



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
24 juli 2027
Ons kenmerk
Cft 202500070
Pagina
1/10

Uw kenmerk

Bijlage
2

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 vastgestelde begroting 2025

Geachte mevrouw Gumbs,

Op 10 juli 2025 ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de vastgestelde begroting (VB) 2025. Dit is ruim een half jaar na de wettelijke deadline van 15 december 2024.¹ Hierbij ontvangt u het advies van het Cft bij deze VB.² In bijlage 1 van deze brief vindt u de nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing bij dit advies.

Achtergrond

Op 29 september 2024 adviseerde het Cft bij de ontwerpbegroting (OB) 2025 van Sint Maarten. Het Cft oordeelde dat niet kon worden vastgesteld of de OB voldeed aan de normen van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en deed een aantal aanbevelingen. Hierop heeft Sint Maarten de begroting aangepast en ingediend bij de Staten. Tijdens de begrotingsbehandeling zijn meerdere nota's van wijziging en amendementen ingebracht. De aangepaste begroting is op 9 juli 2025 vastgesteld.

Oordeel

Sint Maarten begroot voor zowel 2025 als meerjarig overschotten op de gewone dienst. Het Cft kan echter niet beoordelen of de begroting voldoet aan de centrale begrotingsnorm van de Rft.³ De toelichting op de baten- en lastenraming is onvoldoende, waardoor het Cft niet kan beoordelen of de begroting realistisch is. Daarnaast acht het Cft de invoering van de toeristenbelasting per 1 januari 2026 onzeker. Tevens zijn er risico's ten aanzien van de financiële situatie van de zorgfondsen. De late vaststelling van de begroting 2025 is zeer zorgelijk en duidt op structurele tekortkomingen in het begrotingsproces (en in bredere zin het financieel beheer). Dit beïnvloedt de begrotingsuitvoering, waaronder de voorgenomen investeringen. Ook het budgetrecht door de Staten komt hierdoor onder druk te staan.

Vervolg

Het Cft acht het van belang dat Sint Maarten diverse wijzigingen in de begroting doorvoert. Op basis van artikel 12 lid 2 en lid 3 van de Rft doet het Cft u de volgende aanbevelingen:

1. Voorzie de raming van de baten en lasten van een toereikende toelichting. Pas de begroting aan indien recente realisatiegegevens hiertoe aanleiding geven.
2. Onderbouw de haalbaarheid van invoering van de toeristenbelasting per 1 januari 2026, of herzie de begroting.
3. Heroverweeg de voorziene investeringen op basis van de beschikbare uitvoeringscapaciteit en de late vaststelling van de begroting 2025. Voorzie de meerjarige kapitaaldienst van een adequate toelichting.

Het Cft verzoekt u op grond van artikel 12, lid 4 van de Rft, om binnen 14 dagen, dus uiterlijk op 7 augustus 2025, te reageren op dit advies en daarbij aan te geven hoe Sint Maarten invulling zal geven aan deze aanbevelingen. Het Cft adviseert om de aanbevelingen te verwerken in een zo spoedig mogelijk aan te leveren ontwerpbegrotingswijziging. Daarbij verzoekt het Cft u met een planning te komen, waarbij u prioriteit toekent aan het begrotingsproces 2026. Het Cft gaat graag met u in gesprek over de verbetering van het begrotingsproces.

Toelichting

Resultaat

Sint Maarten presenteert in de begroting een overschot van XCG 8 miljoen op de gewone dienst in 2025. Voor de jaren 2026 en 2027 wordt een overschot van XCG 13 miljoen begroot, gevolgd door een overschot van XCG 8 miljoen in 2028. De begrote resultaten zijn gebaseerd op de realisatiecijfers tot en met het tweede kwartaal van 2024, de begrotingswijziging 2024 en de economische groeiraming van het Internationaal Monetair Fonds van 2024.⁴ Het Cft constateerde bij de OB 2025 al dat het realiteitsgehalte van de baten onvoldoende kon worden beoordeeld en voorzag een risico op een lagere realisatie van de baten.⁵

Baten

Sint Maarten begroot de baten voor 2025 op XCG 586 miljoen. De begrote belastingbaten bedragen XCG 453 miljoen, een stijging van 9 procent ten opzichte van de voorlopige realisatie in 2024.⁶ De onderbouwing van deze stijging is ontoereikend. In 2025 wordt een (reële) economische groei van 3 procent verwacht.⁷ Er zijn in de begroting voor 2025 geen nieuwe beleidsvoornemens opgenomen die een verdere toename ondersteunen. Ten aanzien van de meerjarenraming voorziet het Cft risico's bij de invoering van de toeristenbelasting, welke nog afhankelijk is van wetgeving en implementatie. De begroting geeft geen inzicht in het tijdspad en bevat geen verdere concretisering van dit voornemen. Bij uitstel van de invoering van de toeristenbelasting per 1 januari 2026, is het onzeker of in 2026 een evenwicht op de gewone dienst wordt bereikt.

Lasten

De begrote lasten voor 2025 bedragen XCG 577 miljoen. De personeelslasten stijgen met XCG 33 miljoen (15 procent) ten opzichte van 2024. Ongeveer de helft daarvan is onderbouwd in de begroting en heeft betrekking op een herschikking van kostenposten en loonindexatie. Voor het overige deel ontbreekt de toelichting.

Kapitaaldienst

Sint Maarten begroot voor 2025 in totaal XCG 278 miljoen aan investeringen, waarvan het merendeel betrekking heeft op doorgeschoven investeringen uit 2023 en 2024. Hiervoor heeft Sint Maarten de middelen al ontvangen. Sint Maarten neemt voor 2025 een aanvullende kapitaaldienstlening op van XCG 52 miljoen. De uitvoering van de investeringsprojecten bleef de afgelopen jaren achter door beperkte capaciteit en late vaststelling van begrotingen.⁸ Het stapelen van niet-gerealiseerde investeringsvoornemens leidt ertoe dat reeds geleende middelen op de balans blijven staan. Sint Maarten betaalt rente over deze leningen. Het Cft verzoekt u daarom de voorgenomen investeringsprojecten voor 2025 te heroverwegen.

Zorg

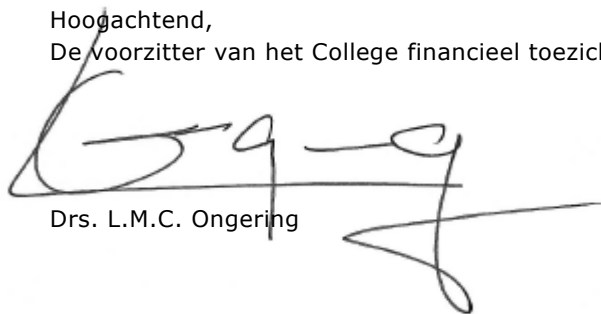
De financiële situatie van de zorgfondsen vraagt bijzondere aandacht, vanwege oplopende tekorten en het uitblijven van structurele hervormingen. Hierdoor kan al op korte termijn een liquiditeitsprobleem bij het Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen ontstaan. Zonder tijdige doorvoering van maatregelen zullen de tekorten druk gaan uitoefenen op de landsbegroting. Het Cft verzoekt u om deze opgave op korte termijn te concretiseren in beleid en dekking. Het Cft denkt graag inhoudelijk mee over oplossingsrichtingen om de tekorten bij de zorgfondsen terug te dringen. De zorg zal als thema centraal staan tijdens het bezoek van het Cft in september 2025.

Belastingen

Het Cft vraagt daarnaast opnieuw aandacht voor de versterking van het belastingstelsel en de Belastingdienst. De beperkte uitvoeringscapaciteit en het uitblijven van hervormingen om het belastingstelsel te moderniseren vormen een belangrijk knelpunt voor duurzaam begrotingsbeleid. Deze modernisering is nodig om opbrengsten te verhogen en ruimte te creëren voor nieuw beleid. Ook vraagt het Cft aandacht voor het ontbreken van inzicht in de ontwikkeling van de belastingopbrengsten. Dit bemoeilijkt het opstellen van een realistische begroting.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Drs. L.M.C. Ongerling

Kenmerk
Cft 202500070
Blad
4/10

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De minister-president van Sint Maarten

De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten

Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

In tabel 1 is de voorlopige realisatie weergegeven van de gewone dienst voor 2023 en 2024, de vastgestelde begroting 2025 en de meerjarenbegroting voor de periode 2026-2028.

Tabel 1: Meerjarig overzicht gewone dienst (in miljoenen XCG)⁹

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Baten	511	522	586	608	624	632
Belastingen	408	414	453	485	499	513
Vergunningen	17	17	23	23	23	22
Fees en concessies	50	53	67	58	60	60
Bijdragen en subsidies	3	6	-	-	-	-
Overige baten	34	33	43	43	43	37
Lasten	495	521	577	595	611	624
Personeelslasten	215	220	253	260	266	274
Goederen en diensten	116	115	135	135	141	140
Sociale voorzieningen	35	39	36	38	40	42
Afschrijvingen	14	14	15	16	16	17
Subsidies en overdrachten	98	108	109	116	119	120
Studiebeurzen	3	3	3	4	4	4
Bank en rentelasten	14	23	26	26	26	27
Resultaat	16	1	8	13	13	8

Bron: vierde uitvoeringsrapportages 2023-2024 en de vastgestelde begroting 2025 van Sint Maarten.

Baten

Sint Maarten begroot de baten voor 2025 op XCG 586 miljoen. Dit is een stijging van XCG 64 miljoen ten opzichte van 2024. De stijging wordt met name veroorzaakt door XCG 39 miljoen hogere belastingbaten en XCG 14 miljoen hogere fees en concessies.

Sint Maarten hanteert de groeiraming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uit 2024, de tweede uitvoeringsrapportage (UR) van 2024 en de vastgestelde begrotingswijziging 2024 als basis voor de raming van de baten. Uit de vierde UR van 2024 blijkt dat Sint Maarten XCG 28 miljoen lagere baten realiseerde dan geraamd. Voor 2025 heeft het IMF de reële groeiverwachting neerwaarts bijgesteld naar 3 procent.

Belastingbaten

Sint Maarten begroot voor 2025 XCG 453 miljoen belastingbaten. Dit is een stijging van 9 procent ten opzicht van 2024, terwijl Sint Maarten in de begroting geen maatregelen heeft opgenomen om de belastingbaten te verhogen. Met name de begrote stijging van de winstbelasting met XCG 15 miljoen ten opzichte van 2024 acht het Cft onzeker.

Vanaf 2026 voorziet de begroting in de implementatie van een toeristenbelasting, welke XCG 18 miljoen per jaar oplevert. Uit de toelichting blijkt dat de wetgeving voor deze heffing nog niet is vastgesteld. Ook ontbreekt een onderbouwd tijdpad voor de invoering. Het Cft acht de implementatie per 1 januari 2026 daarom onzeker.

Fees en concessies

Sint Maarten begroot XCG 67 miljoen baten uit fees en concessies. Dit is XCG 14 miljoen hoger dan in 2024. Dat is een stijging van 29 procent. Deze stijging wordt deels verklaard doordat Sint Maarten in 2025 dividenden ten bedrage XCG 9 miljoen van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) verwacht. In 2024 werd van de CBCS geen dividenduitkering ontvangen. De casino en loterij fees stijgen met XCG 7 miljoen ten opzichte van 2024. Deze stijging is niet toegelicht.

