EERSTE OPENBAAR VERSLAG
IN HET FAILLISSEMENT VAN DE
STICHTING CURAÇAO EMERGENCY MEDICAL SERVICES (CEMS)

Rechter-commissaris	: Mr A.J. Beukenhorst
Curator	: Mr P. van de Laarschot
Zaaknummer	: 47542
Datum faillietverklaring	: 15 maart 2011
Datum verslag	: 12 januari 2012

---

1. Algemeen

1.1 Bij dit verslag wordt gebruik gemaakt van onder meer:

- Het door een werkgroep opgestelde rapport "financiële aspecten bij de verzelfstandiging van de ambulancedienst" van 30 maart 2000.
- Memorandum d.d. 28 april 2004 van het hoofd afdeling financiën aan het bestuurscollege d.t.k.v. gedeputeerde mevrouw J. Constancia.
- Het rapport dat door SOAB werd uitgebracht op 12 mei 2008 aan de afdeling financiën van het eilandgebied Curaçao en betreffende een *operationele* audit die SOAB uitbracht over CEMS en betrekking heeft op de periode 2001 t/m februari 2008.
- Het rapport dat door SOAB op 23 september 2008 werd uitgebracht aan de afdeling financiën van het eilandgebied Curaçao en betreffende een *financiële* audit die SOAB uitbracht over CEMS met betrekking tot de periode 2001 t/m februari 2008.
- Een rapport getiteld "CEMS: fricties en oplossingsrichtingen" betreffende een analyse, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot CEMS, uitgebracht door Ir. J.J.M. Geenen in april 2010, welk rapport voortbouwde op de 2 hiervoor genoemde rapporten van SOAB; het rapport Geenen is niet besproken met de Raad van Bestuur of de Raad van Toezicht van CEMS.
- Correspondentie, zoals aangetroffen in een aantal ordners, tussen ondermeer CEMS en het eilandgebied Curaçao.
- Notitie nieuwe ambulancezorg d.d. 23 november 2010 afkomstig van de minister van gezondheid, milieu en natuur en gericht aan de Raad van Ministers.
- Diverse vonnissen.

1.2 CEMS is een ambulanceorganisatie die 24 uur per dag, 7 dagen per week voor de gehele bevolking van Curaçao beschikbaar was. Het sloot daartoe met het eilandgebied Curaçao samenwerkingscontracten. Het eilandgebied nam tegen een subsidievergoeding diensten af van CEMS.

1.3 Uit de samenwerkingsovereenkomsten tussen CEMS en het eilandgebied Curaçao en verschillende eilandsverordeningen kan opgemaakt worden dat de verantwoordelijkheid voor adequate ambulancezorg op Curaçao in eerste instantie bij de overheid ligt.

1.4 De dienstverlening is als volgt onder te verdelen:

- Spoed zorgverlening bij ongevallen (A-ritten);
- Semi-spoed zorgverlening (B-ritten);

- Bestel ambulancevervoer van patiënten (C-ritten);
- Geneeskundige zorgverlening bij rampen.

De zorgverzoeken kwamen direct of via de politie bij de centrale van CEMS binnen.

1.5 CEMS beschikte over 3 ambulanceposten verspreid over het eiland.
Het kantoorgebouw, de meldkamer en de centrale ambulancepost van CEMS bevonden zich in het gebouw aan de Margrietlaan in Emmastad. De centrale ambulancepost bestreek het centrale gedeelte van Curaçao. Vanuit de meldkamer werd de inzet van de ambulances gecoördineerd. Daarnaast beschikte CEMS over een ambulancepost op Montagne Abou (Sentro Mediko Montagne Abou) en een ambulancepost op Barber (Sentro Mediko Barber) die respectievelijk de gebieden Banda Ariba en Banda Abou bestrijken.

Het gebouw aan de Margrietlaan is eind december 2010 ontruimd en staat sindsdien leeg. De post Barber wordt nog steeds gebruikt door enkele huurders. De post op Montagne Abou wordt niet meer gebruikt.

Naast de ambulancezorg verzorgde CEMS ambulanceopleidingen en cursussen aan externe organisaties; verder werd bijstand verleend bij evenementen.

2. Periode tot de oprichting van CEMS.

2.1 Vóór de oprichting van CEMS werd de ambulancezorg uitgevoerd door de ambulancedienst die onderdeel was van de GGD, een dienst van het eilandgebied Curaçao.

2.2 De ambulancetarieven waren vastgelegd in de eilandsverordening leges en precariorechten. Voor een spoedrit was NA*f* 100,-- verschuldigd en voor een bestelde rit NA*f* 50,--.

2.3 In het kader van het streven naar kosten verlaging voor de eilandelijke overheid werd eind jaren 90 besloten om de ambulancedienst te verzelfstandigen en onder te brengen in een stichting. Het door een werkgroep opgestelde rapport "financiële aspecten bij de verzelfstandiging van de ambulancedienst" van 30 maart 2000 heeft gediend als basis voor ondermeer de bepaling van de tarieven. Uit het onderzoek dat ten grondslag lag aan het rapport bleek dat de werkelijke kosten per rit zeer aanzienlijk afweken van het bedrag dat tot dat ogenblik in rekening werd gebracht. Het verschil tussen het gehanteerde tarief en de kosten per rit werd door de eilandelijke overheid gedekt via de begroting van de ambulancedienst. In het jaar 1998 heeft het eilandgebied per spoed en per bestelde rit respectievelijk NA*f* 586,-- en NA*f* 293,-- gesubsidieerd. Gezien de grote discrepantie tussen de nieuw berekende tarieven en het bedrag dat tot dat moment in rekening werd gebracht werd voorgesteld om de nieuwe tarieven gefaseerd in te voeren. Besloten werd tot een gelijkmatige invoer van het berekende tarief in 2 jaren.

2.4 In voornoemd rapport van de werkgroep is aangegeven dat de tarieven bij een gelijkmatige invoer in 2 jaren als volgt zouden moeten worden vastgesteld:

Tarief per	Spoed	Besteld
1 mei 2000	100	50
1 oktober 2000	508	254
1 oktober 2001	915	458
1 oktober 2002	915	458

Er is voor het voorgaande scenario gekozen. Een en ander werd neergelegd in het eilandsbesluit ambulancetarieven d.d. 23 oktober 2000, AB 2000 no. 48.

In het rapport werd berekend dat het verwachte exploitatieresultaat over het jaar 2000 (een periode van 8 maanden) ruim NA*f* 2,4 miljoen *negatief* zou zijn. In de daarop volgende jaren zou het negatieve exploitatieresultaat steeds minder worden. Vanaf het jaar 2005 zou het jaarlijks resultaat zich stabiliseren op ongeveer NA*f* 650.000,-- *negatief.*

In het rapport uit het jaar 2000 is er van uit gegaan dat het eilandgebied Curaçao de exploitatie tekorten volledig zou dekken middels een subsidie.

In bijlage 1 van het rapport zijn de uitgangspunten bij de berekening van de tarieven opgenomen.
In dit verband is het van belang te vermelden dat er in het jaar 2000 ondermeer uitgegaan werd van een nieuw te bouwen onderkomen van CEMS voor een totaal bedrag van NA*f* 910.000,--. De nieuwbouw zou gefinancierd worden middels een hypotheek met een looptijd van 20 jaar tegen een rente van 10%, wat een financieringslast van NA*f* 90.000,-- per jaar zou betekenen.
Tot het moment dat de nieuwbouw betrokken zou worden zou CEMS onderdak vinden in een gehuurd pand.

Verder is berekend dat de totale opbrengst van CEMS zou worden verdeeld over verschillende kostendragers (zorgverzekeraars), waarbij de besparing voor de eilandelijke overheid voornamelijk zou worden gedragen door een lastenstijging bij de SVB, bedrijfsverzekeraars, eigen risicodragers en de particuliere verzekeraars.

