



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

Datum
10 november 2021
Ons kenmerk
Cft 202100132
Pagina
1/8

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

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2022

Geachte heer Irion,

Op 27 oktober jl. ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2022 (OB) van Sint Maarten, met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Hierbij ontvangt u dit advies.

De OB die u aanbiedt aan de Staten dient, conform artikel 11 lid 2 van de Rft, vergezeld te gaan van dit advies, inclusief een toelichting op de wijze waarop rekening is gehouden met dit advies.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor de beoordeling van de begroting wordt gevormd door de Rft aangevuld met de aanwijzing die de Rijkswetfinancieeltoezicht Curaçao en Sint Maarten (RMR) in september 2015 heeft gegeven aan het bestuur van Sint Maarten.¹ Vanwege de coronacrisis heeft de RMR aan Sint Maarten op diens verzoek² toestemming verleend om, op basis van artikel 25 lid 1 van de Rft, voor 2021 af te wijken van de centrale begrotingsnorm³. Deze toestemming is voor het begrotingsjaar 2022 (nog) niet gegeven. Sint Maarten heeft hier op 25 oktober jl. wel om verzocht.⁴

Oordeel

De OB 2022 is voor wat betreft overzichtelijkheid en onderbouwing verbeterd ten opzichte van de begroting 2021, maar voldoet voor een aanzienlijk deel niet aan de normen van de Rft.

¹ De RMR heeft op 18 april 2019 besloten tot verlenging van de termijnen in de aanwijzing maar hierover heeft nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden.

² Minister-president van Sint Maarten, Verzoek tot besluit tot afwijking van de normen, genoemd in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, 4 december 2020.

³ Artikel 15 lid 1 van de Rft.

⁴ Minister van Financiën van Sint Maarten, Request for a decision to deviate from the standards stipulated in article 15 of the Kingdom Law Financial Supervision Curaçao and Sint Maarten, 25 oktober 2021.

De OB toont voor 2022 een tekort op de gewone dienst van ANG 128 miljoen waardoor niet aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft wordt voldaan. Bij het rammen van de baten is op passende wijze uitgegaan van de meest recente groeiramingen van het IMF.⁵ Hierbij is echter onvoldoende rekening gehouden met het realisatieniveau van 2021. Het Cft is van oordeel dat de baten in 2022 daardoor circa ANG 30 miljoen te laag worden begroot. Ook bij de raming van de lasten in 2022 is onvoldoende rekening gehouden met het verwachte realisatieniveau van 2021 waardoor de personeelslasten ANG 6 miljoen en de lasten voor goederen en diensten ANG 50 miljoen te hoog zijn begroot. De overige uitgaven zijn, vanwege de recente uitspraak van het Constitutioneel Hof over de korting op arbeidsvoorwaarden, ANG 6 miljoen te hoog geraamd. Inmiddels heeft Sint Maarten een verzoek voor toepassing van artikel 25 voor 2022 bij de RMR ingediend.

De meerjarenraming, die alleen op het totale baten- en lastenniveau is gegeven, toont tekorten voor de jaren 2023 tot en met 2025. Conform artikel 15, lid 1 sub a dient Sint Maarten een sluitende gewone dienst te hebben. Het Cft acht het van belang dat de gewone dienst vanaf 2023 sluitend is, zodat een verdere oploop van de schulden wordt voorkomen. Ook zal dan liquiditeitssteun niet meer nodig zijn, en is artikel 16 met de mogelijkheid van lopende inschrijving voor kapitaalinvesteringen weer van toepassing. Vanaf 2024 zal toegewerkt dienen te worden naar overschotten, zodat eerdere tekorten gecompenseerd kunnen worden.

De kapitaaldienst voor 2022 is sluitend, maar een meerjarenraming ontbreekt. Hierdoor wordt niet voldaan aan artikel 15 lid 1 sub b van de Rft. Sint Maarten heeft in de begroting een bedrag van ANG 85 miljoen aan investeringen opgenomen. Het is bevorderlijk dat in de begroting wordt beschreven met welke onderdelen van het Landspakket de investeringen verband houden. De begroting onderbouwt de investeringen echter nog onvoldoende concreet, waardoor de begroting ook niet aan artikel 15 lid 2 sub b van de Rft voldoet.