Lasten

Sint Maarten begroot voor 2025 XCG 577 miljoen aan lasten. Dit is XCG 56 miljoen meer dan in 2024. Dit wordt met name veroorzaakt door een stijging van de personeelslasten (+ XCG 33 miljoen), lasten voor goederen en diensten (+ XCG 20 miljoen) en een stijging van de rentelasten (+ XCG 3 miljoen).

Personeelslasten

Sint Maarten begroot voor 2025 XCG 253 miljoen aan personeelslasten. Dit is een stijging van XCG 33 miljoen ten opzichte van 2024. Voor een bedrag van XCG 8 miljoen wordt dit veroorzaakt door een wijziging in de functieboeken. Door deze wijziging worden kosten die eerder onder goederen en diensten werden verantwoord nu onder personeelslasten wordt opgenomen. Voorts wordt een stijging van XCG 8 miljoen veroorzaakt door indexatie van de salarissen van 2 procent, tredeverhogingen, jubileums en verhoging van vakantiegeld met 1 procent. Voor het overige deel ontbreekt een toelichting.

Goederen en diensten

Sint Maarten begroot voor 2025 XCG 135 miljoen aan lasten voor goederen en diensten, een stijging van XCG 20 miljoen ten opzichte van 2024. Door een functieboekwijziging is daarnaast XCG 8 miljoen verschoven van de post goederen en diensten naar de personeelslasten. De stijging van de lasten voor goederen en diensten wordt voor een bedrag van XCG 11 miljoen veroorzaakt door het Program Effectiveness and Advancing Resilience (SPEAR). Dit programma heeft als doel om de institutionele capaciteit en effectiviteit van het National Recovery Program Bureau en de overheid van Sint Maarten te verbeteren. Daarnaast wordt een bedrag van XCG 5 miljoen verklaard door een toename van juridische kosten, overige kosten voor goederen en diensten en middelen die worden ingezet in het kader van het trustfonds. Voor het overige deel is geen toelichting in de begroting opgenomen.

Rentelasten

De rentelasten stijgen met XCG 3 miljoen ten opzichte van 2024. Deze toename wordt verklaard door rentebetalingen over de kapitaaldienstlening uit 2024 en de begrote kapitaaldienstlening in 2025.

Sociale voorzieningen

De begroting 2025 voorziet in XCG 3 miljoen lagere lasten voor sociale voorzieningen. Sint Maarten geeft echter aan dat de sterke groei van de 65-pluspopulatie de druk op de sociale voorzieningen vergroot. De begroting bevat geen toelichting op de neerwaartse bijstelling.

Kapitaaldienst

In tabel 2 is de voorlopige realisatie weergegeven van de kapitaaldienst voor 2023 en 2024, de vastgestelde begroting 2025 en de meerjarenbegroting voor de periode 2026-2028.

Tabel 2: Overzicht kapitaaldienst (in miljoenen XCG)¹⁰

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Ontvangsten	394	61	366	59	46	47
Opname geldlening	-	39	52	44	34	35
Ontvangen geldlening eerdere jaren	61	-	159	-	-	-
Herfinanciering	316	-	74	-	-	-
Afschrijvingen/ eigen middelen	14	19	14	14	12	12
Bijdragen	-	2	67	-	-	-
Overig	3	1	-	-	-	-
Uitgaven	333	61	366	59	46	47
Aflossing leningen (herfinanciering)	329	15	83	9	7	7
Studiefinanciering	4	5	5	5	5	5
Investeringsleningen	1	41	278	44	34	35
Saldo	60	0	0	0	0	0

Bron: vierde uitvoeringsrapportages 2023-2024 en de vastgestelde begroting 2025 van Sint Maarten.

Investeringsleningen

In 2025 wil Sint Maarten een kapitaallening van XCG 52 miljoen aantrekken en in 2026 voor XCG 44 miljoen. Voor de jaren erna heeft Sint Maarten een investeringsambitie van jaarlijks één procent van het bruto binnenlands product (bbp). Sint Maarten raamt de rentelasten voor kapitaaldienstleningen op 3,4 procent.

