

Aan De Raad van Ministers  
dtkv De Minister van Verkeer, Vervoer  
en Ruimtelijke Planning  
De heer C.F. Cooper  
Berg Arrarat Perceel C  
Alhier

Uw nummers 2024/034774 Uw brief van: 17 december 2025 Ons nummer: 19012026.01 Willemstad, 19 januari 2025  
(letters):

Onderwerp: Kadaster jaarrekening 2023 / afdrachtsvoorstel c.q. winstuitkeringsvoorstel

Bijlage(n):

## 1 Inleiding

De openbare rechtspersoon Land Curaçao is, met inachtneming van artikel 4 van de Landsverordening corporate governance (P.B. 2014, no. 3 (G.T.), zoals gewijzigd bij P.B. 2022, no. 133), een schriftelijke overeenkomst aangegaan, ingaande 1 mei 2012, met een bij Landsbesluit no. 2012/13836 aangewezen deskundige organisatie, zijnde Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (hierna: SBTNO).

Uitgaande van het gestelde in artikel 4, derde lid, van de Landsverordening corporate governance, alsook de bepalingen van de overeenkomst van opdracht, behoren tot de werkzaamheden van de adviseur corporate governance onder meer het ambtshalve of op verzoek van het Land Curaçao adviseren van de aandeelhouder, de Regering, de Raad van Ministers dan wel de ministers over de toepassing van de bepalingen opgenomen in de Code Corporate Governance Curaçao (P.B. 2014, no. 4 (G.T.), zoals gewijzigd bij P.B. 2022, no. 133) (hierna: de Code) en in de Landsverordening corporate governance.

Bij besluit van de Raad van Ministers van 17 december 2025 met zaaknummer 2024/034774, ontvangen op 19 december 2025, is de jaarrekening Kadaster 2023 en een afdrachtsvoorstel c.q. winstuitkeringsvoorstel door de Stichting Kadaster en Openbare Registers Curaçao (hierna; Kadaster) aan de adviseur ter advisering voorgelegd.

## 2 Ontvangen en geraadpleegde documenten

- Besluit van 17 december 2025 van de Raad van Ministers met zaaknummer 2024/034774;
- Brief van 15 december 2025 van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: de Minister) aan de SBTNO met zaaknummer 2024/034774 betreffende afdrachtsvoorstel Kadaster na advies Ministerie van Financiën over jaarrekening 2023;
- Advies van het Ministerie van Financiën van 31 oktober 2024 met zaaknummer 2024/034774 met als onderwerp 'Analyse jaarverslag 2023 van Kadaster';
- Brief van 13 augustus 2024 van het bestuur van Kadaster aan het Ministerie VVRP betreffende de aanbieding van de jaarrekening 2023;
- Jaarrekening Kadaster 2023;
- Statuten van Kadaster zoals laatstelijk gewijzigd op 25 januari 2002.

### 3 Jaarrekening Kadaster 2023 en afdrachtsvoorstel c.q. winstuitkeringsvoorstel

In de brief van 15 december 2025 van de Minister met zaaknummer 2024/034774 aan de SBTNO wordt het volgende gesteld:

“(…)

Op basis van het door het Ministerie van Financiën uitgebrachte advies en de analyse van de jaarcijfers 2023 van de betrokken entiteit, kan worden vastgesteld dat er — binnen prudentiële grenzen — ruimte bestaat voor een afdracht.

Uit de staat van baten en lasten blijkt dat de reguliere exploitatie wederom een positief resultaat heeft opgeleverd (NAf 1,3 min. in 2023 ten opzichte van NAf 0,4 mln. in 2022). Hiermee is aangetoond dat de operationele kasstromen stabiel zijn en dat de organisatie haar lasten structureel kan dekken uit reguliere opbrengsten.

Daarnaast bedraagt het cumulatief saldo van baten en lasten NAf 22,2 min. in 2023, waarmee de vermogenspositie aanzienlijk is versterkt. De toevoeging van het positieve resultaat over 2023 zet deze ontwikkeling verder voort.

Voorts blijkt uit de liquiditeitsanalyse dat het current ratio in 2023 is uitgekomen op 13,8, ruim boven de algemeen gehanteerde norm van 1,5. Zoals door Financiën wordt aangegeven, kwalificeert de entiteit hiermee als overliquide, hetgeen betekent dat een deel van de beschikbare middelen zonder risico kan worden aangewend voor een gematigde uitkering.

