



Aan
De minister van Financiën van Sint Maarten

Contactpersoon	Telefoonnummer
Marnell Bosma / Jacob de Glee (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
21 oktober 2011 21-Oct-2010	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201002293	
Pagina	Bijlagen
1/8	1

Onderwerp
Advies Cft bij Ontwerpbegroting 2011

Geachte heer Shigemoto,

Op 7 oktober 2010 heeft het Cft van het (toen nog) eilandgebied Sint Maarten een (ontwerp)begroting 2011 voor het land Sint Maarten ontvangen. Conform artikel 11 lid 5 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten (Besluit NACM), dient het Cft binnen veertien dagen de begroting te toetsen aan de hand van de criteria vervat in artikel 15 en dienaangaande een advies op te stellen en, waar nodig en gewenst, aanbevelingen voor aanpassing te doen. Met de publicatie van het Koninklijk Besluit tot vaststelling van het tijdstip inwerkingtreding diverse rijks wetten (Staatsblad, 388) is het Besluit NACM niet langer van kracht en geldt de Rijks wet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Het Cft gaat ervan uit dat de ontwerpbegroting 2011 zoals ingediend door eilandgebied Sint Maarten op 7 oktober te beschouwen is als de ontwerpbegroting 2011 van het nieuwe land Sint Maarten. De toetsing hiervan en het daaruit voortvloeiende, onderhavige, advies is gebaseerd op de criteria in de Rijks wet.

Het Cft is van mening dat de ontwerpbegroting 2011 niet voldoet aan alle criteria van artikel 15 van de Rijks wet. Het Cft komt op grond van het volgende aan deze zienswijze:

1. Criterion: De in de ontwerpbegroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen.

De ontwerpbegroting 2011 kent weliswaar (op papier) een saldo van ANG 0 op de Gewone Dienst, maar dit is naar het oordeel van het Cft niet correct. Het Cft heeft

College financieel toezicht

De Rouvilleweg 39
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081
Telefax (+5999) 461 9088
E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

geconstateerd dat er sprake is van een substantieel tekort van minstens ANG 130 miljoen. Dit tekort kan nog verder oplopen naarmate er meer duidelijkheid komt over een aantal lasten die nog dienen te worden opgenomen. Daarmee voldoet de ontwerpbegroting niet aan dit criterium. In de bijlage is dit oordeel onderbouwd.

2. Criterium: de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de Kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen.

De Kapitaaldienst vertoont een tekort gelijk aan het opgenomen bedrag waarvoor een beroep dient te worden gedaan op de kapitaalmarkt. Er is ruimte onder de rentelastnorm (zie met betrekking tot de rentelastnorm het volgende criterium) om dit tekort d.m.v. geldleningen te financieren. In de bijlage is dit oordeel onderbouwd.

3. Criterium: De rentelastnorm wordt niet overschreden.

Sint Maarten blijft binnen de rentelastnorm (voor de gehele collectieve sector), waarmee voldaan wordt aan dit criterium. Het betreft hier echter een voorlopig oordeel in afwachting van de resultaten van een door een onafhankelijke instantie uit te voeren onderzoek naar de plausibiliteit van de opgegeven rentelasten en de hoogte van de rentelastnorm. Dit onderzoek wordt door het Cft noodzakelijk geacht omdat de ontmanteling van het Land grote gevolgen heeft voor de samenstelling van de collectieve sector van Sint Maarten (en Curaçao), waarmee ook de omvang van de inkomsten van deze collectieve sector (welke de basis vormen van de rentelastnorm) materieel verandert.

4. Criterium: In de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen.

Voor zover het Cft bekend zijn alle te verwachte inkomsten opgenomen, zij het op sommige punten aan de te hoge kant. Met betrekking tot de lasten heeft het Cft kunnen constateren dat een aantal niet is opgenomen.

Criterium: De in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht.

Er is moeite gedaan om op onderdelen een goede toelichting op te stellen. Op een aantal punten is de toelichting ontoereikend. De samenhang tussen beleid, instrumenten en middelen komt onvoldoende tot uitdrukking. Als gevolg hiervan is niet te bepalen in hoeverre de opgevoerde lasten een weerspiegeling zijn van de noodzakelijke lasten of juist van de gewenste lasten. Zo geeft Sint Maarten aan dat er bij het budget voor sommige voormalige Landtaken een verhoging van 30-40% nodig wordt geacht. De conclusie van het Cft is dat Sint Maarten op dit moment niet in staat is om het lastenniveau in de ontwerpbegroting 2011 te financieren. Bij het zoeken naar oplossingen is het van wezenlijk belang te weten in hoeverre het lastenniveau in de ontwerpbegroting 2011 absoluut noodzakelijk is of dat hier nog

ruimte voor fasering bestaat (in combinatie met maatregelen gericht op het optimaliseren van de toekomstige baten).

