



Aan de minister van Financiën van Sint Maarten

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

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Contactpersoon

Vera Zanen

Datum

22 mei 2019

Ons kenmerk

Cft 201900070

Pagina

1/7

Onderwerp

Advies op basis van artikel 11 bij nota van wijziging 2019 Sint Maarten

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlage

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

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

Geachte heer Geerlings,

Op 10 mei 2019 ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) een nota van wijziging (NvW) bij de ontwerpbegroting 2019 met het verzoek daarop te adviseren conform artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).

Voorafgaand aan deze NvW zijn er verschillende versies van begrotingen ingediend en besluiten genomen ten aanzien van de begroting 2019:

- 06-10-2018: Sint Maarten verzoekt middels een ontwerpbegroting 2019 en op grond van artikel 25 van de Rft aan de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) voor begrotingsjaar 2019 af te mogen wijken van de normen zoals genoemd in artikel 15 van de Rft.
- 23-11-2018: De RMR besluit dat Sint Maarten op grond van artikel 25 van de Rft mag afwijken van een aantal Rft normen. De door het Cft geadviseerde voorwaarden zijn overgenomen.
- 14-12-2018: De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) informeert Sint Maarten en het Cft per brief over genoemde besluitvorming.
- 12-02-2019: Sint Maarten zendt een herziene ontwerpbegroting aan het Cft met een verzoek om te adviseren op basis van artikel 11 van de Rft.
- 25-02-2019: Het Cft brengt op basis van artikel 11 van de Rft een advies uit bij de herziene ontwerpbegroting.

De NvW bevat wijzigingen bij de herziene ontwerpbegroting 2019 van februari 2019 (hierna genoemd: ontwerpbegroting). Met deze NvW voldoet de begroting niet aan de normen van de Rft. Hoewel Sint Maarten toestemming heeft om af te mogen wijken van de normen uit artikel 15 van de Rft, toetst het Cft in dit oordeel de NvW, zoals gebruikelijk, aan de wettelijke normen. In de overige onderdelen van het advies ligt de nadruk op de belangrijkste wijzigingen die de NvW met zich meebrengt ten opzichte van de ontwerpbegroting.

Middels de NvW wordt invulling gegeven aan een aantal adviezen bij de ontwerpbegroting (artikel 11 advies bij herziene ontwerpbegroting, kenmerk: Cft 201900019). Bij aanbieding aan de Staten dient op basis van artikel 11 lid 2 van de Rft aangegeven te worden op welke wijze rekening is gehouden met onderhavig advies en, indien nog relevant, met het eerdere Cft advies bij de ontwerpbegroting.

Oordeel

De NvW toont ANG 483,8 miljoen aan begrote lasten. Dit is een stijging van ANG 5 miljoen ten opzichte van de ontwerpbegroting. Deze stijging wordt mede veroorzaakt door het verwerken van de afspraken tussen Sint Maarten en Nederland op het gebied van politie en justitie. Het Cft gaat ervan uit dat conform deze NvW de wetwijziging in de Pensioenlandsverordening per uiterlijk 1 augustus 2019 zal plaatsvinden en dat de salarissen van de Statenleden in 2019 effectief gekort zullen worden.

De NvW toont een begroot tekort in 2019 van ANG 71,0 miljoen en in 2020 van ANG 19,7 miljoen. Hierdoor voldoet Sint Maarten niet aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft dat vereist dat de (meerjarige) begroting sluitend is.

De voorgenomen kapitaalinvesteringen bedragen ANG 93,5 miljoen. Deze uitgaven worden voornamelijk gedekt door een geldlening van ANG 40 miljoen en een mogelijke bijdrage vanuit het wederopbouwfonds. Een meerjarenraming van de kapitaaldienst ontbreekt, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub b van de Rft. De voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst zijn onvoldoende toegelicht, waardoor het Cft het algeheel voorbehoud op de kapitaaldienst handhaaft. De rentelastnorm wordt niet overschreden, waardoor wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft.

De schuldquote bedraagt begin 2019 circa 37 procent¹. Indien alle begrote leningen worden aangegaan kan de schuldquote ultimo 2019 oplopen tot circa 52 procent (behoudens ontwikkelingen in de collectieve sector).

Het Cft kan niet vaststellen of alle verwachte ontvangsten en uitgaven zijn opgenomen in de (meerjarige) begroting aangezien daarvoor onvoldoende informatie beschikbaar is gesteld. Ook kan niet worden vastgesteld of deze toereikend zijn toegelicht en of wordt voldaan aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid. De begroting zoals volgt uit de NvW voldoet daarom niet aan artikel 15 lid 2 van de Rft.

Toelichting

Gewone dienst: baten

Sint Maarten begroot de baten op ANG 412,8 miljoen. Dit is een stijging van ruim ANG 1,2 miljoen ten opzichte van de ontwerpbegroting, die wordt veroorzaakt door een hogere licentie fee van GEBE.

¹ Op basis van een BBP van ANG 1.848 miljoen, prognose CBCS 2019.

In de NvW is de verkoop van UTS opgenomen, Sint Maarten is voornemens om met de verwachte opbrengst van circa ANG 20 miljoen betalingsachterstanden te voldoen. Sint Maarten geeft in de NvW aan dat er geen boekwinst verwacht wordt, het Cft vraagt u om dit nader te onderbouwen.

Evenals bij het advies op de ontwerpbegroting acht het Cft op basis van de voorlopige cijfers in 2018, de verwachte groeicijfers en de verwachte concessie opbrengsten, de stijging van de baten door het "herstel van de economie" voldoende plausibel. Echter, evenals in het artikel 11 advies bij de ontwerpbegroting vraagt het Cft aandacht voor de ANG 3 miljoen aan baten uit hoofde van het project "inkomstenverhogende maatregelen". Dit project is ook in de NvW niet voorzien van een uitwerking in beleidsmaatregelen of beoogde wetgeving. De daadwerkelijke inkomstenverhogende effecten zijn daarom onzeker en voor het Cft niet te beoordelen. Het Cft vraagt u om dit alsnog te doen.

Gewone dienst: lasten

De NvW toont ANG 483,8 miljoen aan begrote lasten. Dit is een stijging van ANG 5 miljoen ten opzichte van de ontwerpbegroting. Deze stijging wordt onder andere veroorzaakt door:

- Het verwerken van afspraken tussen Sint Maarten en Nederland op het gebied van politie en justitie (+ANG 6,6 miljoen).
- Het niet tijdig invoeren van de wetwijziging in de Pensioenlandsverordening, de ingangsdatum is van 1 mei 2019 verschoven naar 1 augustus 2019 (+ ANG 2,1 miljoen).
- Personeelskosten door vacatures brandweer en andere medewerkers (+ANG 0,9 miljoen).
- Een aanpassing bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu ten aanzien van beheer van de stortplaats (+ANG 1,7 miljoen).

Sint Maarten heeft in de NvW de volgende lasten verlaagd:

- Rechts- en ander deskundig advies (ANG -2,2 miljoen).
- Vergoedingen voor ziektekosten ambtenaren (ANG -4 miljoen).
- Een 10% verlaging van de salarissen van Statenleden (circa ANG -0,4 miljoen).

Personeelskosten

Sint Maarten heeft middels de NvW de personeelskosten naar boven bijgesteld ten opzichte van de ontwerpbegroting. Dit komt enerzijds door het niet tijdig invoeren van de pensioenwetgeving en anderzijds door het toevoegen van verschillende vacatures en personeel. Een kleine besparing wordt begroot door de salarisverlaging van de Statenleden.

De hervorming van de pensioenwetgeving is in 2018 aan de Staten aangeboden, maar besluitvorming heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Het Cft vindt het teleurstellend dat tot op heden geen invulling is gegeven aan dit onderdeel van de aanwijzing van de RMR uit 2015 (met als deadline eind 2016). Dit ondanks de financiële noodzaak en de diverse toezeggingen.

Het uitblijven van deze hervormingen is een belangrijke reden voor het oplopen van de lasten in deze NvW. Het Cft gaat ervan uit dat in de BW opgenomen ingangsdatum van 1 augustus 2019 gerealiseerd wordt. Het Cft wijst er bovendien op dat de RMR deze pensioenhervorming als een van de voorwaarden heeft gesteld voor het toekennen van verdere liquiditeitssteun.

Waar in de ontwerpbegroting de personeelslasten naar beneden werden bijgesteld, signaleert het Cft in de NvW een stijging. Middels de NvW worden twaalf vacatures bij de brandweer toegevoegd. Zeven andere medewerkers zijn toegevoegd, omdat deze volgens Sint Maarten "per abuis niet begroot waren". Het Cft constateert dat de begrote vacatureruimte van ongeveer 60 vacatures ondanks deze wijziging niet naar beneden is bijgesteld. Het Cft had het realistischer gevonden als de vacatureruimte naar beneden was bijgesteld en adviseert u om de gemaakte keuze nader toe te lichten.

Kostenbesparende maatregelen

In de ontwerpbegroting en NvW begroot Sint Maarten een generieke post van ANG 2,5 miljoen voor kostenbesparende maatregelen. Hier staat nog geen beleid tegenover en Sint Maarten geeft aan dat dit verwerkt zal worden middels een begrotingswijziging. Het Cft adviseert om zo spoedig mogelijk te starten met de invulling van deze maatregelen zodat de generieke besparing ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden.

Het Cft constateert daarnaast dat een verlaging van salarissen van de Statenleden is opgenomen in de begroting "*hoewel dit punt nog met de Staten en Statenleden besproken moet worden tijdens de begrotingsbehandeling*". Het Cft gaat ervan uit dat deze salarissen effectief met 10% in 2019 gekort zullen worden. Ook deze kortingen zijn door de RMR als een van de voorwaarden gesteld voor het toekennen van verdere liquiditeitssteun.

Kapitaaldienst

Sint Maarten verlaagt de voorgenomen kapitaalinvesteringen in de NvW met ANG 38,8 miljoen naar ANG 93,5 miljoen. De inkomsten bestaan onder meer uit een voorgenomen lening van ANG 40 miljoen en een mogelijke bijdrage van ANG 27 miljoen vanuit het wederopbouwfonds wanneer bepaalde beleidsdoelstellingen worden behaald.

Investeringen in de projecten voor de modernisering van de belastingdienst en het belastingstelsel en de verbetering van het financieel beheer zijn in de NvW begroot op ANG 37 miljoen. Het Cft merkt op dat de bijdrage vanuit het wederopbouwfonds afhankelijk is van het behalen van beleidsdoelstellingen, waardoor het moment en de zekerheid van het verkrijgen van deze middelen nog onzeker is. Het Cft adviseert Sint Maarten dan ook terughoudend te zijn met kapitaalinvesteringen van een vergelijkbaar bedrag (ANG 27 miljoen) totdat meer zekerheid wordt verkregen of deze bijdrage ook daadwerkelijk ontvangen zal worden.

De toelichting op de kapitaaluitgaven is niet uitgebreid ten opzichte van de ontwerpbegroting waardoor de voorgenomen investeringen niet getoetst kunnen worden aan de SNA-criteria, een vereiste volgens de Rft. Het Cft handhaaft dan ook het algeheel voorbehoud op de kapitaaldienst. Indien een leenaanvraag wordt ingediend zal aan de criteria voor lenen moeten worden voldaan en uit de toelichting bij de leenaanvraag moet blijken dat de investeringen voldoen aan de SNA-criteria.

Schuldquote, leningen en rentelastnorm

De schuldquote bedraagt begin 2019 circa 37 procent van het BBP². Indien alle voorgenomen leningen worden aangegaan zal de schuldquote stijgen tot circa 52 procent van het BBP (behoudens ontwikkelingen in de collectieve sector). In onderstaande tabel zijn de verwachte leningen aangegeven met de gevolgen voor de ontwikkeling van de schuldquote. Middels deze NvW wordt de verwachte liquiditeitssteun gebracht op een totaal van ANG 112,9 miljoen. Het Cft attendeert u erop dat deze bijstelling niet juist is doorgevoerd in Staat E van het getallenboek en adviseert dit aan te passen.

Begrote leningen in NvW	Begroot leenbedrag (afgerond)	Schuldquote cumulatief
<i>Schuldquote begin 2019</i>		<i>Circa 37%</i>
Liquiditeitssteun 2018 resterend	Circa ANG 63 miljoen	Circa 41%
Liquiditeitssteun 2019	Circa ANG 50 miljoen	Circa 43%
Lening kapitaaldienst	Circa ANG 40 miljoen	Circa 45%
Luchthaven overbruggingskrediet*	Circa ANG 27 miljoen	Circa 47%
EIB lening luchthaven	Circa ANG 91 miljoen	Circa 52%

* *Uitgangspunt is dat dit krediet tijdelijk is en in 2019 wordt afgelost.*³

De schuldquote kan verder toenemen met circa 4 procent indien ook een lening voor de nieuwbouw van het ziekenhuis als onderdeel van de collectieve sector wordt aangetrokken.

Zowel het IMF als het Cft hebben aangegeven een schuldquote van circa 40 procent over langere termijn geschikt te vinden voor kleine open economieën zoals die van Sint Maarten, waarbij het Cft de landen aanbeveelt een bandbreedte van 5 procent te hanteren als buffer. Gezien de bijzondere situatie waarin Sint Maarten zich momenteel bevindt, is een tijdelijke overschrijding vooralsnog te rechtvaardigen.

Uit de NvW blijkt dat Sint Maarten voornemens is een lening van ANG 91 miljoen af te sluiten bij de Europese Investeringsbank (EIB), met als doel dat bedrag door te lenen aan de Princess Juliana International Airport (PJIA).

² Op basis van een BBP van ANG 1.848 miljoen, prognose CBCS 2019.

³ Zoals opgenomen in de brief "Overbruggingskrediet luchthaven Sint Maarten" van 27 februari 2019 met het kenmerk 2019-00001-6208.

Deze NvW ziet toe op het machtigen van de minister van Financiën om de betreffende financiering aan te gaan en dit bedrag door te lenen aan PJIA. Het Cft benadrukt nogmaals dat niet vastgesteld kan worden of de beoogde EIB lening wordt aangetrokken in overeenstemming met de voorschriften van artikel 16 van de Rft. Op basis van de Rft is deze lening niet toegestaan aangezien deze niet dient voor kapitaaluitgaven zoals gedefinieerd in de Rft. Voor zover het Cft bekend, heeft er geen besluitvorming door de RMR plaatsgevonden om in te stemmen met genoemde afwijking(en).

De effectuering van de in de ontwerpbegroting opgenomen leenbehoefte leidt niet tot een overschrijding van de rentelastnorm, waardoor wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft.

Artikel 25 Rft

De RMR heeft op 23 november 2018 besloten dat Sint Maarten op grond van artikel 25 van de Rft mag afwijken van de normen van artikel 15 van de Rft. Hieraan zijn verschillende voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden zien enerzijds toe op de ontwerpbegroting 2019 en betreffen anderzijds verplichtingen waar in de toekomst aan moet worden voldaan (zoals het opleveren van maandrapportages). De RMR heeft onder meer de volgende voorwaarden gesteld aan de ontwerpbegroting 2019:

- *De gewone dienst wordt gemaximeerd op ANG 475 miljoen, het tekort op de gewone dienst is maximaal ANG 61,4 miljoen. De RMR heeft Sint Maarten de ruimte geboden om deze maximalisatie in afstemming met het Cft nader uit te werken.*
Deze NvW toont ANG 483,8 aan lasten. Het Cft heeft in oktober 2018 op basis van de toen bekende en historische gegevens een maximum aan lasten van ANG 475 miljoen vastgesteld voor Sint Maarten. Sindsdien is nieuwe informatie beschikbaar gekomen die niet was betrokken bij de eerder genoemde vaststelling, zoals aanvullende politie- en justitiekosten. Op basis van de toezegging dat de pensioenhervorming per 1 augustus zal plaatsvinden en dat enkele kostenbesparende maatregelen worden gerealiseerd oordeelt het Cft daarom dat er in voldoende mate aan deze voorwaarde is voldaan.
- *De afspraken die door Sint Maarten en Nederland zijn gemaakt ten aanzien van justitie dienen meerjarig te worden verwerkt in de begroting.*
Het Cft constateert dat middels de NvW in 2019 circa ANG 10,9 miljoen is begroot aan extra lasten voor politie en detentiewezen. Daarnaast heeft Sint Maarten ANG 5,7 miljoen opgenomen in de kapitaaldienst ten behoeve van "afsprakenlijst herstel en verbetering gevangeniswezen". Ook meerjarig worden extra lasten voor justitie begroot (2020 ANG 6,9 miljoen en 2021 ANG 4,2 miljoen). Het Cft kan op basis van de beschikbare gegevens niet toetsen of de financiële gevolgen van de beleidsmatige afspraken juist en volledig zijn opgenomen. Het Cft adviseert om dit nader toe te lichten in de begroting.
- *Er wordt maximaal ANG 40 miljoen als lening op de kapitaaldienst begroot.*
Aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Kenmerk
Cft 201900070
Blad
7/7

Tot slot

Het Cft benadrukt het belang van een spoedige afronding van het begrotingsproces 2019. Nog verdere vertraging in het begrotingsproces zal mogelijk opnieuw leiden tot inzichten en/of onvoorziene posten die niet in de begroting zijn opgenomen, terwijl dit in een regulier begrotingsproces zou moeten leiden tot een begrotingswijziging. Een spoedige afronding van het begrotingsproces maakt het ook mogelijk dat Sint Maarten kan starten met in de begroting opgenomen projecten zoals het hervormen van de belastingdienst en het verbeteren van het financieel beheer.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

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