In het gegeven overzicht werd er vanuit gegaan dat 37% van de tariefinkomsten afkomstig zou zijn van de SVB.

3. De oprichting van CEMS en de invoering van de bijbehorende regelgeving.

3.1 CEMS werd op 28 april 2000 opgericht.
De vergunning werd aan CEMS verleend per 30 september 2000 en werd jaarlijks door het bestuurscollege verlengd. CEMS ving haar werkzaamheden aan op 1 oktober 2000. De laatste vergunning was geldig tot en met 31 december 2010.

3.2 CEMS is een stichting die mede gefinancierd werd door de overheid op basis van samenwerkingscontracten. De overheid kon door middel van verschillende entiteiten en instrumenten invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van CEMS voor wat betreft de ambulancezorg en het vaststellen van de rittarieven. De entiteiten die voor wat betreft aansturing in deze als overheid worden beschouwd zijn het bestuurscollege en de eilandsraad van het eilandgebied Curaçao. De instrumenten voor aansturing die de overheid heeft, zijn onder andere wetten en besluiten vanuit het bestuurscollege en verordeningen vanuit de eilandsraad, alsmede toezicht middels de Raad van Toezicht.

De mate van zeggenschap van de overheid binnen CEMS op bestuurlijk en financieel gebied was dermate groot dat men kan spreken van een door de overheid aangestuurde (wetgeving en toezicht) en gesubsidieerde (subsidieverordening en tariefbepaling) stichting.

Dit heeft als consequentie dat op het moment dat de overheid de vergunning van CEMS niet verlengt en/of aan CEMS geen subsidie meer verstrekt, de stichting geen mogelijkheid meer heeft om verder te werken. De overheid kon beslissen over het voort bestaan van Cems .

3.3 Ingevolge artikel 5 van de statuten werd de stichting bestuurd door de Raad van Bestuur, onder toezicht van de Raad van Toezicht. De Raad van Bestuur bestaat uit een door de Raad van Toezicht te bepalen aantal leden. De Raad van Toezicht benoemt, schorst en ontslaat de leden van de Raad van Bestuur. De Algemeen Directeur van CEMS is tevens voorzitter van de Raad van Bestuur.

3.4 De Raad van Toezicht bestaat uit ten minste 3 en ten hoogste 7 leden, waaronder de gedeputeerde van het eilandgebied Curaçao belast met volksgezondheid of een ander door het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao aan te wijzen persoon die qualitate qua als voorzitter fungeert.

De leden van de Raad van Toezicht worden door het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao benoemd, geschorst en ontslagen. Concreet betekende het voorzitterschap van de Raad van Toezicht een belangenverstrengeling voor de gedeputeerde. Daarnaast was er informatieachterstand bij de opvolgende gedeputeerden, omdat in de praktijk de ambtstermijn van 4 jaar vrijwel nooit werd gehaald en de overdracht van kennis niet of nauwelijks plaatsvond.

3.5 Een groot aantal besluiten van de Raad van Bestuur zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Raad van Toezicht. Het betreft ondermeer het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot onroerend goed; de vaststelling van de begroting en de jaarrekening; de vaststelling en wijziging van de voor enig jaar of reeks van jaren opgestelde beleidsplannen, dan wel meerjarenplannen; het aangaan van geldleningen, enz.

3.6 De volgende regelgeving is van belang:

- Eilandsbesluit ambulancetarieven (AB 2000 no. 48)
- Eilandsverordening ambulancezorg (AB 2000 no. 81)
- Eilandsbesluit eisen ambulancezorg (AB 2001 no. 19)
- Vergunning verleend aan CEMS voor het aanbieden of verrichten van ambulancevervoer op Curaçao 1 januari 2007 – 1 januari 2010
- Subsidieverordening Curaçao 2007(AB 2007, no. 104)
- Subsidiebesluit d.d. 26 juni 2009 betreffende het jaar 2009
- Landsbesluit Medisch Tarief Sociale Verzekeringen (PB 2001, no. 100).

3.7 Artikel 3 van het eilandsbesluit AB 2001, no. 19 eist dat de ambulanceorganisatie aandacht besteedt aan kwaliteitswaarborging door ondermeer zorg te leveren die doelmatig, doeltreffend, patiënt gericht, veilig en op maat is.

In de regelgeving zijn een groot aantal gedetailleerde eisen gesteld aan de ambulancezorg zelf en aan de ambulanceorganisatie. Ik noem hierna een aantal eisen:

- De ambulancezorg dient 7 dagen per week, 24 uur per dag gegeven te worden vanuit 3 posten op het eiland;
- De responsnorm bij een A1-urgentie dient maximaal 15 minuten te zijn en bij een A2-urgentie 30 minuten (spoedvervoer);
- CEMS diende te beschikken over tenminste 4 ambulances;

- Specifieke eisen ten aanzien van de inrichting en de medische uitrusting van de ambulance;
- Eisen inzake functie-inhoud en opleiding van de ambulanceverpleegkundige en ambulancechauffeur-assistent;
- De meldkamer dient 7 dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar te zijn;
- Eisen ten aanzien van de inrichting van de meldkamer, de meldtafel, het telefoonsysteem, het mobilofoonsysteem, de wijze van vastlegging van gegevens;
- In de meldkamer dient een terzake deskundige verpleegkundige aanwezig te zijn;
- Eisen inzake functie-inhoud en opleiding van meldkamerpersoneel.

3.8 De maximum tarieven waren vastgesteld door de overheid en konden niet door de Raad van Bestuur of de Raad van Toezicht worden aangepast als daartoe noodzaak bestond.

CEMS mocht niet weigeren ambulancezorg te verlenen.
CEMS diende aan alle zware eisen te voldoen; bij in gebreke blijven zou de vergunning worden ingetrokken c.q. niet worden verlengd.

4. **De SVB tarieven.**

4.1 Zoals hierboven al is aangegeven is bij de tariefvaststelling er vanuit gegaan dat ook met de nieuwe tarieven er blijvend sprake zou zijn van een negatief exploitatieresultaat van CEMS. Bij de vaststelling van de tarieven is uitgegaan van de op dat moment beschikbare gegevens en zijn waar nodig de best mogelijke schattingen gemaakt van de te verwachten ontwikkelingen. Er is op geen enkel moment rekening gehouden met de mogelijkheid dat de SVB zich niet aan de vastgestelde ambulancetarieven gebonden zou achten en eigen – veel lagere – tarieven zou vaststellen, met alle daaraan verbonden financiële gevolgen van dien voor CEMS.

4.2 In dezelfde periode dat het eilandgebied Curaçao bezig was om de ambulancedienst te verzelfstandigen en deze met wetgeving op te tuigen, is de SVB bezig geweest om het oude landsbesluit medisch tarief sociale verzekeringen uit 1959 aan te passen. Dit heeft geresulteerd in het landsbesluit Medisch Tarief Sociale Verzekeringen 2001 (PB 2001 no. 100), dat op 1 september 2001 in werking trad. In dit landsbesluit is ondermeer bepaald welke maximum tarieven de ambulancedienst aan de SVB in rekening mag brengen.

Ik heb niets gevonden dat er op wijst dat er vóórdat het landsbesluit tot stand kwam overleg werd gevoerd tussen de eilandelijke en landelijke overheden voor wat betreft de maximum tarieven die aan de SVB in rekening gebracht mogen worden. Het is onbekend op basis waarvan het Land de ambulancetarieven voor de SVB heeft bepaald. Er moet evenwel van worden uitgegaan dat het Land zich, voorzover dat is af te leiden uit de beschikbare gegevens, voornamelijk heeft laten leiden door de gedachte dat de kosten in de gezondheidszorg zeer aanzienlijk moesten worden gedrukt. Nergens blijkt dat aan de vraag of de nieuwe ambulancedienst met de SVB tarieven kon draaien enige aandacht is gegeven.