De kapitaaldienst sluit omdat in de OB wordt uitgegaan van volledige herfinanciering van de vanaf 2020 verstrekte en per april 2022 in principe opeisbare liquiditeitssteun. Er zijn echter over de herfinanciering van de liquiditeitssteun nog geen afspraken gemaakt. Het Cft wijst erop dat aan Sint Maarten is gevraagd om bij de vierde uitvoeringsrapportage (UR) 2021 inzicht te geven in het tekort voor 2021 en in de wijze waarop en wanneer de komende jaren invulling wordt gegeven aan de verplichting tot tekortcompensatie. Dit zal worden betrokken in de besluitvorming over de wijze hoe met deze aflossingsverplichting wordt omgegaan.

⁵ IMF, 2021 Article IV – Curaçao en Sint Maarten, August 2021.

Vanwege het uitblijven van aanlevering van de rapportage over de collectieve sector in 2020 conform artikel 24 lid 2 van de Rft is het Cft niet in staat de concrete rentelastnorm voor de OB vast te stellen en te toetsen of aan de norm zoals opgenomen in artikel 15 lid 1 sub c van de Rft wordt voldaan. Het Cft vraagt u om alsnog zo spoedig mogelijk bedoelde informatie aan te leveren en toe te voegen aan de OB 2022.

Het Cft benadrukt de onhoudbare financiële situatie van de zorgfondsen op Sint Maarten. De tekorten van het Ziektekostenverzekering (ZV), Ongevallenverzekering (OV) en het Fonds Ziektekosten Overheidsgepensioneerden (FZOG). Het totale verwachte tekort van de zorgfondsen per ultimo 2021 bedraagt ANG 328 miljoen. Dit is een onhoudbare situatie die per direct drastische maatregelen vergt. De OB beschrijft een aantal beleidsvoornemens op het vlak van de sociale fondsen maar daaruit blijkt nog onvoldoende hoe deze voornemens leiden tot het terugdringen van deze tekorten.

Het Cft adviseert u om de volgende aanpassingen in de begroting aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de Staten:

- Pas de begrote baten aan op basis van het verwachte realisatieniveau van 2021.
- Stel de begrote personeelslasten en lasten voor goederen en diensten neerwaarts bij op basis van het verwachte realisatieniveau van 2021.
- Stel de begrote andere uitgaven neerwaarts bij naar aanleiding van de recente uitspraak van het Constitutioneel Hof over de korting van arbeidsvoorwaarden.
- Voorzie de voorgenomen investeringen van verdere concrete onderbouwing zo mogelijk met een verwijzing naar de plannen van aanpak die voortkomen uit de uitvoering van het Landspakket. Voorts dient iedere voorgenomen investering te worden voorzien van een zogenoemd bestedingsplan.
- Concretiseer de beleidsvoornemens die de sociale fondsen betreffen en licht toe hoe deze voornemens leiden tot het terugdringen van de tekorten.
- Pas de meerjarenraming aan in de begroting.

Toelichting

In de OB zijn verbeteringen aangebracht in overzichtelijkheid en onderbouwing. Het ontbreekt in de OB aan een meerjarig overzicht van de gewone dienst. Een dergelijk overzicht met een toelichting per baten- en lastencategorie zou de OB verder verbeteren. Op basis van informatie uit de vierde UR's van 2019 en 2020, de vastgestelde begroting 2021 en de OB volgt het meerjarig beeld van de gewone dienst zoals weergegeven in tabel 1.

Baten

De begrote baten in 2022 zijn overgenomen uit de laatste ramingen van het IMF. Uit de realisatie in 2021 blijkt inmiddels dat de raming van het IMF voor de baten in 2021 een onderschatting kent. Hierdoor worden in de OB ook de baten voor 2022 onderschat met circa ANG 30 miljoen. Het Cft adviseert dit in de OB aan te passen.

Lasten

De begrote lasten in 2022 voor afschrijvingen, interest, en sociale lasten liggen in lijn met de historische realisatiecijfers. De begrote lasten voor subsidies & overdrachten zijn op hetzelfde niveau als de realisatie in 2019 (pre-Covid). Aangezien Sint Maarten in 2022 geen steunmaatregelen meer voorziet zijn, kan dit worden onderschreven. Bij het financieel beheer vraagt het Cft ook aandacht voor activabeheer inclusief de overgedragen kapitaalgoederen vanuit het trustfonds. Nadat dit heeft plaatsgevonden, dienen de lasten daarop aangepast te worden.

