisme-afhankelijkheid, *human flight/brain drain* en een uitblijvende economische diversificatie, onvoldoende in de ontwerpbegroting 2027 en de memorie van toelichting in beleid en middelen vertaald. De grootste nieuwe inkomstenbron in de meerjarenraming, dat gevormd wordt door de *tourist entry tax* (oplopend tot Cg 125,6 miljoen in 2030), zorgt voor een verdere verdieping van de bestaande sectorale afhankelijkheid.

Het risicoregister van het Ministerie EO zelf kent onvoldoende middelen voor diversificatie, doch noemt als enige beheersmaatregel de *tourist entry tax*. Het één en ander bestendigt volgens de Raad het onderliggende vraagstuk eerder dan dat het deze adresseert.

Met betrekking tot *human flight/brain drain* benoemt de Nota van Financiën de diagnose van het Internationaal Monetair Fonds (hierna: het IMF) van een verder informaliserende arbeidsmarkt en afnemende formele werkgelegenheid onder mannen in de kernleeftijd. Echter worden er hieraan vooralsnog geen concreet begrotingsinstrument verbonden.

Geconstateerd wordt dat een cijfermatige verwerking van de in het Landspakket voorziene versnelde toelatingsprocedure voor kennismigranten in de ontwerpbegroting 2027 en overige begrotingsstukken geheel ontbreekt. Dit vraagstuk werd reeds bij de Begroting voor het dienstjaar 2026 als leemte gesignaleerd.

De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting aangegeven moet worden welke concrete, additionele middelen in de ontwerpbegroting 2027 zijn gereserveerd voor diversificatie van de economie buiten de toeristensector. Voorts moet in de memorie van toelichting worden aangegeven hoe met de aanhoudende *human flight* en de informalisering van de arbeidsmarkt zal worden omgegaan, nu de daartoe voorziene Landspakket-maatregelen niet in de ontwerpbegroting 2027 zijn verankerd. Tevens dient de regering in de memorie van toelichting te preciseren binnen welke termijn een kwantitatieve diversificatiedoelstelling, voorzien van een bijbehorend financieringskader, aan de Staten kan worden voorgelegd.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting, en indien nodig de ontwerpbegroting 2027, aan te passen.

7. Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn

Concretiseren van beleid

1°. *Beleid ten aanzien van verdeling van middelen*

Het is belangrijk dat de memorie van toelichting inzicht geeft in de verdeling van de uitgaven van het Ministerie SOAW tussen enerzijds bescherming — te weten inkomensondersteuning en sociale vangnetvoorzieningen — en anderzijds activering, re-integratie en de bevordering van zelfstandigheid van de doelgroep. Deze verdeling is niet louter een boekhoudkundig gegeven, maar dient de onderliggende beleidsfilosofie te weerspiegelen. Een begroting die vrijwel uitsluitend is gericht op bescherming loopt immers het risico afhankelijkheid van sociale voorzieningen te bestendigen. Een evenwichtige inzet op activering en re-integratie zal een duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt bevorderen. Uit de ontwerpbegroting 2027 valt deze verdeling evenwel niet, althans onvoldoende, af te leiden.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welk deel van de uitgaven van het Ministerie SOAW gericht is op bescherming, respectievelijk op activering, re-integratie en zelfstandigheid.

2°. De gehanteerde meetinstrumenten

Voor de monitoring van het beleid moet het duidelijk zijn welke KPI's worden gehanteerd om een lagere afhankelijkheid van sociale voorzieningen, een hogere arbeidsparticipatie en een duurzame, dat wil zeggen niet-tijdelijke, uitstroom uit de sociale zekerheid te meten. Hierbij is niet slechts het aantal uitstromers relevant, doch tevens de vraag of deze uitstroom van blijvende aard is, dan wel op termijn resulteert in een hernieuwd beroep op sociale voorzieningen.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting de gehanteerde KPI's en de daarbij behorende meetinstrumenten onderling in overeenstemming te brengen, teneinde een betrouwbare meting van de arbeidsparticipatie en de duurzame uitstroom te waarborgen.