4.3 Sinds haar oprichting heeft CEMS met de SVB een dispuut gehad over de tarieven.

Vanaf 1 oktober 2000 heeft de SVB een beroep gedaan op de ambulancediensten van CEMS. Laatstgenoemde stuurde aan de SVB rekeningen voor gereden ritten, die evenwel niet door de SVB werden voldaan. De SVB was van mening dat de door het eilandgebied vastgestelde tarieven niet voor haar golden. Vanaf 1 oktober 2000 gold een door het eilandgebied vastgesteld tarief voor spoedritten van NA*f* 508,-- per rit en voor bestelde

ritten diende een bedrag van NA*f* 254,-- per rit te worden betaald. Deze bedragen gingen per 1 oktober 2001 omhoog naar respectievelijk NA*f* 915,-- en NA*f* 458,--.

4.4 In het Landsbesluit Medisch Tarief Sociale Verzekeringen 2001 werd bepaald dat CEMS per 1 september 2001 een maximum tarief aan de SVB in rekening mocht brengen van NA*f* 275,-- voor een spoedrit en NA*f* 138,-- voor een bestelde rit.

Deze bedragen zijn ruim drie keer lager dan de tarieven die in het eilandsbesluit zijn opgenomen.

Zoals hiervoor al werd aangegeven vormde de omzet uit ritten die voor de SVB werden gereden 37% van de totale omzet van CEMS.
Door de lagere vergoedingen voor ritten die voor de SVB werden gereden ontstond er vanaf september 2001 een gat in de begrote inkomsten van ruim 8 ton op jaarbasis.

Het besluit van het Land om aanzienlijk lagere tarieven vast te stellen, betekende een forse aanslag op de liquiditeitspositie van CEMS voor de toekomst.

De tarieven van CEMS zijn desondanks niet door het eilandgebied aangepast.
Het gat in de inkomsten werd deels opgevangen door verhoging van de subsidie aan CEMS.

Geconstateerd kan worden dat de beide overheden volkomen langs elkaar heen hebben gewerkt bij de verzelfstandiging van een voor de burgers van Curaçao zeer belangrijke dienst. De kiem voor het mislukken van deze verzelfstandiging werd in 2001 gelegd.

4.5 Doordat de SVB vanaf het operationeel worden van CEMS per 1 oktober 2000 weigerde om ook maar één cent te betalen voor de aan haar verleende ambulancediensten, was CEMS genoodzaakt om de SVB in oktober 2001 voor de rechter te dagen. De financiële nood bij Cems was binnen één jaar al groot. In zijn vonnis van 19 november 2001 oordeelde de kort geding rechter dat de tarieven van CEMS, zoals vastgesteld bij eilandsbesluit, in rekening mochten worden gebracht aan de SVB tot en met eind augustus 2001. Vanaf het tijdstip van invoering van het landsbesluit op 1 september 2001 golden de SVB tarieven. In dit verband merkte de rechter in zijn vonnis ondermeer op "daarmee is aannemelijk dat CEMS, net als nagenoeg alle andere professionele dienstverleners binnen de gezondheidszorg ..... zich in de nabije toekomst weldegelijk gevangen zal weten in het keurslijf dat Sociale Verzekeringen heet". De rechter constateerde verder dat er een opmerkelijk verschil bestond tussen de SVB tarieven enerzijds en tarieven voor particuliere verzekeraars anderzijds en merkte daarover op "of en zo ja hoe die verschillen kunnen worden verantwoord, is uiteindelijk niet een juridische, maar een politieke vraag". Het is tien jaar na dato duidelijk dat de vraag niet is opgelost.

4.6 In het landsbesluit dat per 1 september 2001 voor de SVB is gaan gelden is met betrekking tot de ambulanceritten opgenomen dat voor spoedritten een machtiging achteraf vereist is.

Dit bleek een extra financieel pijnpunt te zijn, waarmee bij de start van CEMS geen rekening is gehouden en ook niet kon worden gehouden, omdat het onbekend was dat de SVB deze eis zou gaan stellen.

De controlerend geneesheer van de SVB beoordeelde aan de hand van het ritformulier of de voor een spoedrit vereiste machtiging achteraf kon worden afgegeven, waarna een machtiging werd goedgekeurd of afgewezen.
Bij een afwijzing kreeg CEMS geen cent vergoeding voor de uitgevoerde rit.

Dit was een absoluut onredelijke en ongewenste gang van zaken.
Het geeft immers degene die opdracht geeft aan de zorgverlener de macht om achteraf te beslissen of er iets voor de aan hem verleende zorg zou worden betaald. In het zakenleven is een dergelijke situatie ondenkbaar.

Verder was deze gang van zaken onnodig.
De meldingen voor spoedritten kwamen bij de meldkamer van CEMS binnen. Daar beoordeelde de centralist – een goed getrainde en volgens protocollen werkende werknemer van CEMS met een medische achtergrond – of er sprake is van een spoedgeval. Die beslissing wordt in de meldkamer van CEMS gemaakt. Alle meldingen worden 24/7 opgenomen op digitale schijven. Zoals gezegd: CEMS is volgens haar vergunning verplicht om zorg te verlenen. Als de centralist oordeelt dat er volgens de door hem te volgen protocollen sprake is van een spoedgeval dan moet CEMS uitrukken.

De voor de SVB geschapen mogelijkheid van het verlenen van machtigingen achteraf bij spoedritten, is wonderlijk en vormde een extra gelegenheid (of zo men wil "machtsmiddel") om de kosten van de ambulancedienst te drukken.
In gemiddeld 30% van de gevallen werd er door de SVB geen machtiging achteraf verstrekt voor gereden spoedritten en werd geen cent ontvangen. Dit betekende een verdere forse aantasting van de liquiditeit van CEMS.
CEMS heeft ook dit punt aan de rechter voorgelegd, maar terzake nul op het rekest gekregen.

4.7 De SVB tarieven zijn in 2008 verhoogd tot NA*f* 660,-- voor een spoedrit en NA*f* 330,-- voor een bestelde rit. De werkelijke kosten voor de ritten werden daarmee evenwel nog steeds niet gedekt.

4.8 Het veel lagere SVB tarief, de macht om geen vergoeding voor spoedritten te geven en de voortdurende strijd om betaling te krijgen van de SVB voor gereden ritten, zijn belangrijke factoren die mede hebben bijgedragen tot het einde van CEMS.

5. **Overige inkomsten.**

5.1 Ook met BZV zijn er disputen geweest tijdens het bestaan van CEMS.
Er heeft heel lang geen afrekening plaatsgevonden tussen BZV en CEMS. Afrekening over de periode 2000 t/m 2006 vond eerst plaats in 2007.
De financiële verhouding tussen BZV en CEMS werd door beide partijen verschillend benaderd. In 2010 zijn de verschillen na tussenkomst van het bestuurscollege rechtgetrokken in het voordeel van CEMS.

5.2 De grootste post openstaande debiteuren betreft de zogenaamde "eigen rekening" debiteuren. De inbaarheid daarvan is in de afgelopen jaren erg moeilijk gebleken, omdat in een groot aantal gevallen de vervoerde patiënten dan wel hun familieleden onjuiste persoonlijke gegevens en verzekeringsgegevens opgaven. Daarnaast is er sprake van slecht betalingsgedrag. Het is vrijwel onmogelijk om een vordering van NA*f* 915,-- (spoedrit) te incasseren. De kosten verbonden aan incassering zijn vrijwel even hoog als

het bedrag van de factuur. Pogingen om via incassobureaux de vorderingen te incasseren, zijn niet gelukt.

5.3 Naast het ambulancevervoer genereerde CEMS opbrengsten uit nevenactiviteiten, zoals het verzorgen van cursussen, verkoop van medisch materiaal, verkoop van uniformen, verkoop van voice-recording systems en overige dienstverlening, zoals standby-services bij (publieke) evenementen.

De inkomsten uit nevenactiviteiten zijn in 2000 niet meegenomen in de tariefvaststelling, omdat deze toen nog ontwikkeld moesten worden en men destijds derhalve nog geen ervaringscijfers had. Een knelpunt bij de realisatie van deze opbrengsten werd onder meer het gebrek aan een medewerker die structureel met de verkoop belast kon worden. De opbrengst van deze neveninkomsten bleek in de praktijk niet substantieel te zijn.

6. Werknemers.

6.1 Bij de verzelfstandiging van de ambulancedienst tot CEMS zijn met het overgaande personeel voorlopige individuele arbeidsovereenkomsten afgesloten. In het door het bestuurscollege goedgekeurde sociaal plan was opgenomen dat het sociaal plan geldig zou blijven tot het moment waarop er nieuwe arbeidsvoorwaarden tussen de werknemers en de rechtspersoon zouden zijn afgesloten. Op 18 februari 2005 werd een CAO afgesloten met de ABVO. Deze CAO is vervolgens verlengd. De CAO gold voor het operationeel en ondersteunend personeel; met het management waren individuele arbeidsovereenkomsten afgesloten.

6.2 Met de CAO is een pakket geïntroduceerd dat bestaat uit vakantietoeslag, onregelmatigheidstoeslag, kerstbonus, pikettoelage en gratificatie. Dit pakket en het daarmee samenhangende bedrag van om en nabij 4 ton is niet in de prognose 2000-2006 voorzien. De financiële consequenties van de CAO zijn goedgekeurd door de Raad van Toezicht en vervolgens opgestuurd naar de afdeling financiën, de GGD en het bestuurscollege. Er zijn door deze instanties geen opmerkingen gemaakt. De eilandelijke overheid heeft in het subsidiebedrag van 2005 en in de volgende jaren de extra kosten in verband met de CAO voor zijn rekening genomen.

6.3 Volgens het rapport uit het jaar 2000 waren de personeelskosten voor 2001 begroot op ruim 3.2 miljoen gulden. In de begroting 2009 sloten de personeelskosten op een bedrag van ruim 5.1 miljoen gulden. Een absolute toename van ruim 1.9 miljoen gulden en een procentuele stijging van bijna 59%.
De verklaring ligt zowel in de toename van de kosten per werknemer als in een toename van het aantal werknemers.

Het gevolg is dat in 2009 de opbrengsten uit de rittarieven voor een bedrag van NA*f* 4.801.684,-- nog slechts voldoende waren om 93% van de personeelskosten en niet de overige kosten te dekken.

De extra kosten die door de CAO ontstonden zijn nimmer in de rittarieven verwerkt.

6.4 Per 31 december 2010 waren er 57 werknemers. Hiervan zijn er 49 per 1 januari 2011 in dienst getreden bij de nieuw opgerichte Fundashon Kuido Ambulans (FKA).

De algemeen directeur, de human resource manager en de financial manager, die samen de Raad van Bestuur vormden, zijn niet overgegaan naar de nieuwe stichting. De Raad

van Toezicht heeft een voorstel voor beëindiging van het dienstverband voorgesteld. Tijdens de onderhandelingen heeft de Raad van Toezicht het faillissement aangevraagd.

Met toestemming van de rechter-commissaris is het dienstverband met deze 3 werknemers beëindigd per 2 mei 2011.

7. **Het bedrijfspand.**

Ook bij de lezing van dit punt dient in gedachten te worden gehouden dat CEMS een door de eilandelijke overheid aangestuurde en gesubsidieerde stichting was.

7.1 Zoals hiervoor al werd aangegeven is bij de tariefvaststelling rekening gehouden met een investering in een bedrijfspand voor CEMS tot een totaal bedrag van NA*f* 910.000,--, wat aan financieringslasten een bedrag van NA*f* 90.000,-- per jaar zou betekenen. Men ging uit van een bebouwde oppervlakte van 300 m^2.

7.2 CEMS is haar activiteiten begonnen in een gehuurd woonhuis aan de Wilhelminalaan in Emmastad.
De plannen voor de nieuwbouw zijn opgenomen in het businessplan 2000-2004. Dit businessplan is op 21 januari 2000 formeel geaccordeerd door het bestuurscollege. Daarmee werd ook de nieuwbouw door het bestuurscollege geaccordeerd. Conform het businessplan zou de nieuwbouw in 2002/2003 worden gerealiseerd, waarbij de totale bouwkosten conform de tariefstelling NA*f* 910.000,-- zouden bedragen.

7.3 In het businessplan 2004-2008 is de nieuwbouw wederom opgenomen, omdat deze in eerdere jaren niet is gerealiseerd. In dit nieuwe businessplan werd de nieuwbouw begroot op een bedrag van 4 miljoen gulden. Het businessplan 2004-2008 is niet formeel geaccordeerd door het bestuurscollege. Wel is de investering van 4 miljoen gulden voor de nieuwbouw op 7 mei 2004 geaccordeerd door de Raad van Toezicht van CEMS, waarvan de gedeputeerde q.q. voorzitter was.

Op 12 april 2005 is de begroting van 2006 door de Raad van Toezicht geaccordeerd onder expliciete vermelding door de voorzitter van de Raad van Toezicht/gedeputeerde van Volksgezondheid dat de accordering gold, met dien verstande dat de rentelasten en aflossingen van ondermeer de lening ten behoeve van nieuwbouw, alsmede de afschrijvingskosten voortvloeiende uit de investeringen, zijn opgenomen in de begroting 2006, die aan het bestuurscollege en de adviesdiensten GGD en Financiën werd opgestuurd. Naast de oorspronkelijke begrote kosten van 4 miljoen gulden is er achteraf nog additioneel een budget van tweemaal NA*f* 400.000,-- goedgekeurd door de Raad van Toezicht.
In totaal is de nieuwbouw dus op NA*f* 4,8 miljoen begroot.
De motivering van de toegenomen financieringsbehoefte van NA*f* 910.000,-- naar NA*f* 4,8 miljoen is niet terug te vinden in het businessplan.

Uit de notulen van de vergadering van 12 april 2005 van de Raad van Toezicht blijkt dat tijdens de vergadering is geconstateerd dat het bestuurscollege het besluit omtrent de terreinoverdracht voor de nieuwbouw geaccordeerd had. Omdat er beslag op het terrein lag is de akte pas gepasseerd in februari 2006. In de vergadering van 27 april 2006 zijn de tekeningen van de nieuwbouw aan de Raad van Toezicht gepresenteerd.

7.4 Voor de bouw van het pand dat nu aan de Margrietlaan staat werd een interne werkgroep samengesteld die aan de hand van de actuele behoeften van de organisatie heeft

vastgesteld wat de omvang van het gebouw diende te zijn en welke voorzieningen daarin nodig waren. Deze behoeften analyse is intern gepresenteerd aan de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht, echter niet aan het bestuurscollege ten behoeve van de onderbouwing van de additionele subsidie-behoefte die deze investering met zich meebracht. Het huidige gebouw heeft een oppervlakte van 1.439 m^2 en bestaat uit 2 lagen. Hierin zitten een kantoorgebouw inclusief meldkamer, een opleidingscentrum, een garage voor 8 ambulances en een magazijn.

Tijdens de vergadering van 13 augustus 2007 werd meegedeeld dat de nieuwbouw afgerond was en dat de Raad van Toezicht op het traject toezicht had gehouden. Medio juli 2007 heeft de verhuizing naar de nieuwbouw plaatsgevonden en op 14 september 2007 vond de officiële opening plaats.