Ook de solvabiliteit bevestigt de solide financiële positie. De solvabiliteitsratio bedroeg 85,4% in 2023, ruim boven de norm van 30-40%, waarmee de entiteit wordt aangemerkt als zeer solvabel. Dit onderstreept dat de continuïteit niet in gevaar komt bij een beperkte winstuitkering.

Tegelijkertijd wordt in het advies van Financiën terecht opgemerkt dat zowel overliquiditeit als een uitzonderlijk hoge solvabiliteit niet als gangbare praktijk gelden voor overheidsentiteiten. In dat licht is het verdedigbaar en wenselijk om te streven naar een meer evenwichtige kapitaalstructuur.

Gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het vaststellen van een gematigde afdracht financieel verantwoord is. Hiermee wordt onnodige kapitaalopbouw voorkomen, terwijl de solide financiële positie — zoals bevestigd in de jaaranalyse 2023 — ruimschoots toereikend blijft om toekomstige verplichtingen, investeringen en operationele risico's op te vangen.

De SBINO wordt verzocht haar formele advies hierover uit te brengen, zodat de besluitvorming conform de geldende toezichtkaders kan worden afgerond.

(…)”

In het advies van het Ministerie van Financiën van 31 oktober 2024 met zaaknummer 2024/034774 met als onderwerp ‘Analyse jaarverslag 2023 van Kadaster; is het volgende gesteld:

“(…)”

Het Ministerie van Financiën heeft ter advisering het jaarverslag van de Stichting Kadaster en Openbare Registers Curaçao (Kadaster) over het jaar 2023 ontvangen van het Ministerie van VVRP. Hieronder verstrek ik u een analyse over de jaarrekening 2023Kadaster.

Het Kadaster opereert volgens beleidskaders welke zijn vastgelegd in formele wetten, zoals onder andere het Nieuw Burgerlijk Wetboek van Curaçao de Kadasterlandsverordening, de Verordening op de Grensregeling, de Landsverordening Openbare Registers en landsbesluiten die tarieven voor activiteiten en producten van de instelling vaststellen. Zo verzamelt het Kadaster gegevens over registergoederen op Curaçao, houdt deze bij in openbare registers, op kadastrale kaarten en stelt deze gegevens tegen een vergoeding beschikbaar aan particulieren, de overheid en andere belanghebbenden.

## Jaarrekening 2023

### Accountantsverklaring

De jaarrekening 2023 is voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant van het accountantskantoor ACC & Partners B.V., lid van CROWE GLOBAL, die aangeeft dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en samenstelling van het vermogen van de instelling en van het resultaat over 2023 in overeenstemming met Boek 2 BW van Curaçao met toepassing van in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.

### Staat van Baten en Lasten 2023

In de Staat van Baten en Lasten (op de volgende pagina) is af te lezen dat het Kadaster in 2023 op totaal niveau, evenals in de voorgaande jaren, een positief saldo realiseert, nu van NAf 1,8 miljoen (in 2022: NAf 1,1 mln.) Wel beschouwd is dit positief eindsaldo het resultaat van twee activiteiten van Kadaster: de reguliere exploitatie en belegging van ingehouden reserves.

Het resultaat uit de reguliere exploitatie neemt toe van NAf 0,4 mln. in 2022 naar NAf 1,3 mln. in 2023. Dit is vooral te danken aan hogere opbrengsten uit Metingen (door de flinke toename van aanvragen voor kadastrale metingen) en Projecten (vanwege goede samenwerking met de belastingdienst). De opbrengsten uit Metingen en Projecten nemen toe van NAf 1,6 mln. in 2022 naar NAf 2,1 mln. in 2023.

	2023	2022
<b>BATEN</b>		
Opbrengsten		
Metingen en projecten	2,122,890	1,602,185
Inzagen metingen	212,165	209,155
Overschrijving en soortgelijke opbrengsten	2,889,375	2,659,065
Inzagen hypotheek	1,278,540	1,275,350
<b>Totale expl. opbrengsten</b>	<b>6,502,970</b>	<b>5,745,755</b>
<b>LASTEN</b>		
Personeelskosten	3,173,839	3,265,804
Overige personeelskosten	597,243	644,215
Huisvestingskosten	277,858	289,856
Verkoopkosten	147,949	115,883
Autokosten	201,407	181,433
Kantoorkosten	165,528	110,203
Algemene kosten	148,352	281,579
(Vrijval) dotatie voorziening Girobank N.V.	-	(1,006)
Afschrijving immateriële activa	87,571	122,364
Afschrijving materiële vaste activa	373,963	357,477
<b>Totale expl. lasten</b>	<b>5,173,710</b>	<b>5,367,808</b>
<b>Exploitatie resultaat</b>	<b>1,329,260</b>	<b>377,947</b>
Rentebaten en soortgelijke opbrengsten	518,136	707,573
Rentelasten en soortgelijke kosten	(7,657)	(7,572)
<b>Saldo baten en lasten</b>	<b>1,839,739</b>	<b>1,077,948</b>

Ook Overschrijvingen en Soortgelijke Opbrengsten nemen toe van van NAf 2,7 mln. in 2022 naar NAf 2,9 mln. in 2023. Aan de andere kant draagt de reductie van de lasten met NAf 0,2 mln. in 2023 t.o.v. 2022 mee aan het beter exploitatieresultaat. Met andere woorden: de operationele kosten worden ruimschoots gedekt door de opbrengsten uit de reguliere dienstverlening van Kadaster.

Met beleggingen wordt bedoeld het aanhouden van termijndeposito's bij diverse lokale financiële instellingen en de verhuur van het gebouw "het jachthuis". Het resultaat uit de beleggingen neemt af van NAf 0,7 mln. in 2022 naar NAf 0,5 mln. in 2023. Dit komt door een incidentele resultaatverhoging in 2022 doordat een 5-jarige belegging bij PSB Bank verviel, waarbij de rentebaten pas na het vervallen worden uitgekeerd.

De uiteindelijke winst van NAf 1,8 mln. wordt door Kadaster toegevoegd aan het cumulatief saldo baten en lasten als onderdeel van het stichtingsvermogen.

### Balans 2023

Activa	2023	2022	Passiva	2023	2022
<b>Vaste activa:</b>			<b>Stichtingsvermogen:</b>		
Immateriële vaste activa	674,030	506,360	Stichtingskapitaal	100	100
			Cumulatief saldo baten en lasten	22,239,993	20,416,771
Materiële vaste activa				22,240,093	20,416,871
Gebouwen	50	50			
Verbouwing pand	2,369,397	2,377,650			
Inventaris en inrichting	1,556,680	1,113,169			
	3,926,127	3,490,869	<b>Voorzieningen</b>	3,158,109	3,151,134
Financiële vaste activa	12,458,345	12,458,345			
<b>Vlottende activa:</b>			<b>Kortlopende schulden:</b>		
Vorderingen:			Crediteuren	175,237	95,400
Termijn deposito's		3,000,000	Belastingen en premies soc. verz.	184,147	163,690
Debiteuren	475,890	438,275	Overlopende passiva	293,802	357,668
Overige vorderingen	393,414	429,769		653,186	616,758
	869,304	3,868,044			
Liquide middelen	8,122,582	3,861,145			
<b>Totale Activa</b>	<b>26,050,388</b>	<b>24,184,763</b>	<b>Totale Passiva</b>	<b>26,051,388</b>	<b>24,184,763</b>

De totale activa van Kadaster neemt met NAf 2,1 toe van NAf 24,2 miljoen in 2022 naar NAf 26,1 miljoen in 2023. Bijna 80% van de activa van Kadaster (NAf 20,1 miljoen in 2023) bestaat uit financiële middelen. Het gaat hierbij om de posten Financiële vaste activa (= meerjarige deposito's) en Liquide middelen. Ook in de overige jaren ligt het percentage rond de 80%. Daarnaast wordt het gebouw naast Kadaster (Presidente Romulo Betancourt Boulevard 4a) als beleggingsobject aangehouden. Dit gebouw is getaxeerd op NAf 1,5 mln. Feitelijk bestaat dus bijna 83% (NAf 21,6 mln.) van de activa van Kadaster uit liquide middelen en beleggingen.

Aan de passiva zijde neemt het stichtingsvermogen toe door toevoegingen van het positief resultaat over 2023 en bedraagt NAf 22,2 miljoen in 2023. De voorzieningen - die pensioen gerelateerd en bedoeld zijn voor de lange termijn - schommelen rond NAf 3 miljoen. De kortlopende schulden bedragen circa NAf 650.000.

