



**College financieel toezicht
Curaçao en Sint Maarten**

Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon
Erik van Engelen

Telefoonnummer
+5999 461 9081

Datum
29 december 2014
Ons kenmerk
Cft 201400243

E-mail
info@cft.cw
Uw kenmerk

E-mail info@cft.an
Internet www.cft.cw

Pagina
1/9

Bijlagen
1

Onderwerp
Advies Cft bij jaarrekening 2013 Sint Maarten

Geachte heer Hassink,

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft de jaarrekening 2013 van Sint Maarten op 2 september 2014 ontvangen. Het Cft heeft ook kennis genomen van het rapport van de Stichting Overheids Accountantbureau (SOAB) van 21 oktober 2014 en van het rapport van de Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARS) van 1 december 2014. Het Cft wil de regering van Sint Maarten complimenteren met de tijdigheid van het opstellen, goedkeuren en de controle van de jaarrekening welke voor het eerst in de jonge geschiedenis van het land Sint Maarten binnen de wettelijke termijn is gerealiseerd. Ook de SOAB en de Rekenkamer hebben binnen de voor hen geldende termijn van 1,5 maand gerapporteerd. Het Cft doet daarom een dringend beroep op de Staten van Sint Maarten om de jaarrekening 2013 ook tijdig te behandelen. Complimenten over de tijdigheid zijn op zijn plaats, maar tegelijkertijd is het oordeel in de rapportages van de interne accountant en van de Rekenkamer negatief; de staat van het financieel beheer is vier jaar na het verkrijgen van de landstatus nog steeds zorgwekkend.

Conclusie

Het jaar 2013 is conform de jaarrekening afgesloten met een overschot op de gewone dienst van ANG 0,5 miljoen. Dit resultaat is sterk vertekend door een vrijgevallen voorziening aan de ene kant (voorziening APS ANG 47 miljoen), en een incidentele last aan de andere kant (schulderkenning SZV circa ANG 50 miljoen).

Het bevreemdt het Cft dat Sint Maarten de volledige lasten uit de premie medeverzekerde gezinsleden en AVBZ, over de periode 10-10-'10 t/m 31-12-'13 ineens neemt in 2013, aangezien deze verplichtingen altijd werden weerlegd door Sint Maarten, lopende een wetgevingstraject om deze wettelijke bijdrage af te schaffen. Deze lasten waren ook niet opgenomen in de vierde uitvoeringsrapportage 2013 en worden nu voor het eerst gepresenteerd in de jaarrekening 2013. Hierdoor wordt in feite gesteld dat in de jaren 2010 t/m 2013 te lage tekorten zijn gepresenteerd aan de Staten en aan het Cft. Tegelijkertijd loopt er met SZV nog altijd een discussie over de hoogte van de totale betalingsachterstand die varieert tussen de ANG 61 miljoen en ANG 155 miljoen (bron: derde uitvoeringsrapportage 2014).

Als rekening wordt gehouden met de kwantificeerbare fouten zoals die zijn geconstateerd door de SOAB, ARS en het Cft, dan bedraagt het tekort op de gewone dienst ANG 49,2 miljoen. Deze overschrijding wordt bijna geheel gedekt door de vrijval van een voorziening APS van ANG 47 miljoen welke werd aangehouden als een back service verplichting, die na onderzoek van zowel APS als de overheid niet blijkt te bestaan. Deze voorziening bestond echter al per 10-10-'10 en de vrijval dient naar de mening van het Cft via het eigen vermogen te worden geboekt, wat ook het getrouwe beeld van de jaarrekening ten goede zou komen. In dit verband merkt het Cft ook op dat de vermogenspositie van Sint Maarten ernstig vervuild is, o.a. door de omvangrijke voorzieningen die zijn opgenomen en eigenlijk het karakter hebben van reserves, en het dus mogelijk maken een voorkomend tekort, boekhoudkundig, te compenseren. Tegelijkertijd verslechtert de structurele situatie er alleen maar door aangezien de liquide middelen om de problematiek op te lossen er niet zijn. Aangezien de noodzaak tot ombuigingen of extra belastinginkomsten begrotingstechnisch kleiner lijkt te worden (immers geen begrotingsprobleem), worden de structurele problemen juist groter.

Omdat deze verwerkingwijze, de vrijval en de opname van de incidentele last, een significante impact heeft op het resultaat op de gewone dienst 2013, dat daarmee beduidend afwijkt van de voorlopige cijfers die tot dusver in ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn gehanteerd, adviseert het Cft om de schulderkenning van circa ANG 50 miljoen nog niet op te nemen lopende de discussie met SZV over de betalingsachterstanden. Indien geen overeenstemming is bereikt met SZV ten aanzien van deze premieafdrachten dan is er sprake van schulderkenning. Dit impliceert dan een tekort in 2013 van circa ANG 49,2 miljoen (conform tabel 1 in de toelichting bij deze brief) aangezien naar het oordeel van het Cft de vrijval van de voorziening APS van ANG 47 miljoen niet als dekking in 2013 opgenomen kan worden maar deel is van het vermogen op 10/10/10. Het cumulatief tekort over voorgaande jaren dat in 2015 gecompenseerd dient te worden neemt hiermee dan toe met ANG 49,2 miljoen.

De kapitaaldienst is afgesloten met een tekort van ANG 17 miljoen dat is gefinancierd vanuit de eigen middelen van Sint Maarten. Sint Maarten had gedurende 2013 immers geen begroting die voldeed aan de normen van de Rijkswet en kon daarom ook niet lenen voor kapitaalinvesteringen. De liquiditeitspositie in termen van liquide middelen is mede daardoor gedurende het dienstjaar 2013 gedaald met ANG 29 miljoen.

Kenmerk
Cft 201400243
Blad
3/9

De rentelasten van de collectieve sector bedragen over het dienstjaar 2013 ANG 11 miljoen, die daarmee ruim onder de rentelastnorm van ANG 30,7 miljoen zijn gebleven.

De jaarrekening 2013 geeft volgens de SOAB en de ARS geen getrouw beeld van vermogen en resultaat, zij voldoet niet aan de eisen van financiële rechtmatigheid, zij voldoet voor wat betreft de inrichting niet aan de wettelijke vereisten, de ministeries zijn niet 'in control' over de bedrijfsvoering en de informatiewaarde van de jaarrekening is in het algemeen onvoldoende. Beide instanties komen dan ook tot een afkeurend oordeel bij de jaarrekening. Het Cft onderschrijft de ernst van deze bevindingen en signaleert dat er, met uitzondering van de tijdigheid van het jaarrekeningproces, weinig tot geen verbeteringen zijn opgetreden in het financieel beheer. Verbetering van het financieel beheer verdient alle aandacht van het ministerie, waarbij de decentrale functie van de overige ministeries integraal moet worden meegenomen.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De voorzitter van het College financieel toezicht Sint Maarten en Sint Maarten



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
Secretaris Generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten

Bijlage 1: Toelichting

De toelichting is als volgt opgebouwd:

1. Resultaat gewone dienst en vermogenspositie
2. Overige aandachtspunten en risico's
3. Rentelastnorm
4. Tekortcompensatie
5. Aanbevelingen financieel beheer

Inhoudelijke beoordeling

1. Resultaat gewone dienst

Het Cft heeft de jaarrekening beoordeeld in overeenstemming met artikel 18 van de Rijkswet. Het zesde lid stelt dat als uit de vastgestelde jaarrekening blijkt dat er sprake is van een tekort op de gewone dienst of een overschrijding van de rentelastnorm, het bestuur tegelijk met de jaarrekening aangeeft welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van dat tekort, respectievelijk de overschrijding. Uit de jaarrekening blijkt een overschot op de gewone dienst van ANG 0,5 miljoen. Dit resultaat is sterk vertekend door zowel een vrijgevallen voorziening aan de ene kant (voorziening APS ANG 47 miljoen), als een incidentele last aan de andere kant (schulderkenning SZV circa ANG 50 miljoen).

De regering stelt klaarblijkelijk voor om de achterstallige premiebetalingen voor wat betreft de medeverzekering van gezinsleden en AVBZ nu te erkennen. Daardoor is de schuldverhouding met de SZV toegenomen tot een bedrag van ANG 85,8 miljoen. Zoals bekend loopt er met de SZV een discussie over de hoogte van de openstaande schuld die volgens SZV ultimo 2013 ANG 115,5 miljoen bedraagt. In de jaarrekening 2013 wordt overigens wel melding gemaakt van een zogenaamde 'niet uit de balans blijvende verplichting' uit hoofde van fondstekorten van ANG 30 miljoen, dat tevens het verschil verklaart.

Het Cft komt tot de conclusie dat de vrijval van de voorziening van APS van ANG 47 miljoen binnen het baten en lasten-stelsel weliswaar is toegestaan, doch dat deze wel het weerstandsvermogen van het land in brede zin aantast en daarmee ook de gezonde financiële startpositie per 10-10-'10. Het zou het getrouwe beeld van de jaarrekening ten goede komen als deze vrijval via het eigen vermogen zou worden geboekt. De schuld aan APS bedraagt volgens Sint Maarten ultimo 2013 ANG 62 miljoen, wat overeenkomt met de vordering van APS.

In de jaarrekening 2012 was ook sprake van een dergelijke vrijval, die toen ANG 40 miljoen bedroeg waarvan ANG 7 miljoen impliciet tot het weerstandsvermogen per 10-10-'10 kon worden gerekend. Het Cft heeft het saldo op de gewone dienst 2012 hiervoor gecorrigeerd.

Het Cft is van mening dat het saldo op de gewone dienst moet worden genormaliseerd voor de vrijval van dergelijke voorzieningen omdat deze enerzijds niets van doen hebben met de uitvoering van de begroting, en anderzijds alleen in aanmerking kunnen worden genomen voor zover deze zijn gevormd na 10-10-'10. Voorzieningen die al op 10-10-'10 bestonden maken immers impliciet onderdeel uit van het weerstandsvermogen van het land en de Rijkswet ziet er op toe dat die vermogenspositie in stand blijft.

Daarnaast is in het saldo geen rekening gehouden met de door de SOAB en ARS geconstateerde getrouwheidsfouten. Ten aanzien van deze fouten kan onderscheid worden gemaakt tussen fouten die betrekking hebben op het lopende dienstjaar en dus in aanmerking dienen te worden genomen in het saldo op gewone dienst, en fouten die betrekking hebben op de voorliggende periode en dus ten laste komen van het vermogen. Dit onderscheid is van belang omdat gerealiseerde tekorten conform de Rijkswet dienen te worden gecompenseerd voor zover die zijn ontstaan na 10-10-'10. Als hiervoor wordt gecorrigeerd dan bedraagt het tekort over 2013 ANG 49,3 miljoen. In de paragraaf over de vermogenspositie zal op basis van deze correcties tevens een nieuw overzicht voor de cumulatieve tekortcompensatie worden opgenomen. Onderstaande tabel dient ter illustratie:

Tabel 1) Gewone dienst nader geanalyseerd (ANG 1,000)	Gewone dienst	Eigen Vermogen
Saldo conform jaarrekening	512	158,211
Te corrigeren posten 2013		-/- 2,800
Vrijval overige voorzieningen onderdeel van weerstandsvermogen per 10-10-'10 (APS)	-/- 47,000	-
Waardering financiële vaste activa (deelnemingen)	-	11,850
Waardering financiële vaste activa (deelnemingen negatief EV)	-	-/- 1,700
Waardering financiële vaste activa (studieleningen & Postal Services)	-	-/- 11,000
Vordering Bureau Telecommunicatie en Post	-/- 2,800	-
Waardering materiële vaste activa en cumulatieve afschrijving	-	PM
Waardering financiële vaste activa (deelnemingen; geen jaarrekening)	-	PM
Voorzieningen VUT en duurtoeslag ontoereikend	PM	PM
Subtotaal correcties	-/- 49,800	-/- 3,650
Gecorrigeerd saldo 2013 na getrouwheidsfouten	-/- 49,288	154,561

Waardering financiële vaste activa (deelnemingen)

De SOAB komt tot de conclusie dat van de deelnemingen waarvan wel een jaarrekening 2013 beschikbaar is, de netto vermogenswaarde afwijkt van de waarde zoals die is gehanteerd in de jaarrekening. Per saldo zijn de deelnemingen waarvan een jaarrekening beschikbaar is, voor ANG 11,8 miljoen ondergewaardeerd. Herwaardering van deelnemingen verloopt via het eigen vermogen dat daardoor toeneemt.

Waardering financiële vaste activa (deelnemingen met negatief eigen vermogen)

Van de deelnemingen hebben er drie een negatieve vermogenswaarde per eind 2013. Deze negatieve waarde dient in de vorm van een voorziening tot uitdrukking te worden gebracht in de jaarrekening.

De SOAB heeft de toereikendheid van deze voorziening niet kunnen beoordelen omdat twee entiteiten geen recente jaarrekening beschikbaar hadden. Van één entiteit kon dit echter wel worden vastgesteld en is de voorziening met circa ANG 1,7 miljoen ontoereikend.

Waardering financiële vaste activa (studieleningen en Postal Services)

Sint Maarten verstrekt al geruime tijd studieleningen aan studenten waardoor de totaal uitstaande lening eind 2013 circa ANG 70 miljoen bedraagt. Wetgeving uit 1995 en 1997 ter uitvoering van deze studiefinanciering is weliswaar vastgesteld door de toenmalige eilandsraad, maar is aangehouden door de Gouverneur wegens strijdigheid met de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). De ERNA stelde namelijk dat Sint Maarten geen leningen kon uitgeven of aangaan. Het toenmalige Bestuurscollege heeft echter besloten om de studiefinanciering te verstrekken in de vorm van een lening (60%) en een toelage (40%), doch bij staken van de studie zou het gehele bedrag moeten worden terugbetaald. De verstrekte leningen zijn tot 2010 voorzien tot een bedrag van ANG 61 miljoen. Het is echter de vraag of gegeven de historie, het gebrek aan inningprocedures en het mogelijk verjaren van de vordering de leningen inbaar zijn. De studiefinanciering zoals die momenteel wordt uitgevoerd gedraagt zich derhalve meer als een subsidie dan als een lening en zou bij ongewijzigd beleid in aanmerking moeten worden genomen op de gewone dienst van de begroting. De SOAB komt tot de conclusie dat de resterende vordering van ANG 9 miljoen eveneens onzeker is omdat geen sluitende specificatie beschikbaar is en deze leningenstroom zich van oudsher gedraagt als een subsidie. Daarnaast is er een lening verstrekt, maar niet geformaliseerd, aan Sint Maarten Postal Services (SPS) van ANG 2 miljoen. SPS heeft een negatieve vermogenspositie en krappe liquiditeitspositie waardoor deze lening als oninbaar wordt beschouwd.

Vordering Bureau Telecommunicatie en Post

Sint Maarten heeft ultimo 2013 een vordering opgenomen op Bureau Telecommunicatie en Post (BTP) van ANG 8,5 miljoen. De SOAB komt in haar rapport tot de conclusie dat deze hoogstens ANG 5,7 miljoen kan bedragen en bestempelt het verschil (ANG 2,8 miljoen) als een afwijking in de controle.

Waardering materiële vaste activa en cumulatieve afschrijving

Materiële vaste activa (MVA) overgenomen van het voormalige Eilandgebied Sint Maarten is ten tijde van de overname door het Land Sint Maarten op 10 oktober 2010 gewaardeerd tegen herbouw- en nieuwwaarde waarbij geen rekening is gehouden met cumulatieve afschrijvingen. Gesteld kan worden dat de MVA is overgewaardeerd en dat de hieruit te maken correctie ten laste zal komen van het vermogen van Sint Maarten en het effect op de afschrijvingslast op de gewone dienst. Beide correcties zijn echter (nog) niet te kwantificeren.

Voorziening VUT en duurtetoeslag ontoereikend

Er is geen berekening voor de VUT en duurtetoeslag voorziening gemaakt en de in de jaarrekening opgenomen voorziening is ontoereikend. De impact op vermogen en saldo op de gewone dienst is momenteel (nog) niet te kwantificeren, doch zal materieel zijn.

2. Overige aandachtspunten en risico's

In de rapportages van de SOAB en de ARS wordt daarnaast een significant aantal onzekerheden en risico's geconstateerd welke tot uitdrukking zouden moeten komen in het vermogen zoals dat is opgenomen in de jaarrekening. Gegeven het aantal en de omvang van de door de SOAB geconstateerde onzekerheden gaat het voor dit advies te ver om deze in detail te behandelen, en verwijst het Cft voor de volledigheid naar de rapportages van de SOAB en ARS. Het Cft beperkt zich tot die onzekerheden die kwantificeerbaar zijn en een directe impact hebben op de vermogenspositie van het land, of waarvan kan worden aangenomen dat de impact materieel zal zijn.

3. Rentelastnorm

Artikel 15.1c van de Rijkswet stelt dat de jaarlijkse rentelastnorm niet overschreden mag worden. Het Cft beoordeelt dit op basis van artikel 18 van de Rijkswet. De rentelastnorm is in dit dienstjaar niet overschreden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de collectieve sector rentelasten in 2013. De SOAB heeft in haar rapportage over de collectieve sector voor 2013 op basis van artikel 29.2 van de Rijkswet een rentelastnorm van ANG 30,7 miljoen berekend. Dit rapport is onlangs voor het eerst in gezamenlijkheid met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vastgesteld.

Rentelasten 2013	2013 (ANG)
Obligatieleningen	8,668
Overheidsgebouw	1,995
Voorfinanciering projecten en overig	225
Rentelasten overheid Sint Maarten	10,888
Rentelasten Overige Collectieve Sector	953
Totaal rentelasten Collectieve Sector	11,841
Rentelastnorm 2013	30,722
Ruimte onder de rentelastnorm	18,881

4. Tekortcompensatie

Conform de nadere uitleg van de Rijkswet (RMR) over de compensatie van tekorten, dienen deze met het oog op de evaluatie in 2015 uiterlijk in de begroting 2015 te zijn gecompenseerd. Aangezien er in de vastgestelde begroting 2014 en ontwerp-begroting 2015 geen overschot ter compensatie is begroot, dient het cumulatieve tekort sinds 10-10-'10 volledig te worden gecompenseerd in latere jaren. Sint Maarten loopt hier in vooruit op de evaluatie van de Rijkswet door te stellen dat het toezicht nog met drie jaar zal worden verlengd waarmee de mogelijkheid ontstaat om de tekorten in die jaren te compenseren. Het Cft benadrukt nogmaals dat dit in strijd is met de nadere uitleg van de RMR. Het Cft adviseert u dan ook om zoveel als mogelijk al dan niet via een begrotingswijziging de gewone dienst 2014 en 2015 af te sluiten met een overschot. Lopende initiatieven tot verhoging van de belastingontvangsten en inkomsten uit overheidsentiteiten alsmede de initiatieven tot kostenbesparingen kunnen hieraan bijdragen.

Gegeven bovenstaande bevindingen heeft het Cft, in afwachting van het resultaat 2013 na overeenkomst met het SZV, een overzicht opgesteld van de tekortcompensatie.

Tekortcompensatie	Tekort
Saldo gewone dienst periode 10-10-'10 t/m 31-12-'11	-/- 6,8
Saldo gewone dienst 2012	-/- 0,5
Maximaal tekort gewone dienst 2013	-/- 49,3
Te compenseren via wettelijke reserve tekorten voorgaande jaren	-/- 56,6
Verwacht saldo op de gewone dienst 2014 (derde uitvoeringsrapportage 2014)	-/- 11,0
Totaal te compenseren	-/- 67,6
Saldo op de gewone dienst 2015 (ontwerpbegroting 2015)	-
Nog te compenseren tekorten (maximaal)	-/- 67,6

Het Cft merkt op dat het de jaarrekening 2014 nog moet analyseren, mede op basis van de bevindingen van de SOAB en ARC daarbij, waarbij niet kan worden uitgesloten dat het tekort 2014 moet worden bijgesteld. De taakstelling voor 2014/2015 die maximaal kan oplopen tot ANG 67,6 miljoen is aanzienlijk. Een meerjarige aanpak en oplossing ligt hier voor de hand.