7.5 De lening voor de nieuwbouw werd aangegaan onder de vóóronderstelling dat de kosten van de investering volledig door het eilandgebied Curaçao zouden worden gedragen. Er werd vanuit gegaan dat de gedeputeerde als lid van de Raad van Toezicht en van het bestuurscollege volledig op de hoogte van de plannen was; voorts zijn de plannen ondermeer – middels een presentatie van het businessplan 2004-2008 op 17 maart 2004 – kenbaar gemaakt aan het bestuurscollege. Het bestuurscollege heeft nimmer formeel aangegeven dat zij het niet eens was met (de financiële gevolgen van de) nieuwbouw.

7.6 Met de Girobank is een kredietovereenkomst afgesloten ter financiering van de nieuwbouw, welke na afronding van de nieuwbouw is omgezet in een lening met een looptijd van 25 jaar en 7% intrest per jaar. De hoofdsom bedraagt NA*f* 4.800.000,--. Op het gebouw rust een hypotheek ten gunste van de Girobank als zekerheid voor de lening.

7.7 Uit de ter beschikking staande gegevens kan worden geconcludeerd dat de plannen voor de nieuwbouw en de hiermee gepaard gaande toegenomen kosten volledig door de Raad van Toezicht van CEMS zijn geaccordeerd.

Tegelijkertijd kan evenwel worden geconcludeerd dat de plannen voor de nieuwbouw slechts voor een bedrag van NA*f* 910.000,-- formeel zijn geaccordeerd door het bestuurscollege.
In de begroting 2006 is er een bedrag van NA*f* 780.630,-- opgenomen aan intrestkosten, waaronder die van de nieuwbouw. In de bijbehorende toelichting is vermeld dat de financieringskosten het gevolg zijn van de aangetrokken externe financiering voor investeringen inclusief die ten behoeve van het nieuwe gebouw. Een toelichting op de investeringen en inzicht in de verdeling van de financieringskosten over de investeringen is niet gegeven.

7.8 Uit een management letter d.d. 8 mei 2006 bij de jaarrekening 2005 blijkt dat door het toenmalige accountantskantoor van CEMS werd gemeld dat de lening van 4.4 miljoen gulden een negatief effect zou hebben op de liquiditeit van CEMS.

De gestegen financieringskosten zijn niet verwerkt in de ritprijzen.

7.9 Niet alle ruimtes werden door CEMS zelf gebruikt. Een aantal kamers werden door CEMS aan externe organisaties verhuurd, zoals vanaf het begin van de nieuwbouw was gepland.

7.10 De huidige situatie.
Met de Girobank is afgesproken dat hij de bewaking en de kosten van water en elektra op zich neemt vanaf de datum van het uitspreken van het faillissement. De bank beraadt zich wat hij met het gebouw gaat doen.

8. **Ambulances.**

Aanvankelijk waren de ambulances eigendom van CEMS. De operationele staat van de wagens was in 2009 slecht.

CEMS verkeerde in 2009 in een zeer precaire financiële situatie. Het eilandgebied Curaçao heeft toen besloten om zelf ambulances aan te schaffen.

Bij het uitspreken van het faillissement trof ik een aantal volledig afgeschreven en kapotte ambulances aan op het terrein van CEMS. Deze niet werkende ambulances zijn fiduciair eigendom van de Girobank en werden met toestemming van de Girobank aan de EHBO gegeven.

De thans op het eiland rondrijdende ambulances zijn eigendom van het eilandgebied Curaçao (thans Land Curaçao) en zijn uitgeleend aan de nieuwe stichting.

9. **ISO 9001.**

CEMS is vanaf 2002 ISO 9001 gecertificeerd.
Ten behoeve van de ISO certificering werd tweemaal per jaar door ISO gecontroleerd op de effectiviteit van het management systeem en de hieruit voortvloeiende processen. Het laatste ISO certificaat dateert van 5 december 2008 en zou vervallen op 31 oktober 2011.

10. **Inventaris.**

De inventaris is in het verleden fiduciair overgedragen aan de Girobank tot zekerheid van de door de bank verstrekte leningen en kredieten.

Eind december 2010 heeft de SVB bodembeslag gelegd op de roerende goederen. Een deurwaarder van de SVB heeft de goederen getaxeerd. Vervolgens is (na opheffing van het beslag) er een overeenkomst gesloten tussen de SVB, de Girobank als fiduciair eigenaar en het Land, waarbij een deel van de goederen door het Land onderhands is gekocht. De opbrengst is verdeeld tussen de 3 partijen en door hen van hun vorderingen op CEMS afgetrokken.

11. **Administratie.**

Vóór het uitspreken van het faillissement is de volledige administratie van CEMS uit het gebouw gehaald en ondergebracht in een ruimte bij de GGD. Het onderzoek naar debiteuren en crediteuren wordt hierdoor bijzonder bemoeilijkt. Er is geen overzicht te krijgen van de debiteuren en crediteuren.

12. **Baten.**

12.1 CEMS hield rekeningen aan bij de MCB en de Girobank.
Bij de Girobank werd per saldo geen tegoed aangetroffen.

De rekeningen van CEMS bij de Girobank werden na het uitspreken van het faillissement gecrediteerd door betalingen van huurders en afnemers van diensten van CEMS. De ontvangsten op de rekeningen na het uitspreken van het faillissement zijn – voorzover zij niet aan de girobank gecedeerde vorderingen betroffen – in de boedel gevloeid.

De overheid heeft een bedrag van NA*f* 200.000,-- in de boedel gestort als gedeeltelijke tegemoetkoming aan de schuldeisers.

Bij de MCB stond op de 2 rekeningen een positief saldo. Beide rekeningen worden nu als faillissementsrekening gebruikt. Debiteuren hebben in de afgelopen maanden een aantal stortingen daarop gedaan. In totaal staat er op de rekeningen per 11 januari 2012: NA*f* 203.298,53.

12.2 In het Medisch Centrum Barber worden ruimten verhuurd aan:

- Laboratorio de Medicos voor een bedrag van NA*f* 352,-- per maand.
- Sentro Mediko Paradijs N.V. voor een bedrag van NA*f* 1.320,-- per maand. Deze huurder heeft een huurachterstand, werd gedagvaard en is bij kort geding vonnis van 1 november 2011 veroordeeld tot betaling van NA*f* 181.522,80 vermeerderd met rente en kosten.
- Stichting PSI-Skuchami. De huurovereenkomst werd door deze stichting opgezegd.

13. **Crediteuren**.

Boedelvorderingen

- Werknemers terzake van loon, vakantiegeld en vakantiedagen 15 maart t/m 2 mei 2011:

- S.M.G. Melfor:	NA*f*	21.867,09
- M.P. Lourens-De Lanoy:	NA*f*	17.661,43
- J.C. Hagen-Lasten:	NA*f*	16.237,15
Totaal boedelvorderingen werknemers	NA*f*	55.765,67

- De SVB terzake van aan deze 3 werknemers uitbetaalde cessantia NA*f* 49.855,--.

Preferente schuldeisers

De landsontvanger terzake van:

• Omzetbelasting 2006 t/m december 2010:	NA*f*	17.834,52
• Premie AVBZ 2002 t/m januar 2011:	NA*f*	193.386,99

De eilandsontvanger terzake van:

• Erfpacht canon Emmastad		
- periode 13 februari 2010 tot 13 februari 2011:	NA*f*	3.813,84
- periode 13 februari 2011 tot 13 februari 2012:	NA*f*	3.813,84
• Erfpacht canon Barber		
- periode 12 december 2009 tot 12 december 2010:	NA*f*	50,--
- periode 12 december 2010 tot 12 december 2011:	NA*f*	50,--
• Grondbelasting 2009 en 2010:	NA*f*	1.145,68
• Loonbelasting 2006 t/m januari 2011:	NA*f*	1.645.256,44
• Inningsopdracht Algemene Dienst 2007:	NA*f*	99.180,10

De SVB terzake van:

• AOV/AWW premie een bedrag van	NA*f* 1.133.258,--
• verleende voorschotten een bedrag van	NA*f* 667.937,--
Totaal belastingen en SVB (exclusief werknemers)	NA*f* 3.765.726,41

• Werknemers terzake van:
loon, vakantiegeld en vakantiedagen t/m 14 maart 2011

- S.M.G. Melfor:	NA*f* 35.593,25
- M.P. Lourens-De Lanoy:	NA*f* 23.401,74
- J.C. Hagen-Lasten:	NA*f* 62.470,60
Totaal werknemers preferent	NA*f* 121.465,59

Concurrente schuldeisers

- Acht vorderingen voorlopig erkend voor totaal NA*f* 199.623,06
- APNA (zie 15.3 hierna) totaal pensioenpremies/duurtetoeslag/VUT: NA*f* 1.965.385,97
- Een voorlopig betwiste vordering van NA*f* 591,35.

SAMENVATTING

Boedelvorderingen werknemers en SVB totaal	NA*f* 105.620,67
Belastingen en SVB totaal	NA*f* 3.765.726,41
Werknemers preferent	NA*f* 121.465,59
Concurrente schuldeisers erkend	NA*f* 199.623,06
APNA	NA*f* 1.965.385,97
Totaal der erkende schulden	NA*f* 6.157.821,70

Ik verwacht dat de Girobank nog een vordering zal indienen.

14. **Geen opvolging door het bestuurscollege van adviezen; subsidies vóór en na 1 januari 2011.**

14.1 In een memorandum van 28 april 2004 bracht het hoofd van de afdeling financiën advies uit aan het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao d.t.k.v. gedeputeerde mevrouw J. Constancia terzake het business plan 2004-2008 van CEMS. De belangrijkste opmerkingen, feiten en adviezen uit het memorandum worden hierna kort genoemd:

- Voor het jaar 2004 is een subsidiebedrag van NA*f* 1.618.434,-- in de eilandbegroting opgevoerd voor CEMS.

- CEMS is een organisatie die, gezien de zorg die het moet bieden, gebonden is aan wettelijke regels betreffende de tarieven, de organisatie van CEMS, inrichting van de ambulancevoertuigen en kwalificaties van de bemanning. Door al deze regelgeving wordt het niet gemakkelijker om sturing te geven aan de organisatie. Het hoofd financiën zegt letterlijk "Reden waarom de CEMS, om zich te houden aan de regelgeving, niet veel ruimte heeft om verder te bezuinigen."

- In het business plan is aangegeven wat de werkelijke en te verwachten resultaten van de CEMS zullen zijn gedurende de jaren 2004-2008. Tevens is aangegeven wat de

bijdrage van het eilandgebied zou moeten zijn gedurende deze periode. Het business plan komt uit op de volgende subsidiebedragen:

2004	NA*f* 2.072.238,--
2005	NA*f* 2.256.416,--
2006	NA*f* 2.519.891,--
2007	NA*f* 2.656.358,--
2008	NA*f* 2.715.640,--

In bovengenoemde bedragen zijn eventuele tegenvallers in verband met doorberekening van lagere tarieven aan de SVB niet meegerekend. Rekent men de tegenvallers wel mee dan zal de bijdrage van het eilandgebied in 2004 NA*f* 3.557.254,-- bedragen en in 2008 oplopen tot NA*f* 4.200.656,--.

- Het hoofd financiën geeft vervolgens de volgende adviezen:
  "Indien het bestuurscollege van mening is dat de kwaliteit van de CEMS gehandhaafd moet worden conform de geldende regelgeving zoals vastgesteld in de reeds genoemde eilandsbesluiten en eilandsverordening, dan zal dit binnen de begroting moeten worden opgevangen." Dit advies is niet door de eilandelijke overheid opgevolgd.
  "Anderzijds kan het college de landsregering, met name de ministers van financiën en gezondheidszorg, benaderen voor een overleg om te komen tot een redelijke verhoging van het tarief dan thans door de SVB wordt betaald." Dit advies is kennelijk wel opgevolgd want in 2008 is het tarief van de SVB omhoog gegaan; de stijging van het tarief was evenwel absoluut onvoldoende.

14.2 Uit het financiële audit rapport van SOAB uit 2008 zijn de volgende conclusies te trekken:

- ondanks de financiële situatie waarin CEMS moest functioneren zijn de kosten voor de overheid uiteindelijk toch lager gebleken dan de kosten van de oude ambulance dienst. De reden voor de verzelfstandiging van de ambulancedienst, kostenverlaging voor de overheid, is gerealiseerd.

- de eisen die bij de oprichting van CEMS door het eilandgebied dwingend zijn voorgeschreven in de eilandsverordening ambulancezorg en het eilandsbesluit eisen ambulancezorg ten aanzien van het niveau van de ambulancezorg hebben een kosten niveau met zich mee gebracht dat bij het in werking treden van de wetgeving niet was voorzien.

- De financiële situatie van CEMS is precair. Bezuinigingen door CEMS zullen geen of nauwelijks verlichting brengen. De oplossing is gelegen in een verhoging van de subsidie. Feitelijk bevestigt het rapport van SOAB wat het hoofd financiën in 2004 al heeft gesteld. De eilandelijke overheid heeft in de 4 tussenliggende jaren geen maatregelen genomen om tot de oplossing van de problemen van CEMS te komen.

- SOAB stelde in 2008 vast dat het voor CEMS niet mogelijk was om op korte termijn op eigen kracht de financiële problemen op te lossen en concludeerde dat CEMS per onmiddellijk extra steun nodig had om de dienstverlening conform de wettelijke eisen voort te kunnen zetten.

14.3 Als factoren die substantieel hebben bijgedragen tot hogere exploitatietekorten dan bij de tariefvaststelling in het jaar 2000 was voorzien noemt SOAB:

- lagere opbrengsten als gevolg van het verschil tussen het SVB tarief en het tarief van het eilandgebied;
- lagere opbrengsten als gevolg van de SVB machtigingen achteraf;
- oninbare vorderingen;
- personeelskosten als gevolg van de uitbreiding van het aantal formatieplaatsen, indexering en de afgesloten CAO;
- overwerkvergoeding als gevolg van (langdurig) ziekteverzuim;
- nieuwbouw Emmastad;
- niet in de tarieven opgenomen kosten.

De gevolgen van de afgesloten CAO en de nieuwbouw konden niet worden terug gedraaid; de oninbare vorderingen en het overwerk als gevolg van langdurig ziekteverzuim, waren niet op korte termijn op te lossen.

14.4 Hieronder volgt een overzicht van subsidiebedragen in guldens die op de begroting van het eilandgebied Curaçao voor ambulancevervoer zijn opgenomen vanaf het jaar 2006:

Jaar 2006	1.618.434
Jaar 2007	1.537.512
Jaar 2008	1.618.434
Jaar 2009	1.618.434
Jaar 2010	1.618.434

De Raad van Bestuur had voor het jaar 2011 een subsidieaanvraag ingediend bij de eilandelijke overheid voor het bedrag van ruim NA*f* 2.800.000,--.

14.5 Als de adviezen van het hoofd financiën van het eilandgebied en van SOAB opgevolgd waren dan zou CEMS een reële basis hebben gehad om te kunnen blijven draaien. Kennelijk viel op dit punt geen consensus te bereiken. Dat blijkt ondermeer uit het volgende:

- In de notitie nieuwe ambulancezorg d.d. 23 november 2010, afkomstig van de minister van gezondheid, milieu en natuur mevrouw J. Constancia en gericht aan de Raad van Ministers, wordt duidelijk gemaakt dat men het met de CEMS organisatie in het geheel niet zag zitten en er een nieuwe organisatie voor de ambulancezorg moest worden opgericht. Om dit mogelijk te maken zou er nieuwe wetgeving moeten komen en de bestaande wetgeving moeten worden gewijzigd.
  Hier heeft CEMS jarenlang om gevraagd.

- Er zou moeten worden gekomen tot een harmonisatie van de tarieven.
  Dit is iets wat jarenlang door CEMS werd bepleit.

- In de begroting van het nieuwe Land Curaçao werden de volgende subsidiebedragen opgenomen vanaf het jaar 2011:

Jaar 2011	3.100.000
Jaar 2012	3.100.000
Jaar 2013	3.100.000
Jaar 2014	3.100.000

Dit is meer dan door CEMS voor 2011 werd gevraagd.

- Harmonisatie van tarieven zou betekenen dat naast de jaarlijkse subsidie van NA*f* 3.100.100,--, meer inkomsten voor de nieuwe stichting gegarandeerd zouden zijn.

  Uit de oprichting van de nieuwe stichting, de overname van personeel, de harmonisatie van de tarieven, het opgevoerde subsidiebedrag en de wijziging van de wetten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- In feite wordt door de overheid erkend dat CEMS in de jaren t/m 2010 steeds terecht om meer subsidie heeft gevraagd om de kwaliteit van de dienstverlening op hetzelfde hoge peil te kunnen handhaven volgens de eisen die door de overheid daaraan werden gesteld.

- De nieuwe organisatie opereert vanaf 1 januari 2011 in feite met hetzelfde vaste personeel als CEMS. De enigen die niet over werden genomen van CEMS zijn de 3 leden van de Raad van Bestuur en een aantal werknemers die op contract in tijdelijke dienst waren.

- De overheid geeft door zijn handelen toe dat de zware verwijten die aan de directie van CEMS waren gericht omtrent het financiële probleem, ten onrechte zijn geweest. Het financiële probleem van CEMS is volledig te wijten geweest aan de overheid, die geen maatregelen wenste te nemen. De overheid erkent in feite dat de Raad van Bestuur van CEMS geen financieel wanbeleid kan worden verweten.

- De Raad van Bestuur was door de eisen die de overheid stelde aan het verlenen van de zorg en de weigering van de overheid om de tariefstelling aan te passen, volledig afhankelijk van de overheid. De eis die de overheid stelde aan de Raad van Bestuur om de kosten terug te dringen, was dan ook niet reëel, omdat tegelijk werd geëist dat CEMS moet blijven voldoen aan de eisen die aan haar in de wetgeving werden gesteld.

15 **Oorzaken van het faillissement**.

15.1 In het verzoekschrift tot faillietverklaring van CEMS zijn de volgende redenen aangevoerd voor het aanvragen van het faillissement:

1. De vergunning van CEMS is per 31 december 2010 verlopen en werd niet door het eilandgebied verlengd.
2. De door CEMS gedane aanvraag om voor het jaar 2011 in aanmerking te komen voor een subsidie van de eilandelijke overheid, werd afgewezen.
3. CEMS verwachtte niet meer voldoende inkomsten te kunnen genereren om haar schuldeisers te voldoen.

De directe reden waarom de Raad van Toezicht besloot om het faillissement van CEMS aan te vragen werd door de voorzitter van de Raad van Toezicht als volgt geformuleerd: "Ergens in februari 2011 maakten 14 werknemers aanspraak op achterstallige indexering. Dat ging om miljoenen. Dat is het moment en de reden waarom de Raad van Toezicht heeft besloten het faillissement aan te vragen."
Kennelijk is de eilandelijke overheid in het verleden nalatig geweest in de nakoming van beloften gedaan aan voormalige ambtenaren, die bij de oprichting van CEMS in dienst

traden van deze stichting. Uiteindelijk hadden deze ex ambtenaren genoeg van het wachten en spraken zij CEMS aan om nakoming te verkrijgen.

15.2 Een aantal van de onderliggende oorzaken uit de periode 2000-2008 die tot het faillissement leidden zijn hiervoor al in het verslag vermeld.
Hierna wordt nader ingegaan op het handelen van de overheid in de jaren 2009 en 2010.

15.3 *De APNA pensioenpremies.* Het eilandgebied voerde de financiële administratie van CEMS vanaf het begin dat CEMS de werknemers van de ambulancedienst had overgenomen tot en met maart 2002. De netto salarissen werden in die periode door het eilandgebied maandelijks overgeboekt aan CEMS, die deze vervolgens aan de werknemers uitbetaalde. De pensioenpremies die aan APNA zouden moeten worden betaald werden evenwel niet afgedragen. Het ging om een bedrag van ongeveer NA*f* 450.000,--.

Na maart 2002 t/m november 2006 droeg CEMS zelf de premies aan APNA af en betaalde een deel van de door het eilandgebied opgebouwde schuld af. Per november 2006 bleef er nog een restant schuld aan APNA uit de periode 2000-maart 2002 openstaan van ongeveer NA*f* 225.000,--.

Na november 2006 had CEMS onvoldoende liquide middelen. CEMS was daardoor genoodzaakt maatregelen te nemen, waarover het eilandgebied steeds werd geïnformeerd. De maatregelen bestonden uit het niet meer betalen van de rente en aflossing van de schuld bij de Girobank, de pensioenpremies aan het APNA, de ziektekostenpremie aan het BZV, de premies AOV/AWW aan de SVB, de premie AVBZ en de OB aan de landsontvanger en de loonbelasting aan de eilandsontvanger.

APNA zag haar vordering op CEMS oplopen en legde in 2009 beslag; de premieschuld aan APNA bedroeg toen ruim 2.4 miljoen gulden. CEMS spande een kort geding aan tegen APNA en het eilandgebied, omdat zij in acute geldnood kwam door het gelegde beslag. Partijen hebben de kwestie geregeld; op grond van artikel 72 van de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren is het eilandgebied gehouden de schuld te betalen.

Het eilandgebied heeft in februari 2010 een regeling met APNA getroffen (neergelegd in een brief van 10 februari 2010); de regeling kwam er op neer dat werd besloten om met ingang van eind februari 2010 het subsidiebedrag dat CEMS maandelijks toekwam (NA*f* 134.869,--) aan APNA te betalen. CEMS kreeg daardoor vanaf februari 2010 géén subsidie meer van het eilandgebied. Het eilandgebied zou, voor zover de openstaande vordering in het jaar 2010 niet volledig zou worden afgelost, deze volledig uiterlijk in januari 2011 aflossen. Aflossing heeft in 2011 evenwel niet plaatsgevonden.

Het APNA diende zijn vordering in in het faillissement voor een bedrag van NA*f* 1.965.385,97.

Per 31 december 2010 beliep de schuld aan APNA terzake van:

• Verschuldigde pensioenpremies	NA*f* 1.582.947,59
• Duurtetoeslag	NA*f* 373.278,88
• Vut-uitkeringen	NA*f* 9.159,50
Totale schuld aan APNA	NA*f* 1.965.385,97

Ik heb aan het APNA geadviseerd om een beroep te doen op artikel 72 van de pensioenlandsverordening overheidsdienaren en de verschuldigde pensioenpremies van het Land te vorderen.

15.4 Hiervoor onder 6.3 is al aangegeven dat in 2009 de opbrengsten uit de rittarieven nog slechts voldoende waren om 93% van de personeelskosten te dekken. Alle overige kosten werden in het geheel niet gedekt.

CEMS kon zonder de subsidie van het eilandgebied na februari 2010 in feite niet verder werken en diende dan ook direct een verzoek om een voorschot in, dat werd geweigerd. Er werd in plaats daarvan een commissie ingesteld. De overheid gaf te kennen de oplossing van de financiële problemen van CEMS voornamelijk te zien in een besparing van kosten.

15.5 Gelijktijdig werd al bij de overheid gespeeld met de gedachte om zonder CEMS verder te gaan, getuige de volgende zinnen uit de brief d.d. 15 maart 2010 nummer 2010/15353 van het bestuurscollege aan CEMS:

"Onverlet het voorgaande zijn wij bereid de CEMS nog 10 dagen de tijd te gunnen om daadwerkelijk met concrete organisatorische en personele voorstellen te komen die tot substantiële kostenverlaging zullen leiden.

Het bestuurscollege zal parallel hieraan het traject voortzetten om de ambulancezorg in de toekomst te garanderen al dan niet verzorgd door de CEMS. De werkzaamheden om de ambulancezorg onder te brengen bij het GGD dan wel enig andere organisatie zullen dan ook in versneld tempo worden voortgezet, opdat de zorg kan worden gegarandeerd, mocht het blijken dat de CEMS zelf niet bij machte is om met concrete voorstellen en acties te komen om met name de organisatorische en personele kosten op korte en middenlange termijn substantieel te verlagen."

Ongetwijfeld heeft bij het voornemen, zoals dat uit de vorige alinea blijkt, meegespeeld het "advies organisatie ambulancezorg" dat door een juridisch adviseur bij brief van 12 maart 2010 aan het bestuurscollege werd uitgebracht.

CEMS kon zich niet verenigen met de bovenstaande mededelingen uit de brief van 15 maart 2010 van het eilandgebied, aangezien dergelijke ingrepen directe gevolgen zouden hebben voor de kwaliteitseisen, zoals die opgenomen zijn in het eilandsbesluit eisen ambulancezorg, waaraan het eilandgebied niet wenste te tornen.

Het eilandgebied was het – uiteraard – niet eens met de zienswijze van CEMS en bleef bij haar eis dat CEMS kostenverlagende maatregelen in organisatorische, operationele dan wel personele zin zou treffen, zonder dat enige aantasting van de geëiste zorg zou plaatsvinden. Over verhoging van de subsidie, ritprijzen en aanpassing van de wetgeving werd door de overheid niet gesproken.

Uit de documenten blijkt dat CEMS op basis van de werkelijke kosten de volgende kostendekkende ambulancetarieven per 1 januari 2010 heeft gecalculeerd: voor spoedritten NA*f* 1.475,-- per rit en voor bestelde ritten NA*f* 726,-- per rit.

15.6 Vanuit de ambtelijke organisatie is in 2009 en 2010 geadviseerd om de ambulancezorg bij CEMS weg te halen en weer onder te brengen bij de GGD. Echter, in de operationele audit van SOAB uit 2008 staat dat in het jaar 2000 op weloverwogen gronden de

ambulancezorg juist bij de GGD was weggehaald. Uit het rapport blijkt dat toen de ambulancezorg door de GGD werd uitgevoerd, de verleende zorg kwalitatief niet goed was. Zo was het personeel gedemotiveerd, was er geen samenwerking en was het kwaliteits- en deskundigenniveau erg laag. Ook op materieel en huisvestingsgebied was de ambulancezorg niet goed geregeld.

Desondanks gaf het hoofd van de GGD in een brief van 8 oktober 2010 aan het bestuurscollege (gedeputeerde mevrouw Jacinta Constancia) ondermeer het volgende advies "In dit kader adviseren wij uw college de ambulancezorg weer onder te brengen bij de GGD, onder voorbehoud dat ambtelijke betalingsprocedures geen belemmering mogen vormen voor de verlening van een effectieve, efficiënte en kwalitatieve ambulancezorg. Mocht uw college echter van mening zijn dat de ambulancezorg gecontinueerd dient te worden in een private entiteit, dan adviseren wij een nadere evaluatie van de rittarieven op korte termijn te doen plaatsvinden tegen een achtergrond waarbij de "Core Business" zo efficiënt en effectief mogelijk wordt geboden volgens de geldende kwaliteitsnormen. Tevens dienen op basis van de uitkomsten van de tariefsevaluatie de tarieven geüniformeerd te worden voor alle verzekeraars".

15.7 Het bestuurscollege had op 8 oktober 2010 geen definitief besluit genomen over de toekomst van CEMS.
De datum 10-10-10 stond voor de deur. Het eilandgebied Curaçao werd op die datum Land Curaçao.
Er moest op 9 oktober 2010 nog een groot aantal besluiten door het bestuurscollege worden genomen. Het advies van de GGD d.d. 8 oktober 2010 is op de grote stapel besluiten gelegd die op 9 oktober 2010 in alle haast moesten worden getekend. Aldus is geschied zonder dat er (gedegen voorafgaand) overleg over het te nemen besluit is gevoerd.

15.8 Op 10 oktober 2010 trad er vervolgens een nieuwe coalitie aan.
Bij brief van 28 oktober 2010 deelde mevrouw Constancia, nu in haar hoedanigheid van minister van gezondheid, milieu en natuur aan de Raad van Bestuur van CEMS mee, dat het besluit van 9 oktober 2010 van het voormalige bestuurscollege zou worden uitgevoerd.
Tevens werd meegedeeld dat de regering het voornemen had om de vergunning na 31 december 2010 niet te verlengen en de subsidie aanvraag voor het jaar 2011 niet te honoreren. De bruikleenovereenkomst voor de in bruikleen gegeven ambulances werd per 31 december 2010 beëindigd.

15.9 Op 23 november 2010 verscheen een "notitie nieuwe ambulanceorganisatie, opgesteld in opdracht van de minister van gezondheid, milieu en natuur (mevrouw Constancia) en bestemd voor de Raad van Ministers.

Voorgesteld werd om een nieuwe stichting op te richten voor de ambulancezorg. De oprichting van de Fundashon Kuido Ambulans vond plaats op 3 december 2010.

Het personeel van CEMS op de 3 leden van de Raad van Bestuur en een aantal werknemers op contract na werd per 1 januari 2011 overgenomen en de stichting werd gehuisvest in het gebouw van de GGD.

Opmerkelijk in dit verband is:

- dat in de begroting van het Land Curaçao voor de ambulancezorg een bedrag is opgenomen voor een subsidie van NA*f* 3.118.400,-- per jaar voor de jaren 2011 t/m 2014. Dit is bijna een verdubbeling van de subsidie die CEMS jaarlijks kreeg.

- dat in de notitie van 23 november 2010 wordt voorgesteld tot wijziging/intrekking van de eilandsverordening ambulancezorg en het eilandsbesluit eisen ambulancezorg, alsmede wijziging van het landsbesluit medisch tarief sociale verzekeringen over te gaan.

  Dit zijn nu juist de knelpunten geweest tijdens het bestaan van CEMS.

Uit het beleid van de eilandelijk overheid, dat voortgezet werd door het Land Curaçao, blijkt dat doelbewust werd toegewerkt naar de liquidatie van CEMS. Gelijktijdig werd gewerkt aan een scenario voor een op te richten nieuwe stichting voor de ambulancezorg, voor wie juist die omstandigheden werden geschapen voor een goed functioneren, welke omstandigheden aan CEMS in het verleden werden onthouden.

Bij een tijdige wijziging van de regelgeving betreffende de ambulancezorg en de tarieven, en een subsidiering op grond van de reële kosten, zouden voor CEMS de omstandigheden zijn geschapen voor voortzetting van zijn activiteiten.

De grootste crediteur in het faillissement van CEMS is de overheid zelf:

• Ontvanger der Belastingen totaal	NA*f* 1.964.531,41
• SVB	NA*f* 1.801.195,--
• Een vordering van het APNA op het Land	NA*f* 1.965.385,97
Totaal	NA*f* 5.739.112,38

Mr P. van de Laarschot