Personeelslasten

De personeelslasten stijgen in 2022 met ANG 20 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting van 2021. In de OB wordt onterecht uitgegaan van het begrotings- en realisatieniveau van ANG 196 miljoen in 2021. In de vastgestelde begroting 2021 is een niveau van ANG 190 miljoen opgenomen en uit de cijfers in de tweede UR van 2021 blijkt dat de realisatie hiermee in lijn verloopt. Het Cft adviseert de begroting 2022 op dit onderdeel aan te passen. Verdere stijging van de personeelslasten in 2022 komt voort uit een verhoging van de ziektekosten voor de ambtenaren (OZR) van ANG 8 miljoen en vacatureruimte voor een bedrag van ANG 6 miljoen, wat plausibel lijkt. Sint Maarten continueert de doorgevoerde kortingen op arbeidsvoorwaarden in 2022.

Goederen & Diensten

Het realisatieniveau van de lasten voor goederen en diensten ligt meerjarig iets onder ANG 110 miljoen per jaar. Ook de realisatie in 2021 ligt in deze lijn. In de OB is voor 2021 uitgegaan van het begrote niveau van ANG 164 miljoen en in deze lijn is voor 2022 ANG 161 miljoen begroot. Het Cft adviseert het historisch realisatieniveau als uitgangspunt te hanteren voor de begroting van deze lastencategorie in 2022 en derhalve het begrote bedrag van ANG 161 miljoen neerwaarts bij te stellen.

Andere uitgaven

De andere uitgaven in 2022 van ANG 10 miljoen bestaan voor ANG 4 miljoen uit studiebeurzen en toelagen en voor ANG 6 miljoen uit een onvoorziene uitgave. Deze laatste uitgave heeft betrekking op het alsnog uitbetalen van vakantiegeld indien de uitspraak van het Constitutioneel Hof over de landsverordeningen met betrekking tot de korting van de arbeidsvoorwaarden hiertoe aanleiding zou geven. Op basis van de recente uitspraak van het Constitutioneel Hof is hiervan geen sprake. Het Cft adviseert de andere uitgaven met ANG 6 miljoen neerwaarts bij te stellen.

Tabel 1: Meerjarig overzicht van de gewone dienst (miljoenen ANG).

Jaren	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Baten	434	355	372	409	454	494	529
Belastingen	350	288	306	341			
Vergunningen	21	11	12	15			
Overige baten	18	21	14	17			
Licenties en concessies	45	34	40	36			
Lasten	468	552	613	537	551	562	552
Personeelslasten	206	194	190	210			
Goederen & Diensten	107	108	164	161			
Afschrijving vaste activa	11	11	9	8			
Interest	13	13	12	12			
Subsidies & Overdrachten	100	103	202	107			
Sociale voorzieningen	28	34	26	28			
Andere uitgaven	3	3	10	10			
Resultaat	-34	-197	-241	-128	-97	-68	-23

Bronnen: 2019 - vierde UR2019, 2020 - vierde UR2020, 2021 - vastgestelde begroting, 2022 en verder - OB2022.

Kapitaaldienst

De OB gaat uit van een sluitende kapitaaldienst in 2022 met inkomsten en uitgaven van ANG 391 miljoen. Voor investeringen wordt ANG 85 miljoen begroot. Een meerjarige begroting van de kapitaaldienst ontbreekt. Investeringen voor de afbouw van een school, een nieuwe gevangenis, financieel beheer, health managementsysteem en de herstructurering van de belastingdienst houden verband met de uitvoering van het Landspakket.

Tabel 2: Investerings in 2022

Investerings	
Afbouwen Prins Willem Alexander School	2,4
Nieuw gebouw parlement	10,0
Fase 2 nieuwe gevangenis	31,5
ICT-verbetering overheid	1,5
Weerradar	1,5
Verbetering financieel beheer	10,0
Managementsysteem health	1,3
Herstructurering belastingdienst	22,0
Overige investeringen	4,5
Totaal	84,7

Bron: Ontwerpbegroting 2022

Het Cft vraagt naar een bestedingsplan van de investeringen die op de kapitaaldienst staan opgenomen. Dat moet ook meer inzicht bieden in de beoordeling van de kasstromen v.w.b. de investeringen en deels het realiteitsgehalte van deze voorgenomen investeringen. Daarbij dient tevens te worden toegelicht welke effecten de investeringen hebben op de meerjarenbegroting (afschrijvingen, onderhoud, e.d.). In het kader van de liquiditeitssteun is de afspraak gemaakt dat de kapitaaldienst beperkt wordt tot noodzakelijke vervangingsinvesteringen of investeringen die volgen uit het hervormingstraject overeengekomen in het kader van het landspakket. In dit kader heeft het Cft in het bijzonder vragetekens bij de bouw van een nieuw parlamentsgebouw. Tevens wordt om een adequate onderbouwing gevraagd van de post overige investeringen.