Aan de hand van een ratioanalyse kan ook een beeld worden geschetst van de financiële positie van Kadaster. Voor de liquiditeitspositie is de current ratio in beschouwing genomen (dat is de verhouding vlottende activa versus de kortlopende schulden), die de mate aangeeft waarin de instelling aan haar kortlopende verplichtingen kan voldoen. In de regel wordt een norm van 1,5 aanvaardbaar geacht. Voor de solvabiliteitspositie is gekeken naar de solvabiliteitsratio (dat is de verhouding eigen vermogen versus totale activa) welke de mate aangeeft waarin de organisatie aan de langlopende verplichtingen kan voldoen. Een norm van 30 tot 40% wordt als acceptabel geacht. In onderstaande tabel worden de cijfers van Kadaster voor 2022 en 2023 vergeleken met de norm.

### Ratioanalyse

	2023	2022	Norm	Kwalificatie
CR=VLA/KtS	13.8	12.9	1,5	Overliquiditeit
Solv.Ratio	85.4%	84.4%	30-40%	Zeer solvabel

Op basis van de berekende ratio's kan worden geconcludeerd dat Kadaster met een current ratio van 13,8 in 2023 en 12,5 in 2022 ver boven de norm van 1,5 ligt en daardoor overliquiditeit is. Met een solvabiliteitsratio van 83,1% (in 2021) en 84,4% (in 2022), d.w.z. dicht bij 100% dan bij de norm van 30 tot 40%, is Kadaster zeer solvabel. Overliquiditeit en extreme solvabiliteit horen niet tot de "common practice" van bedrijven en organisaties.

**Slot**

Met de bovenstaande analyse is inzicht verschaft over de financiële positie van Kadaster. Kadaster blijkt heel goed in staat te zijn de exploitatielasten ruimschoots met de reguliere opbrengsten te dekken, zodat de beleggingsopbrengsten volledig worden gereserveerd. De activa bestaat voornamelijk uit liquide middelen en beleggingen, waarbij per eind december 2023 aanwezig was NAF 8,1 miljoen aan liquide middelen en NAF 12,5 miljoen aan meerjarige deposito's.

(...)"

Hoewel, zoals de Minister en het Ministerie van Financiën stellen, de uit de jaarrekening 2023 blijvende overliquiditeit en extreme solvabiliteit bij Kadaster niet als gangbare praktijk ("common practice") kan worden bestempeld, wordt door de Minister geen concreet afdrachtsvoorstel c.q. winstuitkeringsvoorstel door Kadaster voor het boekjaar 2023 gedaan.

Dat Kadaster feitelijk tot uitkering zou kunnen overgaan zonder dat continuïteit van Kadaster in het gedrang komt staat met het voorgaande vast.

Echter ontbreekt in het "voorstel" van de Minister de wettelijke basis waarop de stichting een afdracht c.q. winstuitkering aan de overheid zou moeten doen.

Vooropstaat dat een stichting, conform artikel 2:50 lid 4 BW, het doel van een stichting die geen stichting particulier fonds is, niet mag inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatsten betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.

Gelet op het voorgaande zal een statutenwijziging, dan wel de wijziging van de doelstelling van het Kadaster, wellicht ook niet leiden tot de mogelijkheid van een uitkering aan het Land.

Met inachtneming van het voorgaande kan het Kadaster derhalve niet overgaan tot het doen van enige uitkering, daar dit een handeling in strijd met de wet met zich meebrengt en deze handeling derhalve nietig dan wel vernietigbaar is. Mocht deze handeling desalniettemin plaatsvinden, dan zou dit tot mogelijke aansprakelijkheid van de bestuurders kunnen leiden.

Met betrekking tot een vordering van het Land tot het uitkeren van reserves door het Kadaster aan het Land is reeds in eerste aanleg alsmede in hoger beroep geprocedeerd. In beide instanties is de vordering van het Land afgewezen. Verwezen wordt naar de uitspraken CUR202001764 d.d. 8 november 2021 en CUR2021H00371 d.d. 23 januari 2024.

In deze uitspraken is geoordeeld dat er geen overeenkomst van opdracht bestaat tussen het Kadaster en het Land op grond waarvan het Kadaster gehouden is enige uitkering te doen aan het Land.

Ook is er geen wettelijke grondslag waarop de vordering van het Land jegens het Kadaster is gestoeld. Integendeel: daar waar in het Kadasterbesluit "van 's Lands kas" stond, is dit gewijzigd in "de stichting".

Ook is niet gebleken dat het Land op grond van enige andere titel de reserves, dan wel een deel daarvan, zou kunnen vorderen. Het Hof heeft gesteld dat de vorderingen van het Land bij gebrek aan een deugdelijke grondslag terecht zijn afgewezen.

Uit de stukken heeft de adviseur kunnen vernemen dat het Land cassatie heeft ingesteld. Om een vordering op het Kadaster te kunnen bewerkstelligen aangaande inkomsten die worden gegenereerd op grond van de Kadasterlandverordening, zal deze landsverordening moeten worden gewijzigd. Deze wijziging zou het dan mogelijk maken om voor de toekomst vorderingen te kunnen instellen dan wel afdrachten te bewerkstelligen. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel zou dit er wellicht niet toe leiden dat ook de huidige reserves moeten worden afgedragen. De Minister wordt geadviseerd om de sector Wetgeving en Juridische Zaken hierover nader advies

te laten uitbrengen, dan wel zo mogelijk voorstellen voor de aanpassing van de wetgeving te laten ontwerpen.

Nu het Kadaster het standpunt heeft ingenomen dat zij niet gehouden is haar batig saldo (winst) aan het Land af te dragen — wat ook door het Hof is bevestigd — en het Kadaster over aanzienlijke reserves beschikt en jaarlijks een positief resultaat behaalt, kan de vraag gesteld worden of het Kadaster niet gekenmerkt dient te worden als een onderneming in de zin van de winstbelasting.

In Curaçao is een stichting in de basis vrijgesteld van winstbelasting, omdat een stichting volgens de wet geen winstoogmerk mag hebben. Echter, zodra een stichting activiteiten ontplooit die verder gaan dan alleen het dienen van een sociaal of ideëel doel, kan de Belastingdienst haar als belastingplichtig aanmerken. Een stichting wordt belastingplichtig als zij een onderneming drijft. Er is sprake van een onderneming wanneer:

- Er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid.
- De stichting deelneemt aan het economisch verkeer (goederen of diensten aanbiedt aan derden).
- Er een winstoogmerk is, of wanneer er structureel overschotten (winsten) worden behaald.

De Minister wordt geadviseerd om omtrent het voorgaande informatie en advies in te winnen bij de Inspectie der Belastingen. Het zou kunnen dat het Kadaster in het verleden een ruling heeft aangevraagd voor vrijstelling van belasting voor zover zij als bedrijf wordt aangemerkt.

#### 4 Conclusie en advies

- De uit de jaarrekening 2023 van Kadaster blijkende overliquiditeit en extreme solvabiliteit bij Kadaster kan zoals door het Ministerie van Financien wordt gesteld niet als gangbare praktijk (“common practice”) worden bestempeld.
- Kadaster zou feitelijk tot uitkering van een deel van de reserves kunnen overgaan zonder dat continuïteit van Kadaster in het gedrang komt.
- Gelet op artikel 2:50 lid 4 BW kan Kadaster geen uitkeringen doen aan oprichters (het Land).
- Ook is niet gebleken dat het Land op grond van enige andere titel de reserves dan wel een deel daarvan zou kunnen vorderen. Het Hof heeft gesteld dat de vorderingen van het Land bij gebrek aan deugdelijke grondslag terecht is afgewezen.
- Om een vordering te kunnen bewerkstelligen op Kadaster van inkomsten die worden gegenereerd op grond van de Kadasterlandverordening zal deze landsverordening moeten worden gewijzigd om dit mogelijk te maken. Deze wijziging zou het dan mogelijk kunnen maken om voor de toekomst vorderingen in te stellen dan wel afdrachten te bewerkstelligen. De Minister wordt geadviseerd om de Wetgeving en Juridische zaken hieromtrent nadere advies te laten brengen dan wel zo mogelijk voorstellen voor de aanpassing van de wetgeving te laten ontwerpen.
- Nu Kadaster het standpunt heeft ingenomen dat zij niet gehouden zijn hun batig saldo (winst) aan het Land af te dragen en Kadaster over aanzienlijke reserves beschikt alsmede jaarlijks een positief resultaat heeft, kan wel de vraag gesteld worden op Kadaster niet gekenmerkt dient te worden als een bedrijf in de zin van winstbelasting. De Minister wordt geadviseerd om omtrent het voorgaande informatie en advies in te winnen bij de inspectie der belastingen.

SBTNO  
De adviseur corporate governance

cc. Minister-President

SBTNO We