In totaal neemt Sint Maarten voor 2025 een investeringsvoornemen op van XCG 278 miljoen. Het merendeel van dit bedrag betreft investeringsvoornemens die in 2023 en 2024 in de begroting waren opgenomen en nog niet zijn uitgevoerd. Van de totale investeringsvoornemens uit 2023 en 2024 werd tot en met het eerste kwartaal van 2025 slechts XCG 45 miljoen uitgevoerd. Het Cft voorziet problemen bij de uitvoering van de begrote projecten en dringt er bij Sint Maarten op aan de begroting te herzien.

Herfinanciering

Op 21 oktober 2025 loopt een door Nederland uitgegeven obligatielening van XCG 73,5 miljoen aan Sint Maarten af. Sint Maarten heeft onvoldoende liquide middelen voor aflossing en verzocht om een volledige herfinanciering van de lening. Een vastgestelde begroting is hiervoor een vereiste, waaraan inmiddels is voldaan. De voorwaarden van de lening worden momenteel afgestemd tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sint Maarten. Het Cft adviseert de jaarlijkse aflossingen en rentebetalingen in de begrotingswijziging op te nemen, zodra hierover duidelijkheid is.

Financieel beheer

Sint Maarten slaagt er sinds 2010 niet in om de begrotingen tijdig vast te stellen. Ook de begroting 2025 werd ruim een half jaar na de wettelijke deadline vastgesteld. De begroting bevat bovendien geen update over de voortgang van de implementatie van de projecten uit het Landspakket. Ook zijn de (meerjarige) uitgaven in dit kader onvoldoende toegelicht. Tegelijkertijd is het positief dat Sint Maarten de bijdragen voor het SPEAR-project meerjarig raamt. Ook is op onderdelen een aanvullende toelichting opgenomen in de begroting. Op andere posten ontbreekt echter een voldoende toelichting of is deze niet ordelijk uitgewerkt.

Liquiditeitspositie

De begroting bevat een meerjarige liquiditeitsprognose. Het verwachte saldo aan vrije liquide middelen aan het einde van 2025 bedraagt XCG 23 miljoen. Gezien de toekomstige aflossingsverplichtingen en het belang van het aanhouden van een liquiditeitsbuffer van minimaal één maand aan lasten, wees het Cft al eerder op het belang om de liquiditeitspositie te versterken.¹¹

Collectieve sector

Sint Maarten dient jaarlijks te rapporteren over de uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector.¹² Sint Maarten heeft de cijfers van de collectieve sector over de jaren 2021 en 2022 en 2023 ondanks herhaaldelijk verzoek, nog niet bij het Cft aangeleverd.¹³ Hierdoor kan niet worden getoetst of de rentelastnorm wordt overschreden.¹⁴ Ook beschikt het Cft niet over de jaarrekeningen 2023 van alle overheids-(gelieerde) entiteiten.

Sint Maarten diende voor 1 april 2025 de collectieve sector voor de jaren 2026 en 2027 vast te stellen.¹⁵ Ook de collectieve sector voor de jaren 2024 en 2025 is nog niet vastgesteld.

Schuldpositie

De overheidsschuld, inclusief kortlopende schulden van Sint Maarten, bedraagt per eind 2025 naar schatting XCG 1.470 miljoen. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de schuld eind 2024. De overheidsschuld eind 2025 van Sint Maarten bedraagt daarmee 47 procent van het bbp.¹⁶ Het cumulatieve tekort van de zorgfondsen is in deze schuldpositie niet meegenomen. Het Cft heeft Sint Maarten verzocht om duidelijkheid te geven over de status van de schuld van de zorgfondsen aan andere fondsen en de mogelijke toerekening daarvan aan de overheidsschuld.¹⁷ Het Cft heeft deze zienswijze nog niet ontvangen.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Artikel 14 lid 1 van de Rft. Sint Maarten haalde de wettelijke termijn van 15 december 2024 niet. De Rijkswinsterraad (RMR) verzocht Sint Maarten op 4 april 2025 om de begroting 2025 voor 30 april 2025 vast te stellen. Sint Maarten haalde ook deze deadline niet. Ministerie van BZK, kenmerk 2025-0000282307, Behandeling Cft bericht in Rijkswinsterraad 4 april 2025, d.d. 15 april 2025. Voorts verzocht de RMR Sint Maarten op 30 juni 2025 om de begroting 2025 voor 15 juli 2025 vast te stellen. Ministerie van BZK, kenmerk 2025-0000421925, Behandeling van Cft bericht in de Rijkswinsterraad van 30 juni 2025, d.d. 9 juli 2025.

² Het toetsingskader voor de beoordeling van de begroting wordt gevormd door de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), aangevuld met de aanwijzing die de RMR in september 2015 heeft gegeven aan het bestuur van Sint Maarten. Staatsblad 2015, Besluit van de 30e oktober 2015 tot afkondiging van het Besluit van 8 september 2015 houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Sint Maarten tot het oplossen van de ontstane betalingsachterstanden, de compensatie van gerealiseerde tekorten op de gewone dienst in periode 2010-2014, het in de begroting 2015 en de meerjarenbegroting volledig opnemen van de zorg- en pensioenuitgaven en het nemen van maatregelen ten behoeve van een houdbaar pensioen- en sociale zekerheidsstelsel. De RMR heeft op 18 april 2019 besloten tot verlenging van de aanwijzing, maar over de nieuwe termijnen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

³ Dit oordeel kent enige onzekerheid, vanwege het feit dat de begroting op onderdelen niet voldoet aan een volledige, ordelijke en controleerbare begroting (artikel 15, lid 2 van de Rft) en daarmee niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat aan de centrale begrotingsnorm wordt voldaan. Bij vaststelling van de jaarrekening over het desbetreffende begrotingsjaar kan op basis van het oordeel van de accountant (een goedkeurende verklaring wat betreft getrouwheid) pas met zekerheid worden beoordeeld of daadwerkelijk is voldaan aan de centrale begrotingsnorm.

⁴ IMF, 2024 Article IV Consultation discussion Curaçao and Sint Maarten, Press Release and Staff Report, d.d. september 2024.

⁵ Cft, kenmerk 202400115, Advies bij de ontwerp-begroting 2025, d.d. 29 september 2024.

⁶ Minister van Financiën van Sint Maarten, Execution report/uitvoeringsrapportage 2024, d.d. 27 februari 2025.

⁷ IMF, Staff concluding statement of the 2025 Article IV mission, d.d. 24 juni 2025.

⁸ Cft, kenmerk 202500054, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2024, d.d. 4 juni 2025. Cft, kenmerk 202500066, Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2025, d.d. 2 juli 2025.

⁹ In deze tabel is sprake van afronding op hele XCG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

¹⁰ In deze tabel is sprake van afronding op hele XCG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

¹¹ Cft, kenmerk 202500039, Advies aflopende obligatielening, d.d. 29 april 2025.

¹² Artikel 24 van de Rft.

¹³ Cft, kenmerk Cft 202400121, Rapportages collectieve sector en verzoek jaarrekeningen overheids- (gelieerde) entiteiten, d.d. 25 oktober 2024.

¹⁴ Artikel 15 lid c van de Rft. Op basis van de realisatie tot en met december 2024 verwacht het Cft niet dat rentelastnorm wordt overschreden.

¹⁵ Artikel 23 van de Rft.

¹⁶ IMF, 2024 Article IV Consultation discussion Curaçao and Sint Maarten, Press Release and Staff Report, d.d. september 2024.

¹⁷ Cft, kenmerk Cft 202300022, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2022, d.d. 1 maart 2023.