criterium: De begroting is zodanig ingericht dat het voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

De ontwerpbegroting voldoet grotendeels aan het criterium van ordelijkheid, maar voldoet op vele punten nog niet aan het criterium van controleerbaarheid. Als illustratie hiervan kan hetgeen is opgenomen bij de toereikendheid van de toelichting dienen. Omdat de toelichting hier en daar te wensen over laat komt ook de controleerbaarheid in het gedrang.

5. criterium: Bij de begroting dient een uiteenzetting te worden verstrekt van de financiële toestand van het land Sint Maarten.

Dit is in de ingediende begroting niet het geval.

Op basis van het bovenstaande voldoet Sint Maarten, naar het oordeel van het Cft, niet aan de normen van artikel 15. In 2009 is Sint Maarten er niet in geslaagd om zonder tekort op de Gewone Dienst te eindigen. Naar het zich laat aanzien is dit ook het geval voor 2010. Met de transitie naar de landstatus lijken de problemen alleen nog maar veel groter te zijn geworden. Het Cft is van mening dat met grote voortvarendheid gewerkt moet worden aan een structurele oplossing van het tekort en een integraal c.q. samenhangend pakket aan maatregelen. Het Cft ziet weinig heil in het alleen maar treffen van losse (nood)maatregelen. Op basis hiervan komt het Cft tot de volgende aanbevelingen.

Het Cft beveelt de regering van Sint Maarten voor de korte termijn aan om een onderzoek te doen naar het minimale niveau van de lasten welke voortvloeien uit de bestaande wet- en regelgeving. Dan wordt inzichtelijk wat de lasten zijn waar Sint Maarten op korte termijn niet onderuit kan. Op dit moment ontbreekt het aan een inzicht in wat deze minimale lasten zijn. Eerder (bij de advisering bij de begroting 2010) heeft het Cft gevraagd om een doorlichting van de Onderwijs en de Volksgezondheidbegroting. Door capaciteitsgebrek is Sint Maarten daar nog niet aan toe gekomen. Dit is echter iets dat geen langer uitstel duldt. Er zal daarom, binnen zes weken, een onderzoek door een externe entiteit naar het minimaal noodzakelijke lastenniveau uitgevoerd dienen te worden. Dit onderzoek zal breder moeten zijn dan alleen Onderwijs en Volksgezondheid. Naast deze twee gebieden dient in ieder geval gekeken te worden naar Sociale Zekerheid, Justitie, Infrastructuur en meer in het algemeen naar Personeel.

Daarnaast zal de huidige regering van Sint Maarten een beleidsplan voor de komende regeerperiode moeten opstellen en deze tevens vertalen in budgettaire gevolgen. Onderdeel hiervan dient een kerntakenanalyse te zijn. De resultaten hiervan kunnen worden afgezet tegen de resultaten van het onderzoek naar het wettelijke minimum. Als derde dient aandacht besteed te worden aan de batenkant van de begroting. Dit langs twee lijnen. Enerzijds dient in beeld te worden gebracht wat het huidige fiscale

stelsel kan opbrengen indien het stelsel juist wordt toegepast en uitgevoerd. Daarnaast dient te worden nagegaan of het stelsel op bepaalde punten aanpassing behoeft, waarmee de te genereren batenstroom robuuster wordt. Dit mede in het licht van het nieuwe fiscale stelsel van de BES.

Tot slot wil het Cft uw aandacht vragen voor de voortgang van verbeteracties op het terrein van financieel beheer. Verbeteringen op het terrein van begroting(sproces) zijn onlosmakelijk verbonden met verbeteringen op het terrein van het onderliggende financieel beheer. Zo staat en valt een goed begrotingsproces met het beschikbaar zijn van tijdige, volledige en betrouwbare uitvoeringsinformatie (kwaliteit van een administratie). Het Cft heeft eerder aanbevelingen gegeven ter verbetering van het financieel beheer van Sint Maarten (Cft/2010/001157, d.d. 8 april jl.). Het vorig bestuur heeft daar op 27 augustus jl. op gereageerd en op diverse onderdelen is, via het USONA-project 'Verbetering Financieel beheer', het nodige in gang gezet. Echter, het Cft heeft op basis van deelname aan de Stuurgroep van dit project grote zorgen over de voortgang van de diverse verbeteracties. Het Cft wil hiervoor uw aandacht vragen. Het is van belang dat voldoende capaciteit wordt vrijgespeeld c.q. wordt aangetrokken hiervoor. Het Cft hecht eraan dat vanuit Sint Maarten een sterke regie wordt gevoerd op dit terrein. Het Cft wil graag in volgende Stuurgroepvergaderingen de voortgang op de diverse punten uit het Cft-advies op structurele wijze aan de orde hebben en bespreken.

De combinatie van bovenstaande vier elementen (absolute wettelijke minimum aan lasten, beleidsprogramma/kerntaken, de te genereren baten (nu en in de toekomst) en een goed functionerend financieel beheer) vormen de ingrediënten op basis waarvan gewerkt moet worden aan een structurele oplossing van de budgettaire problematiek van Sint Maarten.

Conclusie

De ontwerpbegroting 2011 zoals door het Cft op 7 oktober 2010 ontvangen, voldoet niet aan alle criteria van artikel 15 van de Rijkswet. Er is een substantieel tekort op de Gewone Dienst. Hiervoor dienen aanvullende maatregelen te worden getroffen. Het gesignaleerde tekort is dusdanig veel groter dan in voorgaande jaren het geval is, dat het Cft thans een meer fundamentele aanpak van de problematiek voorstaat. Doordat de controleerbaarheid van de begroting te wensen overlaat is niet aan te geven in hoeverre Sint Maarten in staat is de lasten die nodig zijn bij het behoorlijk uitvoeren van de taken behorende bij het nieuwe land te financieren, danwel of het ambitieniveau van Sint Maarten (op dit moment) te hoog is. Het Cft heeft in zijn aanbeveling een aanpak geschetst die bij kan dragen aan een structurele oplossing van de problematiek. Daarmee bestaat het risico dat Sint Maarten op de korte termijn nog wel geconfronteerd blijft met een budgettaire probleem. Op basis van de resultaten van genoemd onderzoek moet worden gezien hoe groot dat probleem is. Hiervoor dient dan een oplossing te worden gevonden. Het Cft verneemt graag, op korte termijn, of Sint Maarten zich kan vinden in een dergelijke aanpak. Het is zaak dat de voorgestelde aanpak snel wordt ingezet. Conform de wetgeving dient er voor 1 januari 2011 sprake zijn van een begroting die de toets van artikel 15 van de Rijkswet kan doorstaan.

Kenmerk
Cft 201002293
Blad
5/8

Conform artikel 11 lid 2 van deze wet dient de regering van Sint Maarten de begroting aan de Staten aan te bieden vergezeld van het advies van het Cft. Daarbij dient tevens te worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met dit advies. Na vaststelling van de ontwerpbegroting door de Staten van Sint Maarten wordt deze onmiddellijk ter beoordeling aan het Cft aangeboden. Waarna het Cft de vastgestelde begroting zal toetsen aan de beoordelingscriteria in de Rijkswet (artikel 15) en van een advies zal voorzien.

In de bijlage bij deze brief worden de conclusies bij de criteria nader toegelicht.

In verband met het voornemen van het Cft om de raad van ministers van het Koninkrijk RMR) periodiek te informeren omtrent de stand van zaken met betrekking tot Sint Maarten (neergelegd in de brief van het Cft aan de RMR op 28 juli 2010, kenmerk 2010-2089), is een afschrift van dit advies gezonden aan de RMR.

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

Namens deze,
De secretaris van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

drs. G.M. Bergsma

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

Bijlage – Toelichting op Cft-adviesbrief

De Gewone Dienst heeft een substantieel tekort

De ingediende ontwerpbegroting geeft een saldo van ANG 0 op de Gewone Dienst. Naar het oordeel van het Cft is dit niet correct en is er sprake van een substantieel tekort. Dit tekort is in de orde van grootte van ANG 130 miljoen. Dit bedrag kan nog oplopen naarmate er meer duidelijkheid komt over een aantal nog op te nemen lasten. In het kort is het bedrag van circa ANG 130 miljoen als volgt opgebouwd (in ANG miljoen):

<i>Aan de inkomstenkant</i>		Structureel	Opmerking
1. Bijstelling naar beneden van de inkomsten uit belastingen	17,7	X	Het Cft heeft een raming gemaakt van elke belastingsoort op basis van de gerealiseerde ontvangsten over de afgelopen 5 jaren. Dit is vergeleken met de ramingen in de ontwerpbegroting. De grootste verschillen zitten in de BBO (-9,1), de overdrachtsbelasting (+3), diverse middelen (+1,1), loonbelasting (-11,5), winstbelasting (-3), en hazard/casino (+1,9).
2. Bijstelling naar beneden van de bank license fee/dividend	3	X	De bijstelling is gebaseerd op een raming van de Centrale Bank.
3. Eliminatie van de opbrengst uit de verbetering v/d belastingdienst	3	x	De eliminatie is gebaseerd op het feit dat de begrotingsuitvoering 2010 tot nu toe geen enkel teken vertoont die de realisatie van de verwachte opbrengst aannemelijk maakt.
<i>Aan de uitgavenkant</i>			
4. Terugboeking posten van Kapitaaldienst naar de Gewone Dienst	25		Het betreft posten die niet of niet geheel in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 4 en 5, van de comptabiliteitsverordening en posten waarvan onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat deze in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 4 en 5. Deze posten zijn SEI projecten, Plan van aanpak Justitie, Onderwijsprogramma, Infrastructuur, IVB programma, Opleiding/cursussen, en Overigen.
5. Premie medeverzekering gezinsleden	12	x	Deze premie is een verplichting van de overheid en dient opgenomen te worden in de begroting.
6. Kustwacht	3,5	x	Deze post ontbreekt in de begroting; de raming is gebaseerd op gegevens van de Kustwacht directie.
7. Justitie	19	x	In de begroting is een bedrag van ANG 52 miljoen opgenomen voor de lasten Justitie. Dit bedrag blijkt ANG 71 miljoen te moeten zijn.

Voorts is er een aantal lasten en baten verbonden aan een aantal zaken welke nog nader bekeken dient te worden en die waarschijnlijk nog meegenomen dient te worden. Het betreft in ieder geval de douane, lopende projecten die een

uitgaven/investeringscomponent hebben in 2011, de opgenomen inkomsten uit Bureau Telecommunicatie die nog nader onderbouwd dienen te worden, de bijdragen van St. Maarten in de samenwerkingsmiddelen m.b.t. nieuwe projecten, de backservice en premie APNA, de verplichtingen die volgen uit de besluitenlijst (Hilton, Den Haag, 7 september 2010) van de politieke stuurgroep (punten 14 t/m 18, 28, 31, 32, 36, 42 en 49) en een lijst van nagekomen posten. Voorts bedraagt het aantal personeelsleden die overgenomen worden van het voormalig Land N.A. in de begroting 412 maar volgens nieuwe inzichten kan dit aantal ook 534 bedragen.

Bij de uitgaven APNA en de lijst nagekomen posten gaat het om uitgaven van circa ANG 46,6 miljoen. Het voorlopig totaal van het tekort komt hiermee op circa ANG 130 miljoen en kan nog oplopen.

De meerjarencijfers zijn grotendeels tot stand gekomen via indexering van het begrotingsjaar met enkele procenten. Dit gaat echter voorbij aan de gevolgen van bijvoorbeeld demografische ontwikkeling (vergrijzing). Daarmee is de kwaliteit van deze cijfers in de ogen van het Cft onvoldoende.

De Kapitaaldienst heeft een tekort

Op de Kapitaaldienst is een bedrag van ANG 75,8 miljoen, plus een bedrag van ANG 4,2 miljoen t.b.v. studiefinanciering, opgenomen voor investeringen. Aangezien ANG 61,6 miljoen hiervan gefinancierd gaat worden met op te nemen gelden (beroep op de kapitaalmarkt), is er sprake van een tekort op de Kapitaaldienst van een even groot bedrag, namelijk ANG 61,6 miljoen.

Zoals eerder opgemerkt, zijn er posten (ANG 25 miljoen) opgenomen op de Kapitaaldienst die volgens het inzicht van het Cft op de Gewone Dienst thuishoren. Het tekort op de Kapitaaldienst wordt dan met dit bedrag verminderd. Er is ruimte onder de rentelastnorm om d.m.v. geldleningen het tekort te financieren.

De rentelastnorm wordt niet overschreden

Er is voor een bedrag van ANG 12,2 miljoen opgenomen aan rentelasten van de geconsolideerde collectieve sector. De rentelastnorm is berekend volgens de overeengekomen systematiek, namelijk 5% van de geraamde inkomsten van de collectieve sector van het jaar 2011. Volgens de toelichting bij de ontwerpbegroting betreft het een bedrag van ANG 27,7 miljoen voor de rentelastnorm. De rentelasten liggen onder deze norm en voldoet de begroting dus aan dit criterium.

Dit is echter een voorlopig oordeel van het Cft. Artikel 23 lid 1 van het Besluit NACM stelt dat Onze minister (in dit geval van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en het betreffende bestuur (in dit geval van Sint Maarten) gezamenlijk, op advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen, aanwijzen welke rechtspersonen behoren tot de collectieve sector. Dit is voor het eilandgebied Sint Maarten gebeurd in 2008. Artikel 23 lid 1 van de Rijkswet stelt dat Onze minister (in dit geval van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en het betreffende bestuur (in dit geval van Sint Maarten) gezamenlijk, op advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van dat land *tweejaarlijks* aanwijzen welke rechtspersonen behoren tot de collectieve sector. Vanwege het feit dat de vaststelling van de collectieve sector voor het eilandgebied Sint Maarten twee jaar geleden heeft plaatsgevonden én het feit dat met de ingang van de nieuw landstatus voor Sint Maarten er een collectieve sector voor

het land Sint Maarten dient te worden vastgesteld (die met zekerheid substantieel zal afwijken van die van het eilandgebied) én het feit dat er op dit moment geen Centraal Bureau voor de Statistiek Sint Maarten bestaat (en het het Cft niet bekend is of Sint Maarten een Service Level Agreement (SLA) met het CBS Curaçao heeft afgesloten) laat het Cft een onderzoek door een onafhankelijke instantie uitvoeren naar de samenstelling van de collectieve sector en de waarschijnlijkheid van de opgenomen rentelasten en de berekende rentelastnorm. De resultaten van dit onderzoek zullen bepalend zijn voor het uiteindelijk oordeel van het Cft. Mogelijke noodzakelijke aanpassing van de voornemens in de ontwerpbegroting kunnen via een begrotingswijziging worden verwerkt.

Opname alle verwachte inkomsten en uitgaven, toereikende toelichting, ordelijkheid en controleerbaarheid

Alle verwachte baten lijken te zijn opgenomen, maar, zoals eerder aangegeven, is een aantal verwachte lasten buiten de begroting gebleven/gelaten. Het geldelijk totaal van deze weggelaten lasten is dusdanig dat bij opname ervan de begroting een substantieel tekort vertoont.

Er is moeite gedaan om een goede toelichting op te stellen. In de toelichting komen de begrotingsonderdelen en posten uitgebreid en systematisch aan bod. Op een aantal punten is de toelichting ontoereikend. Dit geldt vooral voor het inzicht verschaffen in wat er overgenomen wordt van het Land NA, welke van deze taken Sint Maarten zelf gaat uitvoeren en welke uitbesteed worden (SLA), wat er dan minimaal aan taken zijn na het samenvoegen van het eilandgebied en de overgenomen landstaken, wat er dan eventueel nog aan ruimte overblijft, en hoe deze ruimte dan benut wordt. Gezien de overgang naar een nieuwe staatkundige structuur van 2010 naar 2011 is een dergelijke toelichting bij de begroting 2011 cruciaal. Dit is des te meer het geval gezien de mededeling van Sint Maarten in de brief van 14 juli 2010. Hierin wordt gesteld dat op het laatste moment duidelijk is geworden dat de landsdiensten de afgelopen jaren substantieel te laag zijn begroot en dat Sint Maarten deze bij het opstellen van de ontwerpbegroting heeft moeten ophogen met 30 tot 40 %. In de toelichting wordt hier niet op in gegaan en is niet op te maken hoe de ophoging tot uitdrukking komt.

De ontwerpbegroting voldoet grotendeels aan het criterium van ordelijkheid, maar voldoet op vele punten nog niet aan het criterium van controleerbaarheid. Een voorbeeld is de opgenomen post voor de verwachte inkomsten uit Bureau Telecommunicatie. De informatie die bij deze post in de toelichting verschaft wordt is dat het gaat om een bedrag van ANG 8 miljoen op basis van de laatst beschikbare gegevens van het bureau. Om deze post te kunnen controleren had er informatie verschaft moeten worden waaruit op te maken valt om wat voor soort inkomsten het gaat, de bronnen die gebruikt zijn om de raming te maken, en de wijze waarop de raming is gemaakt. Als het om dividend gaat dan zouden de relevante delen van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren gepresenteerd moeten worden en de methode die gehanteerd is om de raming van het uit te keren dividend over het bedrijfsresultaat van 2010 te maken. In z'n algemeenheid is te stellen dat de samenhang tussen beleidsdoelen, in te zetten middelen en bijbehorende budgetten nog onvoldoende in de begroting tot uitdrukking komt. Iets wat het Cft reeds eerder heeft vastgesteld. Dit komt de controleerbaarheid niet ten goede.