3°. Koppeling van geldelijke overdrachten aan opleiding en werk

Tevens geniet het de voorkeur dat uit de memorie van toelichting blijkt op welke wijze uitkeringen, subsidies en begeleidingstrajecten beter worden gekoppeld aan opleiding en werk. Een dergelijke koppeling, bijvoorbeeld door het verbinden van scholings- of sollicitatieverplichtingen aan de toekenning van uitkeringen, dan wel door een nauwere samenwerking tussen de uitvoeringsinstanties van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, kan bijdragen aan een effectievere overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar duurzame arbeidsparticipatie.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting nader te specificeren op welke wijze uitkeringen, subsidies en begeleiding structureel worden gekoppeld aan opleiding en werk, zulks ter bevordering van de duurzame arbeidsparticipatie van de doelgroep.

8. Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport

a. Aanhoudend tekort aan gekwalificeerde leerkrachten

Op pagina 135 van de memorie van toelichting worden de prioriteiten gegeven van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (hierna: het Ministerie OWCS). De Raad mist in deze prioriteiten de in de media besproken wachtlijst van meer dan 150 leerlingen die speciaal onderwijs moeten volgen en de schaarste aan leraren op het eiland die elk jaar een terugkerend probleem is en omvangrijker wordt.

De Raad is van oordeel dat de regering met voortvarendheid zorg moet dragen voor een structurele aanpak van het aanhoudende tekort van gekwalificeerde leerkrachten. Doelgerichte maatregelen, waaronder maatregelen gericht op de werving, opleiding en het behoud van gekwalificeerd onderwijspersoneel moeten worden getroffen.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan.

b. Het beleidsthema 'Onderwijs, Educatie en Vorming

De Raad wijst erop dat onderwijs in het regeerprogramma als topprioriteit is uitgeroepen, met digitalisering, infrastructuur en beroepsonderwijs als speerpunten. De ambitie wordt echter niet weerspiegeld in de begrotingscijfers. In het beleidsthema Onderwijs, Educatie en Vorming (T06) dalen de uitgaven in de meerjarenraming van Cg 392,5 miljoen naar Cg 386,3 miljoen (een daling van 1,6%).

Het risicoregister van het Ministerie OWCS erkent weliswaar een hoog risico op lage motivatie van onderwijzend personeel, maar de enige beheersmaatregel heeft betrekking op verbetering van de rechtspositie.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting aan te geven hoe het aanmerken van onderwijs als topprioriteit in de praktijk nader zal worden ingevuld.

c. Het 'Plan Mehorashon Enseñansa Kòrsou'

In onderdeel d 'Onderwijs' op pagina's 138 tot en met 140 van de memorie van toelichting wordt het 'Plan Mehorashon Enseñansa Kòrsou' uitgebreid besproken. Het geniet echter de voorkeur dat dit verder wordt geconcretiseerd door in de memorie van toelichting een overzicht op te nemen waarin per onderdeel van dit plan inzicht wordt gegeven in de voorgenomen activiteiten, de daaraan verbonden kosten, de beoogde resultaten, de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties en de wijze waarop de voortgang zal worden gemonitord.

Dit is des te belangrijker nu de begrotingscijfers in het beleidsthema Onderwijs, Educatie en Vorming (TO6) een daling van de uitgaven in de meerjarenraming van Cg 392,5 miljoen naar Cg 386,3 miljoen (een daling van 1,6%) tonen, terwijl onderwijs in het regeerprogramma als topprioriteit is uitgeroepen.

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

d. Het (al dan niet) ontbreken van een risicoanalyse

Zowel op pagina 136 van de memorie van toelichting, tabel 5 als op pagina 142 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het Ministerie OWCS geen risico analyse heeft aangeleverd.

Op pagina 136 van de memorie van toelichting is echter een risico analyse begroting opgenomen,

De Raad adviseert de regering om de memorie van toelichting aan te passen.

9. Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur

a. Het toekennen van subsidiebudgetten aan stichtingen

Uit de eerste zin van het voorlaatste tekstblok op pagina 194 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat door het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (hierna: het Ministerie GMN) subsidiebudgetten aan diverse stichtingen zullen worden toegekend. Het gaat hierbij om de Stichting Primary Care Curaçao (ofwel de Huisartsenpost (HAP)), Stichting Brasami, de Fundashon Maneho pa Adikshon (FMA), de Stichting PSI/Skuchami, de Sosiedat Kurasoleño di Diabetikonan (SOKUDI), de Stichting Alzheimer en Curaplus. Het één en ander ter ondersteuning van het Ministerie GMN in de uitvoering van de werkzaamheden.

De Raad mist in de ontwerpbegroting 2027 en de memorie van toelichting een onderbouwing van de aard en hoogte van de subsidiebedragen die elk van deze stichtingen¹⁴ zullen ontvangen. Dit is van belang aangezien uit het jaarverslag over het jaar 2025 van de SVB¹⁵ volgt dat meerdere van de bedoelde stichtingen een subsidiebudget van de SVB ontvangen. De vraag is of deze subsidiebudgetten van de overheid en van de SVB gecombineerd zullen worden of dat het subsidiebudget van het Ministerie GMN bijvoorbeeld slechts als een aanvulling gezien moet worden. Onderzocht dient bijvoorbeeld te worden of de door de SVB toegekende subsidiebudgetten al dan niet toereikend zijn of desnoods aangevuld moeten worden door subsidiebudgetten van het Ministerie GMN.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting hierop in te gaan en zonodig de ontwerpbegroting 2027 aan te passen.

b. Ambulancedienst

De regering is van plan om de bestaande ambulancevoorziening per 1 januari 2027 als uitvoeringsorganisatie binnen het Ministerie GMN op te nemen. Op basis van cijfers uit de ontwerpbegroting 2027 kan worden geconcludeerd dat dit gepaard zal gaan met een toename van de kosten.

¹⁴ De Raad zal hierbij niet ingaan op de rechtspersoonlijkheidsstatus van deze instellingen maar zal gemakshalve ervan uitgaan dat het inderdaad allemaal om stichtingen gaat.

¹⁵ Zie onder meer onderdeel 2.11 op pagina 14 van het Jaarverslag 2025 van de SVB.

De Raad adviseert de regering ten aanzien van het totaalbedrag dat aan genoemde organisatie zal worden toegewezen in de memorie van toelichting een indicatie te geven van de verwachte kostenontwikkeling. Ook adviseert de Raad toe te lichten welke maatregelen worden getroffen om deze kosten te beheersen. De Raad adviseert de regering voorts zorgvuldig na te gaan welke bestaande relevante wettelijke regelingen in verband met de ambulancedienst gewijzigd moeten worden en ervoor zorg te dragen dat bedoelde wijzigingen tijdig worden doorgevoerd. In dat verband verwijst de Raad onder andere naar de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie, de Landsverordening Ambulancezorg en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

10. Ministerie van Financiën

De Raad constateert dat sinds circa 2010 diverse overheidsgebouwen niet in gebruik zijn en dat de onderhoudstoestand van de gebouwen verslechtert, terwijl de overheid zich tegelijkertijd geconfronteerd ziet met aanzienlijke jaarlijkse huurlasten ten behoeve van huisvesting.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven:

- *of er een integraal huisvestingsbeleid voorhanden is, waarin het beheer en de benutting van het eigen vastgoed worden afgewogen tegen de kosten van externe huisvesting;*
- *wat de totale jaarlijkse huurlasten van de overheid bedragen, en of een kostenvergelijking is gemaakt tussen de structurele huuruitgaven enerzijds en de renovatie, respectievelijk herinrichting, van het bestaande vastgoed anderzijds;*
- *wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot het voornemen tot ontwikkeling van een centraal kantorencomplex en welke beleidskeuzes hieromtrent zijn gemaakt.*

III. De Nota van Financiën

1. Algemeen

a. Inleiding

De ontwerpbegroting 2027 voldoet aan de financiële normen, opgenomen in artikel 15, eerste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en artikel 7 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 alsmede aan het streven de schuldquote zoveel mogelijk te laten dalen daar de gewone dienst sluitend is, de schuldquote daalt en de rentelasten binnen de wettelijke rentelastnorm zijn gebleven. De Raad constateert dit met waardering, maar wijst er tegelijk op dat een integrale lezing van de tabellen in de Nota van Financiën een aantal onderling samenhangende kwetsbaarheden blootlegt die in de begrotingsstukken onvoldoende worden benoemd. In dit advies wordt kort ingegaan op deze onderling samenhangende kwetsbaarheden.

De meerjarenraming van de Nota van Financiën gaat uit van een reële economische groei die terugvalt naar 2,3% in 2027, waarna vanaf 2028 een herstel wordt aangenomen tot 4,0% in 2030 (4,3% in 2028 en 4,2% in 2029). De Nota van Financiën ontleent dit groeipad aan de CBCS-projecties van juni 2026, doch onderbouwt het aangenomen hersteltraject niet met concreet regeringsbeleid, investeringsprojecten of andere verklarende factoren.

Naar het oordeel van de Raad betreft dit niet slechts een ontbrekende onderbouwing, maar een aanneme die op gespannen voet staat met de eigen verklaring van de CBCS voor de terugval naar 2,3%. De CBCS duidt deze vertraging in haar Economic Bulletin van juni 2026, alsmede in haar Financial Stability Report van mei 2026, uitdrukkelijk aan als een structurele normalisering: de uitzonderlijke, post-pandemische groei-inhaalslag in het toerisme ebt weg en de vertraging weerspiegelt naar het oordeel van de CBCS vooral een matiging van de bedrijvigheid gerelateerd aan het toerisme. Dit wordt versterkt door hogere brandstof- en transportkosten en geopolitieke

onzekerheid. Een dergelijke, als structureel aangeduide verklaring, impliceert een aanhoudende, en geen omkerende, ontwikkeling — hetgeen strookt met de eigen meerjarenprojectie van de CBCS in dezelfde publicatie. In deze publicatie wordt uitgegaan van een gestage verdere afvlakking van de groei tot 2,0% in 2030, in plaats van het in de Nota aangenomen herstel naar 4,0–4,3%.

De Raad constateert derhalve dat de Nota van Financiën weliswaar het verdragingscijfer voor 2027 aan de cijfers van CBCS ontleent, doch vervolgens de eigen, expliciet toegelichte redenering en de eigen meerjarenprojectie van diezelfde CBCS omkeert, zonder dat dit verschil, met name in het hoofdstuk Economie, wordt benoemd of verklaard. Nu vrijwel de volledige verbetering van de meerjarenraming — waaronder de dalende schuldquote, de groeiende belastinggrondslag en de toenemende ruimte onder de rentelastnorm — afhankelijk is van het daadwerkelijk uitkomen van dit vooralsnog ongefundeerde en met de eigen CBCS-analyse strijdige hersteltraject, is de Raad van oordeel dat een expliciete onderbouwing in de Nota van Financiën van deze groeiafname fundamenteel noodzakelijk is.

b. Begrotingssaldo en toerisme-afhankelijkheid

De nieuwe tourist entry tax (oplopend tot Cg 125,6 miljoen in 2030) vormt de grootste nieuwe inkomstenbron van de meerjarenbegroting, hetgeen de bestaande afhankelijkheid van de toeristensector eerder versterkt dan vermindert — terwijl de opbrengsten uit loon- en inkomstenbelasting ondanks economische groei nominaal dalen.

c. Nieuwe uitgavenverplichtingen zonder volledige wettelijke basis

De Raad wijst de regering erop dat de AOV-koopkrachttoelage (oplopend tot structureel Cg 80 miljoen vanaf 2029¹⁶) als stelpost is opgenomen vooruitlopend op de wettelijke verankering, dat de duurtetoeslag (Cg 101 miljoen structureel¹⁷) geen concreet afbouwtraject kent, en dat de CMC-problematiek via een opeenstapeling van vier afzonderlijke bijdragen (ruim Cg 40 miljoen per jaar) wordt opgevangen zonder herziening van het onderliggende exploitatiemodel.

d. Risicoconcentratie 2029-2030

Een integrale lezing van de Nota van Financiën legt een samenloop van risico's bloot die in de begrotingsstukken niet als zodanig wordt benoemd:

Risico	Bron in de Nota van Financiën	Omvang
Bullet aflossing 10-10-10-lening	Tabel 15/17	Cg 370,0 miljoen (2030)
Verplichte bijstorting Schommelfonds	Tabel 13c/13d	Cg 47,9 miljoen (2029) + Cg 129,1 miljoen (2030)
AOV/AWW-fondsresultaat, verslechterend	Tabel 13b	van Cg -8,3 miljoen (2026) naar Cg -62,8 miljoen (2030)

¹⁶ Zie pagina 15, eerste tekstblok, pagina 16, laatste tekstblok, punten 1 en 7) en pagina 72 (onderdeel 'SB-meerjarenraming en Schommelfonds') van de Nota van Financiën.

¹⁷ Zie het onderdeel 'Duurtetoeslag' op pagina 68 van de Nota van Financiën. Volgens deze nota zal conform de geldende systematiek geen opbouw van nieuwe rechten op duurtetoeslag meer plaatsvinden. Hierdoor zal het budgettaire beslag hiervoor op termijn een natuurlijk verloop kennen en inherent afnemen.

Deze samenloop valt in dezelfde jaren tegenover een weerstandsbuffer (Cg 58,4 miljoen) die de Raad daarvoor niet toereikend acht. De kwalificatie van het herfinancieringsrisico als ‘nagenoeg nihil’ – op grond van de inschrijvingsverplichting van Nederland ingevolge artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten – verplaatst dit risico naar afhankelijkheid van Nederland, zonder het weg te nemen.

Tot slot signaleert de Raad een niet-toegelicht verschil tussen de rentelasten in Tabel 4¹⁸ (Cg 101,8 miljoen) en Tabel 16¹⁹ (Cg 92,3 miljoen) voor 2027.

e. Aanbevelingen

De Raad is van oordeel dat de regering in de memorie van toelichting ieder geval in moet gaan op de volgende punten:

- De vraag welk cijfer – Cg 101,8 miljoen of Cg 92,3 miljoen – feitelijk ten grondslag ligt aan de rentelastnorm-toets van 2027;
- De vraag op welke concrete beleidsmaatregelen de aanname van economisch herstel naar 4,0–4,3% groei in 2028-2030 berust nu de overheid van andere groeicijfers uitgaat dan de CBCS die een afvlakking van de groei tot 2.0% in 2030 prognosticeert;
- De vraag of bij het vaststellen van het budgettair fundament 2027-2030 onderscheid gemaakt moet worden tussen structurele en incidentele belastingmeevallers, en zo niet, of de regering bereid is om dit alsnog te maken;
- De vraag op welke termijn een ontwerp landsverordening regelende de toekenning van de AOV-koopkrachttoelage aan de Staten aangeboden zal worden;
- De vraag of er een geïntegreerd risicomanagementplan bestaat voor de samenloop van risico's in 2029-2030, en/of deze afzonderlijk worden beheerd;
- De vraag welke stappen overwogen worden richting een structurele hervorming van de CMC-exploitatie.

2. Mitigeren van koopkrachtverlies voor lage inkomensgroepen

In de Nota van Financiën wordt een opsomming gegeven van de diverse door de regering genomen en voorgenomen maatregelen ter mitigatie van het koopkrachtverlies. Dit initiatief van de regering is naar het oordeel van de Raad geheel in lijn met de verdelingsfunctie van een begroting. Deze functie heeft mede ten doel het herverdelen van inkomens teneinde de maatschappelijke ongelijkheid te verkleinen en de sociale rechtvaardigheid te bevorderen. *Zonder afbreuk te doen aan de noodzaak om het koopkrachtverlies van de lage inkomensgroepen te mitigeren, vraagt de Raad de regering aandacht te besteden aan het koopkrachtverlies in algemene zin. Daarmee moet worden voorkomen dat de groep huishoudens met een laag inkomen verder groeit.*

Ter bevordering van een volledige transparantie met betrekking tot de kostenimpact van de maatregelen ter mitigatie van het koopkrachtverlies en de wijze waarop deze in de memorie van toelichting zijn opgenomen, geeft de Raad de regering in overweging om een overzicht, bij voorkeur in tabelvorm, op te nemen waarin per maatregel het volgende wordt vermeld:

- a. *de geschatte jaarlijkse en incidentele kosten;*
- b. *de boeking in de begroting, onder vermelding van de betreffende post;*
- c. *de verwachte effectiviteit voor de doelgroep, in het bijzonder een vergelijking van de netto-inkomens van lage-inkomensgroepen ten opzichte van het bestaansminimum.*

¹⁸ Zie pagina 29 van de Nota van Financiën.

¹⁹ Zie pagina 81 van de Nota van Financiën.

3. Dividendbeleid

De Raad constateert dat de stand van zaken met betrekking tot een vastgesteld dividendbeleid voor overheidsgeleerde entiteiten niet, althans onvoldoende, uit de begrotingsstukken blijkt. Een consistent en helder geformuleerd dividendbeleid is naar het oordeel van de Raad van wezenlijk belang voor de voorspelbaarheid van de begrote inkomsten uit deelnemingen, alsmede voor een deugdelijke en eenduidige aansturing van de betrokken entiteiten ten aanzien van de winstuitkering.

De Raad adviseert de regering de actuele stand van zaken met betrekking tot het dividendbeleid toe te lichten en dit beleid, indien nog niet vastgesteld, op korte termijn te formaliseren.

4. Dividendontvangst van de CBCS

Volgens onderdeel 'Dividenden' van de Nota van Financiën (pagina 45, derde tekstblok) wordt ten aanzien van de CBCS uitgegaan van een hoofdelijk begrote dividendontvangst van de CBCS ad Cg 15 miljoen per jaar. Deze stabiele stroom staat in direct operationeel en budgettair verband met de financiële afwikkeling en de meerjarige uitvoering van de Ennia-resolutie, aldus de Nota van Financiën.

De winst van de CBCS vertoont over de afgelopen jaren een constant beeld. De Raad acht een toelichting op deze bestendige winstontwikkeling wenselijk, mede in het licht van de huidige, alsmede de voor de komende jaren voorziene economische ontwikkelingen. Het één en ander gezien een dergelijke bestendigheid zich naar het oordeel van de Raad niet zonder meer laat verklaren door een overigens aan conjuncturele schommelingen onderhevige economische omgeving.

De Raad adviseert de regering navraag te doen naar de achtergrond van de constante winstontwikkeling van de CBCS en dit te verwerken in de Nota van Financiën.

5. Beleid ten aanzien van leningen

Volgens de Nota van Financiën (pagina 28, tweede tekstblok) treedt in het dienstjaar 2030 een stijging op van de totale financieringsbehoefte naar Cg 531,2. Deze toename wordt primair gedreven door een sterke stijging van de bruto aflossingsverplichtingen op opgenomen leningen, welke in 2030 vastgesteld zijn op Cg 510,6 miljoen. De regering is voornemens om de in 2030 vervallende lening van Cg 370 miljoen integraal te herfinancieren op de kapitaalmarkt. Gezien de omvang van deze kapitaalmarktoperatie is het strategisch noodzakelijk dat reeds in het dienstjaar 2027 wordt gestart met de voorbereidingen van een proactief schuldenmanagementprogramma, teneinde potentiële renterisico's en marktvolatiliteit effectief te mitigeren, aldus de Nota van Financiën (pagina 28, voorlaatste tekstblok).

Het voorgaande betekent dat kennelijk ervan wordt uitgegaan dat de in 2030 te vervallen lening van Cg 510,6 miljoen, zonder meer geherfinancierd kan worden.

De Raad is van oordeel dat een dergelijke veronderstelling niet als een prudent begrotingsuitgangspunt kan worden aangemerkt. Deze berust immers op de veronderstelling dat op het moment van herfinanciering onder alle omstandigheden de kapitaalmarkt Cg 510,6 miljoen kan opbrengen zonder dat hieraan een nadere onderbouwing ten grondslag ligt.

Het is van belang dat de regering deze aanneme in de Nota van Financiën nader onderbouwt aan de hand van een scenarioanalyse, waarbij ten minste drie scenario's worden onderscheiden: een basisscenario, een stressscenario en een zwaar stressscenario. Voor elk van deze scenario's dient inzichtelijk te worden gemaakt welke gevolgen zich naar verwachting zullen voordoen ten aanzien van onder meer de rentelasten, de schuldquote, de liquiditeitspositie, de beschikbare aflossingsruimte, de sociale fondsen, alsmede de beleidsombuigingen die in het desbetreffende scenario noodzakelijk zouden zijn.

De Raad adviseert de regering een scenarioanalyse te (laten) verrichten met betrekking tot de herfinanciering van de in 2030 vervallende lening, waarin ten minste een basisscenario, een stressscenario en een zwaar stressscenario worden uitgewerkt, met inzicht in de gevolgen voor de rente, de schuldquote, de liquiditeit, de aflossingsruimte, de sociale fondsen en de eventueel

noodzakelijke beleidsombuigingen, en de uitkomsten hiervan in de meerjarenbegroting te verwerken.

6. Schuldquote

De in de Nota van Financiën (pagina 84, Grafiek 20) gepresenteerde cijfers laten een daling van de schuldquote²⁰ zien. Deze daling vindt haar oorzaak echter niet in een afname van de totale overheidsschuld, maar in een stijging van het BBP, als gevolg waarvan de schuld in relatieve zin afneemt, zonder dat daarvan in absolute zin sprake is.

De overheidsbegroting vertoont in de komende jaren verwachte, structureel geachte, overschotten. Zie in dit verband pagina 26, Tabel 1 van de Nota van Financiën. De Raad is van oordeel dat deze overschotten dienen te worden aangewend ten behoeve van de vermindering van de totale schuldenlast van het Land, teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn te versterken.

Uit door het Ministerie van Financiën verstrekte informatie blijkt evenwel dat begrotingsoverschotten vooralsnog niet kunnen worden aangewend voor de aflossing van leningen, aangezien voorrang dient te worden gegeven aan het aanzuiveren van het bestaande negatieve eigen vermogen van het Land. Dit is onder meer een gevolg van de zogenoemde Covid-leningen. Onder de zogenoemde Covid-leningen wordt verstaan de financiering die Curaçao, evenals de overige landen binnen het Caribische deel van het Koninkrijk, in de periode van de COVID-19-pandemie van het land Nederland heeft ontvangen ter dekking van de liquiditeitstekorten die destijds zijn ontstaan.

De Raad wijst erop dat een houdbare schuldpositie een essentiële voorwaarde vormt voor de financiële soliditeit en de toekomstbestendigheid van het Land, en dat het langdurig aanhouden van een negatief eigen vermogen, zonder concreet uitzicht op vermindering van de totale schuldenlast, de budgettaire ruimte voor toekomstige generaties onder druk kan zetten en de kwetsbaarheid van de overheidsfinanciën voor economische tegenslagen vergroot.

De Raad adviseert de regering het nodige te ondernemen, waaronder desgewenst voeren van overleg, respectievelijk onderhandelingen, teneinde te bewerkstelligen dat de verwachte begrotingsoverschotten, naast de aanzuivering van het negatieve eigen vermogen, tevens kunnen worden aangewend ter verlaging van de totale schuldenlast van het Land. Dit laatste is met het oog op een houdbare schuldpositie en een vermindering van de rentelasten op langere termijn nodig.

IV. Opmerkingen van (wets)technische en redactionele aard

Opmerkingen van (wets)technische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

²⁰ De Raad heeft laatstelijk in zijn advies van 20 augustus 2025 (met kenmerk RvA no. RA/14-25-LV) over de ontwerpplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening van de 17e december 2024 tot vaststelling van de Begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2025 (eerste suppletoire begroting 2025) (zaaknummer 2025/031743) in hoofdzaak het volgende aan de regering geadviseerd: De ontwikkeling van de rentelasten is zorgelijk omdat de schuldumfang niet in een proportionele verhouding staat tot de overheidsinkomsten en/of het Bruto Binnenlands Product (BBP). Een gepaste schuldquote moet met voortvarendheid wettelijk worden vastgesteld in bijvoorbeeld de Landsverordening comptabiliteit 2010. Ook wordt aanbevolen een norm voor de rentelasten in acht te nemen – die vooruit kijkt – opdat de risico's uit deze hoek voor de overheidsbegroting beperkt blijven. Gedacht zou kunnen worden aan varianten van de bij Nederlandse gemeenten gebruikelijke renterisiconorm bij wet, zoals de Landsverordening comptabiliteit 2010, vast te stellen.

De Raad heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij het ontwerp bij de Staten indient.

Willemstad, 14 augustus 2026

de wnd. Ondervoorzitter,

de Secretaris
namens deze,

dr. J. Sybesma

mevr. mr. N. M. Eugenia

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/17-26-LV

De Nota van Financiën heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

a. De economische groei van China (CBCS)

In de laatste zin van het derde tekstblok op pagina 4 van de Nota van Financiën wordt de economische groei van China in het jaar 2026 weergegeven. De Raad is van oordeel dat voor de volledigheid ook de (verwachte) economische groei over het jaar 2027 opgenomen dient te worden.

De Raad adviseert de regering om de Nota van Financiën aan te passen.

b. De inflatiecijfers (CBCS)

In het derde en vierde tekstblok op pagina 4 en in de laatste zin van het tweede tekstblok op pagina 5 van de Nota van Financiën worden inflatiecijfers genoemd. Het is niet duidelijk in welke tabel deze inflatiecijfers opgenomen zijn.

De Raad adviseert de regering om de Nota van Financiën aan te passen.

c. De economische groei van Curaçao (CBCS)

In tabel 1 'Economische groei' op pagina 5 van de Nota van Financiën wordt de economische groei van Curaçao over het jaar 2024 gesteld op 5,5%. Volgens de Raad dient de economische groei 5% te zijn. Dit volgt uit het document 'Multiannual Projections fort he Budget Cycle' dat onder het tabel als bron wordt aangehaald maar hierbij dient de versie van september 2025 gehanteerd te worden.

De Raad adviseert de regering om de Nota van Financiën aan te passen.

d. Het inflatiecijfer van Curaçao (CBCS)

In tabel 2 'Inflatie (CPI)' op pagina 7 van de Nota van Financiën wordt het inflatiecijfer van Curaçao over het jaar 2024 gesteld op 2,6%. Volgens de regering volgt dit uit het document 'Multiannual Projections fort he Budget Cycle' dat onder het tabel als bron wordt aangehaald. De Raad is echter van oordeel dat daarbij uitgegaan moet worden van de versie van september 2025.

De Raad adviseert de regering om de Nota van Financiën aan te passen.

e. Macro-economische indicatoren (CBCS)

Aangezien in tabel 3 'Macro-economische indicatoren (in miljoenen Cg)' op pagina 9 van de Nota van Financiën, naast de macro-economische indicatoren in miljoenen Cg, ook de percentages worden weergegeven, adviseert de Raad de regering om in de Nota van Financiën de benaming van tabel 3 te vervangen door bijvoorbeeld 'Macro-economische indicatoren (in miljoenen Cg en in percentages)'.

f. De juiste bron voor de macro-economische indicatoren (CBCS)

De Raad adviseert de regering om na te laten gaan of in tabel 3 'Macro-economische indicatoren (in miljoenen Cg)' op pagina 9 van de Nota van Financiën de juiste bedragen in Cg en de juiste percentages zijn gebruikt. Het gaat met name om:

- *het reële groeipercentage over de jaren 2020, 2022 en 2028 tot en met 2030;*
- *het bruto binnenlands product over de jaren 2020, 2021 en 2024;*
- *het werkloosheidspercentage in 2021.*

Het werkloosheidspercentage over het jaar 2021 bedraagt volgens de CBCS, op basis van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Curaçao (hierna: het CBS) 20,5% en niet 13,1%.

Voor het gemak zal de Raad hierna in onderstaande tabel de juiste data (in rood) weergeven.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reële groei (%)	-18.4	4.2	6.9	4.2	5.0	5.1	2.7	2.3	2.1	2.1	2.0
Inflatie (%)	2.2	3.8	7.4	3.5	2.6	2.0	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0
Bruto binnenlands product (in miljoenen Cg)	4536	4904	5505	5874	6375	6827	7173	7503	7824	8151	8477

g. De werkloosheidspercentages (CBCS)

1°. *De juiste percentages*

In de eerste zin van onderdeel ‘Werkgelegenheid en arbeidsmarkt’ op pagina 11 van de Nota van Financiën worden de werkloosheidscijfers over de jaren 2021 en 2025 gesteld op respectievelijk 13,1% en 7,4%. Volgens de data van het CBS is het werkloosheidspercentage over 2021 en 2025 respectievelijk 20,5% en 7,5%.

De Raad adviseert de regering om de Nota van Financiën aan te passen.

2°. *Het percentage over het jaar 2027*

Aangezien de voorliggende ontwerpbegroting betrekking heeft op het dienstjaar 2027, adviseert de Raad de regering om in onderdeel ‘Werkgelegenheid en arbeidsmarkt’ op pagina 11 van de Nota van Financiën ook het werkloosheidspercentage over het jaar 2027 op te nemen.

3°. *Tabel 4 ‘Werkloosheidspercentages Curaçao*

In tabel 4 ‘Werkloosheidspercentage Curaçao’ op pagina 12 van de Nota van Financiën wordt een percentage gesteld van 13,1% over het jaar 2021.

De Raad adviseert de regering om in de Nota van Financiën het juiste percentage te hanteren. Daarna dient in de ‘Status/Mutatie’ kolom het percentage over het jaar 2025 aangepast te worden.