Financieel beheer

In de OB is weinig informatie opgenomen over de verbetering van het financieel beheer. In het Landspakket zijn hiertoe maatregelen opgenomen. Zoals hierboven beschreven zou een toelichting bij de begrote investering in het financieel beheer verdere informatie moeten geven over de activiteiten en de beoogde resultaten in 2022.

Ten aanzien van de jaarrekeningen 2017 tot en met 2020 zijn meermaals nieuwe deadlines afgesproken. In overleg met de tijdelijke werkorganisatie (TWO) is onlangs in de uitvoeringsagenda⁶ opgenomen dat de jaarrekeningen 2017 en 2018 op 27 oktober jl. zouden worden vastgesteld en de jaarrekeningen 2019 en 2020 op 4 maart 2022. Het Cft heeft tijdens de onlangs gehouden collegereis begrepen dat de jaarrekeningen 2017 en 2018 nog steeds niet zijn vastgesteld. Het Cft benadrukt nogmaals het belang van het realiseren van de afgesproken deadlines en verbetering van het financieel beheer.

⁶ Landspakket Sint Maarten, Uitvoeringsagenda 1 oktober- 31 december 2021.

Collectieve sector

Volgens artikel 23 van de Rft wijst Sint Maarten samen met Nederland tweejaarlijks, na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Sint Maarten in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, voor 1 april aan welke rechtspersonen met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector. De collectieve sector 2021-2022 had dus op 1 april 2020 al moeten zijn vastgesteld, maar dit is tot op heden nog niet gebeurd. Het Cft verzoekt u dringend dit op korte termijn alsnog te doen.

Schuldpositie en rentelastnorm

De overheidsschuld per ultimo 2022 zal volgens deze OB ANG 1.505 miljoen bedragen. De schuldquote komt uit op 71 procent van het nominaal bruto binnenlands product.⁷ In 2022 nemen de langlopende leningen per saldo toe met ANG 177 miljoen. Hiervan is ANG 58 miljoen voor dekking van kapitaaluitgaven en ANG 128 miljoen voor liquiditeitssteun. Er worden aflossingen en herfinancieringen gedaan voor in totaal ANG 301 miljoen. In de OB worden de aflossingen op de leningen van de liquiditeitssteun van 2020 en 2021, die per april 2022 vervallen, voor het volledige bedrag van ANG 292 miljoen geherfinancierd met nieuwe leningen.

Sint Maarten had het Cft op 15 september jl. moeten voorzien van een rapportage over de collectieve sector in 2020 conform artikel 24 lid 2 van de Rft. Het Cft zond u daarover op 6 oktober jl. een bericht. Door het uitblijven van aanlevering van deze rapportage is het Cft niet in staat om te toetsen of aan de rentelastnorm wordt voldaan.

Overheidsentiteiten

Voor het jaar 2022 zijn geen dividenden van overheidsvennootschappen begroot. In de OB is een aparte paragraaf opgenomen waarin de situatie en risico's van de overheidsbedrijven worden beschreven. Volgens Sint Maarten zijn er vooralsnog geen financiële gevolgen voor de begroting van het land. Het is belangrijk en goed dat het land de situatie en risico's van overheidsentiteiten monitort en hierover ook in de kwartaalrapportages blijft rapporteren. Ook is het van belang dat de relevante jaarrekeningen naar het Cft gestuurd worden.

Tot slot

In de OB zijn zowel bij de investeringen als in de meerjarenraming uitgaven opgenomen die samenhangen met de uitvoering van het Landspakket. Uitvoering van het pakket moet, met het oog op het welzijn van de bevolking van Sint Maarten, bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding die daarvoor nodig is.⁸

⁷ Bij de bepaling van de schuldquote is uitgegaan van de economische ramingen van het IMF in IMF, 2021 Article IV – Curaçao en Sint Maarten, August 2021.

⁸ Landspakket Sint Maarten, 22 december 2020.

Kenmerk
Cft 202100132
Blad
8/8

Het is van belang dat de uitvoering van het pakket effectief verloopt en geen vertraging oploopt. Ook een passende verwerking van de uitvoering van het pakket in de begroting van het land is hierbij belangrijk. Het Cft blijft hierover graag met Sint Maarten in gesprek.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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 minister-president van Sint Maarten
De waarnemend secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten