



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

Ronald Rokers

Datum

13 september 2019

Ons kenmerk

Cft 201900117

Pagina

1/6

Onderwerp

Advies o.b.v. artikel 12 bij de vastgestelde begroting 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,

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft op 30 augustus jl. de vastgestelde begroting 2019 ontvangen. Het Cft brengt hierop binnen veertien dagen een advies uit indien het Cft van mening is dat de vastgestelde begroting geheel of ten dele niet in overeenstemming is met de normen, genoemd in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). De Rijksministerraad (RMR) is op grond van artikel 25 van de Rft akkoord gegaan met het afwijken van de normen van artikel 15 van de Rft voor de begroting 2019. Desalniettemin is het Cft gehouden de begroting volledig te toetsen aan de normen zoals deze in de Rft zijn opgenomen en hierover te adviseren.

Op 22 mei jl. heeft het Cft op basis van artikel 11 van de Rft zijn advies¹ uitgebracht op de ontwerpbegroting 2019. Bij het aanbieden van de ontwerpbegroting aan de Staten dient op basis van artikel 11 lid 2 van de Rft door het bestuur aangegeven te worden in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met het advies van het Cft. Het Cft stelt vast dat het bestuur van Sint Maarten dit heeft gedaan.

Het Cft stelt vast dat het proces om te komen tot een vastgestelde begroting 2019 aanzienlijk is vertraagd. Inmiddels is informatie beschikbaar gekomen die van invloed kan zijn op de in de begroting opgenomen cijfers. Het Cft heeft hierover in zijn reactie op de tweede uitvoeringsrapportage geadviseerd². Een en ander doet niet af aan onderhavig oordeel bij de vastgestelde begroting.

¹ Brief d.d. 22 mei 2019 met kenmerk Cft 201900070

² Brief d.d. 27 augustus 2019 met kenmerk Cft 201900112

Oordeel

Het Cft concludeert dat de vastgestelde begroting niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rft. De RMR is echter op grond van artikel 25 van de Rft akkoord gegaan met het afwijken van de normen van artikel 15 van de Rft voor het begrotingsjaar 2019 en heeft daaraan voorwaarden gesteld. Het tekort en de totale lasten in de vastgestelde begroting zijn hoger dan de op 23 november 2018 door de RMR gestelde maxima. De RMR is op 12 juli jl. akkoord gegaan met dit hogere lastenniveau en tekort.

Op de gewone dienst wordt meerjarig een tekort gepresenteerd waardoor niet wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft. De voorgenomen kapitaaluitgaven worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen. De vanuit het wederopbouwfonds te ontvangen middelen van ANG 27 miljoen zijn echter onzeker. Een meerjarige kapitaaldienst ontbreekt waardoor ten dele 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.

Het Cft kan niet vaststellen of alle verwachte baten en lasten zijn opgenomen in de (meerjarige) begroting, aangezien deze ontoereikend zijn toegelicht. Ook voldoet de begroting niet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 15 lid 2 van de Rft.

De RMR heeft voorwaarden gesteld aan liquiditeitssteun die Sint Maarten in 2019 verwacht nodig te hebben. Sint Maarten heeft nog niet voldaan aan deze voorwaarden. Indien alle begrote leningen worden aangegaan kan de schuldquote ultimo 2019 oplopen tot 50 procent (behoudens overige ontwikkelingen in de collectieve sector).

Het financieel beheer kent onvoldoende verbeteringen. Om de afspraak van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021 gestand te kunnen doen, is het noodzakelijk dat Sint Maarten het nieuwe verbeterplan financieel beheer versneld en met prioriteit uitvoert.

Toelichting

Gewone dienst

De begroting toont een totaal aan lasten van ANG 483,8 miljoen, een totaal aan baten van ANG 412,8 miljoen en een tekort van ANG 71 miljoen. Hiermee wordt niet voldaan aan artikel 15, lid 1 sub a van de Rft dat voorschrijft dat de (meerjarige) begroting sluitend is. Ook wordt niet voldaan aan artikel 15, lid 2 van de Rft aangezien de begrote baten en lasten onvoldoende toereikend worden onderbouwd.

In zijn advies d.d. 25 februari jl. heeft het Cft aangegeven dat op basis van de voorlopige cijfers 2018, de verwachte groei van de economie en de schatting van de belastingontvangsten door het IMF³, de baten voldoende realistisch zijn geraamd. Dit wordt onderschreven door de tweede UR waaruit volgt dat de gerealiseerde baten over de eerste helft van 2019 in lijn liggen met de begroting.

Bij het begroten van de personeelskosten is rekening gehouden met een herziening van het pensioenstelsel voor ambtenaren per 1 augustus 2019 en een verlaging van 10 procent op de salarissen van de statenleden. Inmiddels is gebleken dat besluitvorming over de pensioenherziening nog niet heeft plaatsgevonden waardoor de pensioenlasten te laag in de begroting zijn opgenomen. De salariskorting is besproken tijdens de begrotingsbehandeling maar heeft voor zover het Cft bekend nog niet geleid tot een daadwerkelijke verlaging van de salarissen. Zowel de pensioenherziening als de salarisverlaging van statenleden zijn door de RMR onder meer als voorwaarden gesteld voor het toekennen van verdere liquiditeitssteun.

Uit de begroting blijkt onvoldoende welke concrete maatregelen Sint Maarten gaat nemen om de baten te verhogen en de lasten te verlagen. Hiervoor zijn taakstellende bedragen begroot van respectievelijk ANG 3 miljoen en ANG 2,5 miljoen waar nog geen beleid tegenover staat. Het Cft adviseert wederom om op korte termijn te starten met de uitwerking en de implementatie van de te nemen maatregelen.

Kapitaaldienst

Conform artikel 15 lid 1 sub b worden de in de begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen. Er is voor de kapitaaldienst geen meerjarige begroting opgesteld, waardoor ten dele niet aan artikel 15 lid 1 sub b wordt voldaan. Voorgenomen investeringen worden naar mening van het Cft nog onvoldoende toegelicht om deze te kunnen toetsen aan de SNA-criteria. Het voorbehoud op de kapitaaldienst blijft hierdoor gehandhaafd.

De inkomsten van de kapitaaldienst bestaan uit een voorgenomen lening van ANG 40 miljoen en uit het wederopbouwfonds te ontvangen gelden van ANG 27 miljoen. Het Cft merkt op dat de bijdrage vanuit het wederopbouwfonds afhankelijk is van het behalen van beleidsdoelstellingen, waardoor het onzeker is dat deze middelen in 2019 als financiering kunnen dienen. Het Cft adviseert Sint Maarten daarom terughoudend te zijn met de daaraan gekoppelde investeringen, waaronder het project "herstructurering belastingdienst" totdat meer zekerheid wordt verkregen of deze bijdrage ook daadwerkelijk ontvangen zal worden.

Artikel 25 van de Rft

De vastgestelde begroting 2019 wijkt af van de normen van de Rft, zoals genoemd in artikel 15. De RMR heeft op 23 november 2018 besloten dat Sint Maarten op grond van artikel 25 van de Rft van deze normen voor het begrotingsjaar 2019 mag afwijken.

³ Update Macro fiscal framework update, IMF, december 2018 en juli 2019

De RMR heeft hierbij de volgende voorwaarden gesteld aan de begroting:

- *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.*
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, zoals aanvullende politie- en justitiekosten. De vastgestelde begroting toont nu een lastenniveau van ANG 483,8 miljoen en een tekort van ANG 71 miljoen. Op 12 juli jl. heeft de RMR besloten met het hogere lastenniveau en het hogere tekort akkoord te gaan. Dit is middels een brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 augustus jl. aan u bevestigd.
- *De afspraken die door Sint Maarten en Nederland zijn gemaakt ten aanzien van justitie dienen meerjarig te worden verwerkt in de begroting.*
In de begroting is circa ANG 10,9 miljoen aan extra lasten voor politie en detentiewezen begroot. Daarnaast heeft Sint Maarten ANG 5,7 miljoen opgenomen in de kapitaaldienst ten behoeve van de "afsprakenlijst herstel en verbetering gevangeniswezen". Hoewel ook meerjarig extra lasten voor justitie worden begroot kan het Cft op basis van de beschikbare gegevens niet toetsen of de financiële gevolgen van de beleidsmatige afspraken juist en volledig zijn opgenomen.
- *Er wordt maximaal ANG 40 miljoen als lening op de kapitaaldienst begroot.*
Aan deze voorwaarde is voldaan.

Aanwijzing 2015

Sinds 8 september 2015 is een aanwijzing van de RMR van kracht. In de RMR van 12 april jl. is besloten tot een verlenging van de termijnen van de aanwijzing. Hierdoor moet Sint Maarten uiterlijk in 2021 de tekortcompensatie en het wegwerken van de betalingsachterstanden hervatten door het realiseren van begrotingsoverschotten. Maatregelen om het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen structureel betaalbaar te houden, waaronder de herziening van de ambtenarenpensioenen en de verhoging van de AOV-leeftijd van 62 jaar naar 65 jaar, moeten in de aangepaste aanwijzing uiterlijk 1 januari 2020 zijn genomen.

Definitieve besluitvorming in de RMR over de aangepaste aanwijzing moet nog plaatsvinden. Zodra de verlenging van de aanwijzing van kracht wordt, dient Sint Maarten aan te tonen dat aan de punten uit de aanwijzing voldoende invulling wordt gegeven en dit in de begroting te verwerken.

Leningen en rentelastnorm

Ter dekking van het in de begroting gepresenteerde tekort van ANG 71 miljoen verwacht Sint Maarten in 2019 additionele liquiditeiten nodig te hebben. In de begroting 2019 is hiervoor een voorgenomen lening van ANG 50 miljoen opgenomen. In de RMR is besloten dat eventuele liquiditeitssteun voor 2019 gebonden is aan voorwaarden, waaronder de hervorming van het pensioenstelsel voor ambtenaren.

In de begroting worden ook leningen voorzien van ANG 91 miljoen voor de luchthaven, ANG 27 miljoen voor het verstrekken van een overbruggingskrediet aan de luchthaven en ANG 40 miljoen voor de financiering van diverse kapitaalinvesteringen.

Bij het aangaan van deze leningen zal de schuldquote stijgen tot circa 50 procent van het BBP⁴ (behoudens overige ontwikkelingen in de collectieve sector). Uit de begroting volgt dat de liquiditeiten van de verkoop van de overheidsaandelen in UTS zullen worden besteed aan het gedeeltelijk oplossen van de betalingsachterstanden. Hierdoor zal de schuldquote afnemen.

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 beperkte overschrijding vooralsnog te rechtvaardigen.

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

Financieel beheer

Zoals uit onder meer de reactie⁵ van het Cft op de jaarrekening 2016 blijkt, schiet het financieel beheer ernstig tekort. In juni 2016 heeft de ministerraad van Sint Maarten 12 deelprojectplannen goedgekeurd ter verbetering van het financieel beheer. Het Cft moet vaststellen dat dit verbeterplan is stilgelegd en dat het financieel beheer in de afgelopen 12 maanden nagenoeg geen verbeteringen kent. Het Cft heeft daar zijn toenemende zorgen over uitgesproken.

In de toelichting bij de begroting 2019 geeft Sint Maarten aan dat in 2019 begonnen zal worden met een grootschalig project met betrekking tot het financieel beheer. Dit project omvat vervanging van het financiële ICT-systeem, het moderniseren van de organisatiestructuur, het beschrijven van de procedures en processen en het verbeteren van de administratieve organisatie en de interne controle. Dit verbeterplan financieel beheer is inmiddels in de ministerraad goedgekeurd, maar nog niet gestart. In de begroting 2019 is op de kapitaaldienst een bedrag van ANG 5 miljoen opgenomen voor het project voor het verbeteren van het financieel beheer. Voor het gehele projectplan wordt ANG 15 miljoen aan benodigde financiering verwacht.

Om de afspraak van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021 gestand te kunnen doen, is het noodzakelijk dat Sint Maarten het nieuwe verbeterplan versneld en met voorrang oppakt en uitvoert. Tijdens het bezoek van Cft aan Sint Maarten in juni jl. heeft het Cft erop aangedrongen verdere vertraging in de uitvoering van het verbeterplan te voorkomen.

⁴ Gebaseerd op een BBP van ANG 1.848 miljoen (CBCS, maart 2019)

⁵ Brief d.d. 10 mei 2019 met kenmerk Cft 201900057

Kenmerk
Cft 201900117
Blad
6/6

Daarom adviseert het Cft u nogmaals na te gaan in hoeverre bepaalde onderdelen van het project met beschikbare middelen kunnen worden opgestart in afwachting van financiering voor de onderdelen waarvoor een grotere investering is vereist.

Beleidsprioriteiten

Het Cft ziet de uitgebreide beleidsprioriteiten zoals opgenomen in de begroting als informatief. Sint Maarten heeft daarmee in het afgelopen jaar stappen gemaakt. Echter, de beleidsprioriteiten zijn (voor de meeste ministeries) niet gekwantificeerd en daardoor onvoldoende te vertalen naar financiële consequenties. Het Cft heeft u geadviseerd⁶ dit in de ontwerpbegroting 2020 verder te verbeteren.

Tot slot

Het Cft benadrukt het belang van een tijdige afronding van het begrotingsproces. Evenals in voorgaande jaren is Sint Maarten er niet in geslaagd te zorgen voor een tijdig vastgestelde begroting. Hiermee wordt in strijd met de Rft en de Comptabiliteitslandsverordening van Sint Maarten gehandeld.

Het Cft vraagt daarom uw aandacht voor het proces om te komen tot een tijdig vastgestelde begroting 2020. Gezien de betrokkenheid van diverse partijen, adviseert het Cft u op korte termijn een planning op te stellen en deze af te stemmen met alle betrokkenen, waaronder het Cft.

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

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

⁶ Brief d.d. 25 februari 2019 met kenmerk Cft 201900019