5. Aanbevelingen financieel beheer

Op basis van artikel 19 lid 3 van de Rijkswet kan het Cft aanbevelingen geven op het terrein van het financieel beheer, rekening houdend met de bevindingen van de interne accountant en de Algemene Rekenkamer. Het Cft onderschrijft de ernst van de aard en omvang van de bevindingen van de SOAB en ARS. Bijna elke post in de jaarrekening wordt als onzeker bestempeld en er is weinig tot geen onderbouwing beschikbaar en ook kunnen controleverschillen niet worden verklaard. De bevindingen van de SOAB en de ARS zullen worden meegenomen bij de inventarisaties van het financieel beheer en het rapport van bevindingen dat daaruit voortvloeit. Het Cft beperkt zich hier derhalve tot de reeds in deze brief gedane aanbevelingen, waarbij het van belang zal zijn een prioritering aan te brengen, te weten:

- Verbeteren van de interne consistentie van de jaarrekening (aansluiting tussen cijfermateriaal en toelichtingen);
- Inventarisatie op waardering en bestaan van materiële vaste activa (afwijking ANG 56,5 miljoen) en bijwerken subadministratie inclusief aansluiting grootboek;
- Tijdig verkrijgen van jaarrekeningen al dan niet via statutenwijziging van overheidsentiteiten en toepassen juiste waarderingsgrondslag;
- Beheersbaar maken van studieleningen, inclusief ouderdomsanalyse en inningprocedures;
- Formaliseren van leningen en garanties in overeenstemming met artikel 46.2 van de Lv Comptabiliteit, ook al is het in de vorm van tijdelijke liquiditeitssteun, inclusief afspraken over terugbetaling en rentevergoeding;
- Opschonen en indien nodig afboeken van debiteuren en crediteuren inclusief onderzoek naar de inbaarheid van achterstallige vorderingen;

- Door de SOAB en/of ARS een quick scan en/of audit laten verrichten bij Bureau Telecommunicatie en Post;
- Op de begroting opvoeren van stromen die momenteel buiten de begroting om gaan (Crime Fund, VDSM);
- Overeenstemming bereiken met APS over onderlinge schuldverhouding en premiepercentage (22% of 25%);
- Bijhouden van specificaties en/of subadministraties ten aanzien van waarborgsommen en overige schulden;
- Juiste toepassing van het baten en lastenstelsel (afschrijving activa, voorzieningen, VUT/Duurtetoeslag). De VUT en Duurtetoeslag worden op kasbasis verantwoord terwijl er middels een actuariële berekening een voorziening zou moeten worden gevormd. Indien dit niet gewenst is, dient de Lv Comptabiliteit te worden aangepast;
- Aansluiting tussen ontvangsten uit GEFIS en de jaarrekening waarborgen en voorkomen mutaties in de kasontvangsten;
- Versterken AO/IC procedures rondom niet-belastingontvangsten (vergunningen, licentie rechten, BTP, casino en loterij fees);
- Betere onderbouwing van alle lastencategorieën;
- Versterken interne controle op mutaties in personeelsadministratie;
- Tijdige afrekening ziektekostenverzekering van ambtenaren (BZV kosten);
- Formaliseren contracten huurpanden (39 panden met jaarlijkse huur van ANG 6,5 miljoen zonder huurcontract!);
- Aanscherpen regelgeving subsidies en subsidiebeleid;
- Overschrijdingen van de begroting vooraf autoriseren via begrotingswijzigingen welke tijdig worden voorgelegd aan de Staten.