



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  
Frontstreet 26  
Convent Building  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
David Abrahams  
Datum  
14 april 2016  
Ons kenmerk  
Cft 201600113  
Pagina  
1/8

Telefoonnummer  
+5999 4619081  
E-mail  
info@cft.cw  
Uw kenmerk

Bijlagen

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800  
Telefax (+297) 5822224

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

Onderwerp  
Advies conform artikel 12 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten bij de vastgestelde begroting 2016 van Sint Maarten

Geachte heer Gibson,

Op 1 april jl. heeft het Cft de vastgestelde begroting 2016 van Sint Maarten ontvangen. Conform art. 12 Rijkswet financieel toezicht (Rft) brengt het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) advies uit bij de vastgestelde begroting. Het Cft heeft de begroting geanalyseerd en komt tot de volgende conclusie en aanbevelingen.

### **Conclusie en aanbevelingen**

In het advies conform art. 11 Rft bij de ontwerpbegroting, gedateerd 10 februari 2016 (kenmerk: Cft 201600061), heeft het Cft meerdere aanbevelingen gedaan. Het Cft constateert dat er een aanzienlijke verbetering heeft plaatsgevonden ten opzichte van de ontwerpbegroting en complimenteert de minister van Financiën daarmee. Er is een duidelijke inspanning geleverd om tot een sluitende begroting te komen die tevens voldoet aan de punten uit de aanwijzing. Hoewel er nog een aantal punten van aandacht zijn die additionele monitoring van de uitvoering noodzakelijk maken, komt het Cft tot de conclusie dat de vastgestelde begroting aan de normen zoals genoemd in art. 15 Rft voldoet. Dit geldt zowel voor 2016 als voor het meerjarige beeld. De meerjarenbegroting 2016 biedt daarmee het kader voor het opstellen van de begroting 2017.

Het Cft constateert dat de begroting nog additionele financiële risico's kent, hoewel deze qua omvang beperkt lijken. Het Cft hecht er onverminderd aan deze risico's te monitoren gedurende het begrotingsjaar.

Om zicht te houden op het verloop van de begrotingsuitvoering en de verwerking van de punten uit de aanwijzing, verzoekt het Cft daarom het volgende:

1. Een maandelijks overzicht van beschikbare en benodigde liquiditeiten, voorafgaand aan de betreffende maand. Hierin dienen ook de voorgenomen afbetalingen van de achterstanden te worden opgenomen;
2. Het opnemen in de uitvoeringsrapportages van een overzicht betreffende de voortgang van de te nemen maatregelen evenals de actuele stand van de zaken omtrent de betalingsachterstanden;
3. Het aanleveren van financiële maandrapportages. Het Cft acht hierbij een oplevertermijn van 1 week na afloop van de maand haalbaar.

Daarnaast is nader overleg gewenst tussen Sint Maarten en het Cft omtrent de technische uitwerking van betalingsregelingen in het kader van het oplossen van de betalingsachterstanden.

Het Cft concludeert verder dat Sint Maarten met de vastgestelde begroting aan de eerste drie punten van de aanwijzing voldoet. Daarmee is het voor Sint Maarten weer mogelijk om te lenen voor kapitaalinvesteringen onder de reguliere condities. Hierbij dient een kanttekening te worden geplaatst ten aanzien van het oplossen van de betalingsachterstanden. Circa ANG 20 miljoen is niet van dekking voorzien. Dit als gevolg van het voornemen van Sint Maarten met terugwerkende kracht de pensioenpremie aan te passen. Mocht de aanpassing niet mogelijk zijn, dan ziet het Cft voldoende mogelijkheden binnen de begroting die Sint Maarten zou kunnen benutten om deze eventuele additionele uitgaven van dekking te voorzien.

Ook voor de komende jaren en bijbehorende begrotingen identificeert het Cft de pensioenpremie voor ambtenaren en de daarmee samenhangende dekkingsgraad van het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS), als punt van aandacht. De dekkingsgraad van het fonds is voor het Cft reden tot zorg aangezien deze inmiddels minder dan 100% bedraagt. Daardoor zijn er onvoldoende middelen beschikbaar om aan alle toekomstige verplichtingen van het fonds te kunnen voldoen. Uit de aanwijzing volgt dat ultimo 2016 een hervorming van het oudedagsstelsel doorgevoerd dient te zijn. De uitkomst van de onderhandelingen over dit nieuwe stelsel heeft in hoge mate invloed op de dekkingsgraad van het fonds en daarmee mogelijk op afdrachten aan het fonds.

## **Toelichting**

### ***Begroting 2016***

In het advies conform art. 11 Rft heeft het Cft de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Het opnemen van een commitment dat opbrengsten uit de vereffening volledig aan het oplossen van de betalingsachterstanden zullen worden besteed;
2. Het opnemen van nadere informatie omtrent de realisatie 2015;

3. Het in de begroting opnemen van de effecten van de discrepantie tussen de wettelijke vastgelegde pensioenpremie van 25% en de in het verleden en in 2016 begrote premie van 22%;
4. Het opnemen van nadere informatie ten aanzien van de geplande maatregelen met betrekking tot de verhoging van tax-compliance, het in uitvoering nemen van de maatregelen maar de meeropbrengsten pas te verwerken in de begroting op het moment dat deze zijn gerealiseerd;
5. Het opnemen van een nadere toelichting ten aanzien van de additionele maatregelen aan de inkomstenkant en besparingen aan de uitgavenkant.

Het Cft heeft geconstateerd dat een commitment om de opbrengsten uit de vereffening geheel te bestemmen voor het oplossen van de betalingsachterstanden, correct is opgenomen. Tevens is additionele informatie opgenomen omtrent de realisatie 2015. Sint Maarten heeft daarnaast een toelichting gegeven over onvermijdelijke kosten die zich eind 2015 manifesteerden. Deze zijn in het realisatieoverzicht verwerkt. Op basis van dit overzicht is de verwachting van Sint Maarten dat 2015 met een klein overschot zal afsluiten. Het uiteindelijke saldo moet blijken uit de jaarrekening 2015.

Sint Maarten heeft in de begroting 2016 en de meerjarenraming structureel ANG 4 miljoen aan lasten toegevoegd aan de begroting ter dekking van het verschil tussen 22% en 25% pensioenpremie. Indien de herziening van het oudedagsstelsel wordt doorgevoerd en de lagere pensioenpremie wordt gehanteerd, resulteert dit in een mogelijke vrijval van middelen. De omvang is afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen over dit nieuwe stelsel. Het Cft acht het daarom verstandig dat Sint Maarten structurele dekking in de begroting heeft opgenomen.

Ten aanzien van de meerinkomsten uit tax-compliance maatregelen en overige inkomstenverhogende maatregelen heeft Sint Maarten besloten deze niet meer op te nemen in de begroting. Conform advies van het Cft worden deze pas geboekt op het moment dat deze daadwerkelijk gerealiseerd worden. Zoals eerder aangegeven is een begrotingswijziging hiervoor het geëigende instrument. Ter compensatie van het niet opnemen van bovengenoemde meerinkomsten heeft Sint Maarten een aantal additionele inkomstenbronnen in de begroting opgenomen welke in voldoende mate worden toegelicht.

### ***Meerjarig kader***

In het advies conform art. 11 Rft heeft het Cft de volgende aanbevelingen gedaan ten aanzien van de meerjarenraming:

1. Het bedrag van de meerjarig geraamde meeropbrengsten als gevolg van een hogere tax-compliance en additionele inkomstenverhogende maatregelen te reduceren. Ook dienen de daarbij horende additionele uitgaven evenredig verlaagd te worden. Het nemen van additionele maatregelen, onder andere ten aanzien van voldoende liquide middelen om de betalingsachterstanden op te lossen, ten einde de begroting een invulling te laten geven aan de punten van de aanwijzing;

2. Het nader bekijken van de mogelijkheden voor meerjarige verhoging en verbreding van belastingen.

Zoals aangegeven heeft het Cft geconstateerd dat Sint Maarten de meerinkomsten heeft laten vervallen, danwel nader toegelicht. Tevens heeft Sint Maarten nader inzicht gegeven in de middelen die worden aangewend ter dekking van de betalingsachterstanden. Hierbij merkt het Cft opdat Sint Maarten ervoor dient te zorgen dat de overschotten in de jaren 2016-2018 ook daadwerkelijk tot een evenredige toename van de liquiditeiten leiden. Voorkomen moet worden dat sprake is van overschotten zonder dat dit vrijval van liquiditeiten tot gevolg heeft. Dan worden de betalingsachterstanden immers niet opgelost. Mochten de vrijgevallen liquiditeiten onvoldoende blijken, dan moeten er aanvullende maatregelen worden genomen om alsnog de benodigde liquide middelen vrij te maken.

Verder heeft Sint Maarten beperkt nader toegelicht hoe wordt aangekeken tegen de herziening van het belastingstelsel. Het Cft ontvangt hierover graag nadere informatie.

Het Cft constateert verder dat de inflatiecorrectie niet automatisch wordt uitgekeerd in 2017 en 2018. Dit is naar mening van het Cft een goed uitgangspunt gezien de zeer krappe budgettaire situatie. Hierbij merkt het Cft op dat indien tijdig aan het vierde punt van de aanwijzing wordt voldaan, er mogelijk weer ruimte ontstaat om deze compensatie alsnog (deels) uit te keren. De ruimte hangt af van de modaliteiten die worden overeengekomen in het onderhandelingsproces rond het herzien van het pensioen- en zorgstelsel.

### **Aanwijzing**

In de aanwijzing welke door de RMR op 8 september 2015 aan Sint Maarten is gegeven worden de volgende punten genoemd:

1. Het compenseren van de tekorten op de gewone dienst uit de periode 2010 tot en met 2014. De compensatie dient zijn weerslag te krijgen in een begrotingswijziging welke voor 1 november 2015 moet zijn vastgesteld;
2. Het in de begroting 2015 en de meerjarenbegroting volledig opnemen van de zorg- en pensioenuitgaven, om een verdere toename van de achterstanden te voorkomen. De verwerking dient eveneens zijn weerslag te krijgen in een begrotingswijziging, welke voor 1 november 2015 dient te zijn vastgesteld. Daarnaast dienen voor 1 november 2015 de reeds door de regering van Sint Maarten genomen besluiten ten aanzien van het verhogen van de AOV-leeftijd en hervormingen van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen in uitvoering te zijn genomen;
3. Het definitief oplossen van de bestaande betalingsachterstanden. Daartoe dient Sint Maarten voor 1 november 2015 besluitvorming genomen te hebben over de te nemen maatregelen en deze middels een vastgestelde begrotingswijziging vast te hebben gelegd. De bestaande achterstanden moeten in de periode 2015-2018 zijn weggewerkt;

4. Het nemen van maatregelen voor het einde van 2016 om het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen structureel betaalbaar te houden.

In de aanwijzing wordt tevens gemeld dat er mogelijk pas weer geleend mag worden indien aan de eerste drie van de genoemde punten is voldaan. Het Cft komt tot de volgende conclusies ten aanzien van deze punten.

- Ad 1. De compensatie van de tekorten is op een correcte wijze in de begroting van 2016 evenals de meerjarenraming opgenomen. Er wordt voor een totaalbedrag van ANG 64 miljoen gecompenseerd door middel van overschotten op de gewone dienst van de begroting, min of meer gelijk verdeeld over de jaren 2016, 2017 en 2018. Daarbij is rekening gehouden met de laatste stand van zaken van het tekort 2014 zoals genoemd in de jaarrekening 2014. Zodoende is aan het eerste punt van de aanwijzing voldaan.
- Ad 2. De kosten voor zorg- en oudedagsvoorzieningen lijken volledig te zijn opgenomen in de vastgestelde begroting. Daarnaast is geconstateerd dat de verhoging van de AOV-leeftijd inmiddels is doorgevoerd. Er rest nog enige onduidelijkheid over de dekking van de kosten voor de VUT en de duurtetoeslag. Indien mocht blijken dat deze toch niet volledig zijn opgenomen, adviseert het Cft deze middels een begrotingswijziging alsnog in de begroting te verwerken. Het hiermee gemoeide bedrag is op basis van de huidige inzichten dusdanig beperkt dat dit geen negatieve invloed op het eindoordeel heeft. Naar oordeel van het Cft is hiermee in voldoende mate aan het tweede punt van de aanwijzing voldaan.
- Ad 3. Sint Maarten heeft een overzicht aangeleverd met een realistische oplossing voor de betalingsachterstanden ter grootte van ANG 191,6 miljoen, met uitzondering van een post ter grootte van ANG 20 miljoen. Dit laatste bedrag heeft betrekking op het premieverschil tussen 22% en 25% over de periode 10/10/2010 tot eind 2015. Hoewel Sint Maarten in de vaststellingsovereenkomst met pensioenfonds APS deze achterstand erkent, is de regering voornemens de premie retroactief aan te passen. In dat geval is Sint Maarten van mening dat aan de ANG 20 miljoen premieverschil niet voldaan hoeft te worden.

Het Cft plaatst kanttekeningen bij deze keuze. Enerzijds vanwege de juridische haalbaarheid van het retroactief aanpassen van de premie en anderzijds vanwege de effecten op de dekkingsgraad van APS. De maatregel heeft een negatieve invloed op de dekkingsgraad. Aangezien deze al beneden de 100% ligt op dit moment, adviseert het Cft de regering maatregelen te nemen de dekkingsgraad afdoende te herstellen. Daarnaast zal de door te voeren stelselherziening van de pensioenen eveneens een effect op de dekkingsgraad van APS hebben. De uitkomsten van de onderhandelingen zijn nog niet bekend, maar worden door het Cft verwacht voor het einde van 2016, zoals voorgeschreven in het vierde punt van de

aanwijzing. De ontwerpbegroting 2017 is daarmee het aangewezen moment om eventuele budgettaire gevolgen van de onderhandelingen te verwerken.

Om deze reden komt het Cft tot de conclusie dat voorlopig aan dit punt van de aanwijzing is voldaan, met dien verstande dat mogelijk in 2017 en 2018 nog (een deel van de) ANG 20 miljoen gedekt dient te worden. Het Cft ziet hiervoor voldoende mogelijkheden waardoor dit punt geen negatieve invloed op het eindoordeel heeft. In dekking zou deels kunnen worden voorzien door het verwachte begrotingsoverschot van ANG 5,3 miljoen in 2016 en het overschot van ANG 3,9 miljoen bij de dekking van de betalingsachterstanden hiervoor in te zetten, aangevuld met andere bronnen uit de begroting. Het Cft adviseert dan ook deze middelen achter de hand te houden en hiervoor aan te wenden op het moment dat helder wordt dat deze kosten zich materialiseren.

Gedurende de periode 2016-2018 zal Sint Maarten waarschijnlijk betalingsregelingen aan moeten gaan met schuldeisers ter overbrugging van de periode totdat daadwerkelijke betaling plaatsvindt. Het Cft benadrukt dat deze regelingen alleen over de periode 2016-2018 mogen gaan omdat anders de facto sprake is van lenen voor lopende uitgaven, hetgeen niet is toegestaan conform de Rft. Het Cft treedt graag in nader overleg over de technische uitwerking.

Ad 4. Sint Maarten heeft hier reeds stappen ondernomen maar dit heeft nog niet tot een concrete herziening van de stelsels geleid. Sint Maarten heeft nog tot eind 2016 om aan dit punt te voldoen.

Sint Maarten heeft in voldoende mate invulling gegeven aan de eerste drie punten van de aanwijzing. Als gevolg daarvan is het voor Sint Maarten weer mogelijk om te lenen voor kapitaalinvesteringen onder de reguliere condities.

### **Kapitaaldienst**

Bij de kapitaaldienst gaat Sint Maarten uit van een uitgavenniveau van ANG 77,6 miljoen in 2016. Dit is lager dan het uitgavenniveau in de vastgestelde begroting 2015 van ANG 111 miljoen al is ook dit uitgavenniveau niet haalbaar, mede in het licht van de late vaststelling van de begroting. Het Cft spreekt waardering uit voor het voornemen dat Sint Maarten het uitgavenniveau van de kapitaaldienst verder terugbrengt naar meer realistische proporties. In het verleden heeft het Cft veelvuldig vraagtekens gezet bij het realiteitsgehalte van de kapitaaldienst en geadviseerd deze om te vormen tot een haalbare investeringsagenda voor Sint Maarten zodat deze kan bijdragen aan de economische groei van het Land.

Het Cft adviseert Sint Maarten verder te gaan op de ingeslagen weg en de kapitaaldienst verder te hervormen. Hierbij merkt het Cft op dat de informatie in de begroting ten aanzien van de geplande investeringen erg summier blijft. Ten aanzien van de informatieverstrekking omtrent de kapitaaldienst dient derhalve een verbeteringslag plaats te vinden.

Het Cft plaatst daarom wederom een algemeen voorbehoud bij deze uitgaven. De toelichtingen bij de voorgenomen investeringen zijn onvoldoende om te kunnen beoordelen of deze voldoen aan de definitie van een kapitaaluitgave conform SNA.

Aan de inkomstenkant van de kapitaaldienst worden niet uitgegeven middelen afkomstig van leningen uit 2014 (ANG 30,3 miljoen), afschrijvingen 2016 (ANG 9,0 miljoen) en nieuw aan te trekken leningen (ANG 38,4 miljoen) genoemd als voornaamste inkomstenbronnen. Het Cft adviseert terughoudend te zijn met het aangaan van nieuwe leningen. Zo wordt ook voorkomen dat de schuldquote te snel oploopt. Wellicht ten overvloede merkt het Cft hier op dat indien de overgebleven gelden uit 2014 worden herbestemd, hiervoor dezelfde informatieplicht naar het Cft geldt als bij een regulier nieuw leenverzoek. Het Cft wil hierbij tevens benadrukken dat alleen geïnvesteerd kan worden voor kapitaalinvesteringen in materiële vaste activa en niet voor lopende uitgaven.

### **Herfinanciering**

In de begroting wordt aangegeven dat in oktober 2016 een lening van ANG 26 miljoen afloopt die zijn oorsprong vindt in de herfinanciering van de financieringsconstructies van het voormalige eilandgebied Sint Maarten. In de begroting heeft Sint Maarten aangegeven voornemens te zijn deze te herfinancieren met een sinking bond. Het Cft stemt in met een herfinanciering middels een sinking bond van de lening die in oktober 2016 afloopt.

### **Resumerend**

Het Cft komt tot de conclusie dat de vastgestelde begroting 2016 in beginsel voldoet aan de normen van art. 15 Rft en aan de eerste drie punten van de aanwijzing, maar dat hierbij wel kanttekeningen geplaatst kunnen worden. Om die reden is het naar de mening van het Cft gerechtvaardigd dat Sint Maarten terughoudend is met het aangaan van nieuwe leningen, mede omdat nog steeds een bedrag van circa ANG 30 miljoen beschikbaar is van in 2014 aangetrokken leningen die niet tot kapitaaluitgaven hebben geleid. Een verdere (her-)prioritering van de geplande uitgaven op de kapitaaldienst is daarbij sterk aan te raden.

Gezien de problematiek van de afgelopen tijd en de noodzaak om tot structurele verbetering te komen, is het naar de mening van het Cft noodzakelijk dat Sint Maarten gedurende het jaar aanvullende informatie aan het Cft ter beschikking stelt. Deze is met name gericht op het verbeteren van het inzicht in de begrotingsuitvoering zodat tijdig bijsturing kan plaatsvinden. Hierbij identificeert het Cft de volgende informatiebehoefte:

1. Een maandelijks overzicht van beschikbare en benodigde liquiditeiten. Hierin zouden ook de voorgenomen afbetalingen van de achterstanden moeten zijn opgenomen;
2. Het opnemen in de uitvoeringsrapportages van een overzicht van de voortgang van de te nemen maatregelen evenals de actuele stand van de zaken omtrent de betalingsachterstanden;

Kenmerk  
Cft 201600113  
Blad  
8/8

3. Het aanleveren van financiële maandrappportages. Het Cft acht hierbij een oplevertermijn van 1 week na afloop van de maand haalbaar.

Het Cft zal de RMR informeren over stand van zaken ten aanzien van de naleving van de aanwijzing.

Graag ontvangen wij van u een reactie op dit advies, waarbij u tenminste in gaat op de door ons omschreven aanvullende informatiebehoefte. Op grond van artikel 12 lid 4 Rft wordt u verzocht binnen twee weken te reageren op dit advies.

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 Curaçao en Sint Maarten



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten