



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

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

Datum
18 januari 2021

Ons kenmerk
Cft 202100003

Pagina
1/8

Onderwerp

Advies op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2021 Sint Maarten

Uw kenmerk

Bijlage

-

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

Geachte heer Irion,

Op 4 januari jl. ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2021 (OB) van Sint Maarten, met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). Met dit schrijven wordt invulling gegeven aan uw verzoek tot advies. De begroting die u aanbiedt aan de Staten dient conform artikel 11 lid 2 van de Rft vergezeld te gaan van dit advies en een toelichting over 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 Rijksministerraad (RMR) in september 2015 heeft gegeven aan het bestuur van Sint Maarten.¹ Sint Maarten heeft op 4 december 2020 een verzoek bij de RMR ingediend om op grond van artikel 25 lid 1 van de Rft van de begrotingsnormen van de Rft voor het begrotingsjaar 2021 te mogen afwijken.² De RMR heeft op 18 december 2020 besloten in te stemmen met een afwijking van de centrale begrotingsnorm zoals vervat in artikel 15 lid 1 van de Rft.³ De mate waarin hiervan mag worden afgeweken, zal door de RMR in een later stadium worden vastgesteld.

¹ De RMR heeft op 18 april 2019 besloten tot verlenging van de aanwijzing, maar over de nieuwe termijnen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

² Minister-president Sint Maarten, kenmerk 11096, Verzoek om besluit tot afwijking van de normen, genoemd in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

³ Ministerie van BZK, kenmerk 2020-0000736702, Verzoek toepassing art. 25 Rft voor begrotingsjaar 2021, d.d. 18 december 2020.

Oordeel

De OB toont een tekort van ANG 171 miljoen voor het jaar 2021 waardoor niet aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft wordt voldaan. De meerjarenraming toont ook tekorten voor de jaren 2022 tot en met 2024. Het Cft tekent hierbij aan dat deze (meerjarige) ramingen van tekorten met meer dan gemiddelde onzekerheid zijn omgegeven en dat de afwijking van de centrale norm is voorbehouden aan de RMR.

In de OB zijn voor zowel het dienstjaar 2021 als meerjarig niet alle verwachte uitgaven opgenomen. Zo geeft u aan voornemens te zijn een vaste-lasten-vergoeding voor bedrijven van ANG 5 miljoen per maand in te voeren als steunmaatregel in verband met de Covid-19-crisis en deze vergoeding nog in de OB 2021 te zullen verwerken. De regeringen van Sint Maarten en Nederland zijn op 22 december 2020 de onderlinge regeling "landspakket Sint Maarten" (hierna: landspakket) overeengekomen.⁴ De in dit landspakket opgenomen (meerjarige) kapitaaluitgaven moeten nog (verder) in de OB worden verwerkt, aan de hand van de door Sint Maarten op te stellen uitvoeringsagenda. De OB voldoet dus nog niet aan artikel 15 lid 2 sub a van de Rft.

De begrote baten en lasten zijn niet toereikend onderbouwd, waardoor de OB niet aan artikel 15 lid 2 sub b van de Rft voldoet. Zo worden de gehanteerde uitgangspunten voor de verschillende belastingcategorieën in de OB niet toegelicht. Bij de lasten wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de reguliere lasten en de Covid-19-gerelateerde lasten. De OB voldoet dan ook niet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid (artikel 15 lid 2 sub c van de Rft).

De kapitaaldienst voor 2021 is sluitend, maar een meerjarenraming ontbreekt. Hierdoor wordt niet voldaan aan artikel 15 lid 1 sub b van de Rft. De rentelastnorm wordt niet overschreden waardoor wel wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft.

Het Cft adviseert u om de volgende aanpassingen in de begroting aan te brengen alvorens deze aan de Staten aan te bieden:

- Voorzie de begrote baten en lasten van een toereikende toelichting ten aanzien van de gehanteerde uitgangspunten. Ga bij de toelichting op de baten uit van het meest recente realisatieniveau voor 2020 en ga daarbij uit van de groeiraming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF)⁵ en pas die toe per belastingsoort.
- Maak een duidelijk onderscheid tussen de reguliere lasten en de Covid-19-gerelateerde lasten.
- Stel de begrote reguliere lasten neerwaarts bij, in lijn met de gemiddelde realisatie in voorgaande jaren van circa ANG 470 miljoen, en neem in de begroting maatregelen op om additionele kostenbesparingen te realiseren. Stel vooral de begrote vacatures neerwaarts bij waar deze geen cruciale functies betreffen.

⁴ Bijlage bij BZK 2020-0000762732, Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten, d.d. 22 december.

⁵ IMF, Sint Maarten: Preliminary Conclusions of the IMF Staff Visit, d.d. 16 december 2020.

Op dit moment worden circa 155 formatieplaatsen (fte) aan vacatures begroot waarvoor geen toereikende onderbouwing in de OB is opgenomen. Leg bij de begrote personeelslasten dan ook de focus op de overeengekomen onderzoeken en doorlichtingen met als doel kostenbesparingen en effectiviteitverhoging, zoals genoemd in het landspakket.

- Sluit de baten- en lasten overzichten in de toelichting en het getallenboek op elkaar aan.
- Neem op de kapitaaldienst alleen strikt noodzakelijke vervangingsinvesteringen en investeringen op die gepaard gaan met het hervormingstraject zoals overeengekomen in het landspakket. Voorzie daarnaast de voorgenomen kapitaalinvesteringen van een toereikende onderbouwing zodat kan worden vastgesteld dat deze uitgaven voldoen aan de System of National Accounts (SNA) criteria.
- Voeg in de begroting een toelichting toe over mogelijke financiële risico's ten aanzien van overheidsvennootschappen en hoe deze risico's indien nodig in de begroting worden afgedekt.

Toelichting

Gewone dienst

De OB toont voor het jaar 2021 baten van in totaal ANG 369 miljoen en lasten van in totaal ANG 540 miljoen en daarmee een tekort van ANG 171 miljoen. Tabel 1 geeft een overzicht van de begrote baten en lasten voor 2021 ten opzichte van de verwachte realisatie in 2019 en 2020. Deze raming van het tekort is in 2021 met meer dan gemiddelde onzekerheid omgeven.

Gewone dienst	Realisatie 2019	Prognose 2020⁶	OB 2021
Baten	434	355	369
Lasten⁷	468	554	540
<i>Saldo</i>	<i>-34</i>	<i>-199</i>	<i>-171</i>

Tabel 1: Vergelijking begrote baten en lasten 2021 (ANG miljoenen)

Baten

Het IMF heeft eind 2020 de economische groeiverwachtingen voor het jaar 2021 neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de prognose die daarvoor was uitgebracht. In de nieuwe raming gaat het IMF onder meer uit van:

- een batenrealisatie van ANG 351 miljoen voor het jaar 2020;
- drie procent stijging van het reële bruto binnenlands product (bbp) ten opzichte van 2020 en
- een verwachte batenrealisatie van ANG 369 miljoen voor het jaar 2021.

Het totale batenniveau in de OB van ANG 369 miljoen voor 2021 is gebaseerd op de IMF-prognose voor 2021.

⁶ De prognose zoals door Sint Maarten in de maandrapportage over november 2020 aangeleverd.

⁷ Exclusief Covid-19-gerelateerde lasten komt de prognose voor 2020 uit op ANG 470 miljoen.

Echter, voor de berekening hiervan is het batenniveau van ANG 337 miljoen in de begrotingswijziging 2020 gehanteerd in plaats van de meest recente prognoses conform de IMF ramingen. Hierdoor kan het Cft geen relatie leggen met de uitgangspunten in de groeiraming van het IMF. Het Cft adviseert u om bij de toelichting op de baten uit te gaan van het meest recente realisatieniveau voor 2020 en daarop de groeiraming van het IMF per belastingsoort toe te passen.

Tabel 2 toont een onderverdeling van de in 2021 verwachte baten zoals die in de OB zijn opgenomen.

	Realisatie 2019	Realisatie 2020⁸	Begroot 2021	Vershil 2020- 2021	Vershil in %
Loonbelasting	140	131	139	8	6%
Omzetbelasting	141	102	110	8	8%
Winstbelasting	26	25	26	1	4%
Motorrijtuig- belasting	10	8	10	2	25%
Overige belastingen	33	22	29	7	32%
Belastingen	350	288	314	26	9%
Vergunningen	21	11	12	1	9%
Fees en concessies	45	30	24	-6	-20%
Overige baten	18	26	19	-7	-27%
Totaal Baten	434	355	369	14	-19%

Tabel 2: Vergelijking begrote en gerealiseerde baten (ANG miljoenen)

Het Cft constateert het volgende:

- Het in de OB opgenomen bedrag aan loonbelasting voor 2021 is gelijk aan de realisatie in 2019. Het IMF gaat in de meest recente raming uit van een stijging van de werkloosheid van circa 9 procent in 2019 naar 23 procent in 2021. Het Cft vraagt zich af welke gevolgen de stijging van de werkloosheid heeft op de loonbelastingbaten. Het Cft adviseert u dan ook om met deze nieuwe informatie de gehanteerde uitgangspunten voor de begrote belastingbaten eventueel aan te passen en deze duidelijk in de begroting toe te lichten.

⁸ Op basis van het aangeleverde batenoverzicht van december 2020.

- Bij de belastingbaten is in de OB ANG 6 miljoen opgenomen als verwachte additionele baten bij de uitvoering van compliance verhogende maatregelen. Hierbij is ervan uitgegaan dat de uitvoering van de maatregelen in het eerste kwartaal van 2021 plaatsvindt, terwijl de verwachting is dat uitvoering in het eerste kwartaal niet haalbaar is. Het Cft vraagt u om met een nadere onderbouwing te komen, hoe dat u deze extra compliance inkomsten kunt realiseren.
- In de OB zijn geen baten opgenomen voor de verleende concessies aan het elektra- en waterbedrijf GEBE N.V. (ANG 6,5 miljoen), de zeehaven (ANG 2 miljoen) en het Bureau Telecommunicatie en Post (circa ANG 1,5 miljoen). De afdrachten voor deze concessies dienen jaarlijks plaats te vinden. Het is niet duidelijk of Sint Maarten voor het jaar 2021 uitstel voor de betaling hiervan heeft verleend. De concessie-afdrachten dienen in de begroting te worden opgenomen, tenzij er duidelijk afspraken met de vennootschappen zijn gemaakt over kwijtschelding. In het laatste geval ontvangt het Cft een overzicht van de gemaakte afspraken en een opgave van de jaren, waarin deze wel gerealiseerd worden.

Lasten reguliere begroting

De voor 2021 begrote lasten bestaan uit reguliere lasten en lasten voor de uitvoering van steunmaatregelen in verband met de Covid-19-crisis. Uit de OB blijkt niet duidelijk welk deel van de voor 2021 begrote lasten van ANG 540 miljoen reguliere begrotingslasten betreft. Het Cft adviseert u om een duidelijker onderscheid te maken tussen de reguliere lasten en Covid-19-gerelateerde lasten.

De realisatie uit voorgaande jaren toont een gemiddeld lastenniveau van ANG 470 miljoen, zonder de effecten van de Covid-19-crisis.⁹ Het Cft adviseert dit bedrag als maximum te hanteren voor de begrote reguliere lasten voor het jaar 2021. Het Cft adviseert u om de begrote reguliere lasten hiermee in lijn te brengen en te bezien in hoeverre additionele kostenbesparingen mogelijk zijn.

De begrote lasten voor 2021 bestaan voor ANG 179 miljoen (33 procent) uit personeelslasten. De OB gaat uit van een stijging van de totale bezoldiging met circa 16 procent ten opzichte van de realisatie in 2019. Deze stijging wordt veroorzaakt door het begroten van 155 formatieplaatsen (fte) aan vacatures. Hierdoor worden de besparingen uit hoofde van de pensioenhervorming en de 12,5 procent inperking van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren, grotendeels tenietgedaan. Het landspakket bevat maatregelen en hervormingen die noodzakelijk zijn om Sint Maarten financieel, economisch en bestuurlijk weerbaar te maken. Zo bevat het landspakket afspraken om de doelmatigheid, kwaliteit en effectiviteit van de publieke sector te verhogen en de kosten te verlagen. Hiertoe worden diverse onderzoeken en doorlichtingen uitgevoerd, onder meer naar de formatie, bezetting en daadwerkelijke aanwezigheid en inzetbaarheid van medewerkers.

⁹ 2018: ANG 478 miljoen, 2019: ANG 463 miljoen, 2020: ANG 468 miljoen.

Het Cft adviseert u om in afwachting van de doorlichting die met Nederland is afgesproken om de voorgestelde intensiveringen door interne verschuivingen op te vullen. U wordt gevraagd aan te geven met welk bedrag de personeelsuitgaven daardoor verlaagd kunnen worden. Daardoor wordt de focus gelegd op de overeengekomen onderzoeken en doorlichtingen zoals genoemd in het landspakket en conform de resultaten hiervan het overheidsapparaat in te richten.

Uit de OB blijkt onvoldoende hoe de invulling van de 25 procent verlaging van de arbeidsvoorwaarden voor statenleden en ministers in de begroting is verwerkt. Het Cft adviseert u om dit punt nader toe te lichten.

In de OB wordt nog geen rekening gehouden met de nieuwe werkloosheidsraming van het IMF. De zorgverzekeringvergoeding voor werklozen (PP-kaarhouders) voor 2021 is lager begroot ten opzichte van de jaren 2019 en 2020, terwijl de werkloosheid in 2021 hoger ligt. Het Cft adviseert u om de begrote lasten voor PP-kaarhouders in lijn met de nieuwe verwachtingen te begroten.

Voor 2021 is ANG 43 miljoen begroot aan bijdragen aan het uitvoeringsorgaan Sociale Ziektekosten Verzekering (SZV) voor onder meer de ziektekostenregeling voor overheidsdienaren en PP-kaarhouders. Voor het jaar 2020 blijkt een realisatie van ANG 52 miljoen voor deze lasten. Het Cft adviseert u om ook voor deze lasten de gehanteerde uitgangspunten voor 2021 nader toe te lichten aangezien de begrote lasten lager zijn dan de realisatie in 2020.

Ook gaat het Cft ervan uit dat de begroting wordt aangepast zodat ambtenaren en politici voortaan de afgesproken tien procent eigen bijdrage aan de ziektekosten zullen betalen en dat de regelgeving z.s.m. daarop wordt aangepast. Ook gaat het Cft ervan uit dat u een voorstel van de uitvoeringsorganisatie SZV om de loongrens voor de ziektekosten te verhogen tot ANG 120.000 zult overnemen en de begroting daarop zult aanpassen. Door deze maatregelen zullen de risico's ten aanzien van de zorgfondsen nader beperkt worden. U wordt overigens gevraagd deze nader in kaart te brengen.

Het Cft constateert dat de in de toelichting opgenomen lastenoverzichten niet aansluiten op het getallenboek bij de OB. Het Cft adviseert u om de overzichten in de toelichting en het getallenboek op elkaar aan te sluiten.

Covid-19-gerelateerde lasten

Sint Maarten is voornemens om de steunmaatregelen in verband met de Covid-19-crisis in 2021 te continueren. De verwerking van de financiële implicaties hiervan zijn uit de OB moeilijk te herleiden. Zo blijkt niet duidelijk welk bedrag in de OB is opgenomen voor het uitvoeren van de loonkostensubsidie. U geeft aan voornemens te zijn in 2021 een vaste-lasten-vergoeding voor bedrijven van ANG 5 miljoen per maand in te voeren als steunmaatregel in verband met de Covid-19-crisis en deze vergoeding nog in de begroting te zullen verwerken. Het is niet helder welke andere maatregelen nu in de OB zijn opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de zorgsector.

Het Cft adviseert u om de steunmaatregelen die Sint Maarten voornemens is in 2021 uit te voeren goed in de begroting te onderbouwen en de hiervoor benodigde middelen zichtbaar te maken. Het Cft adviseert u bij de berekening van de middelen voor loonkostensubsidie in de eerste helft van 2021 een bedrag van circa ANG 8 miljoen per maand te hanteren.¹⁰ Mocht de loonkostensubsidie in de tweede helft van 2021 nog nodig zijn, dat deze wordt afgebouwd in combinatie met een eventuele baanverliezersregeling. Het beslag aan middelen zal daardoor minder zijn dan ANG 8 miljoen per maand.

Kapitaaldienst

De OB gaat uit van kapitaaluitgaven van ANG 97 miljoen voor 2021, waarvan circa ANG 83 miljoen aan investeringen. De toelichting bij de voorgenomen investeringen is ontoereikend om te kunnen toetsen aan de eisen van de Rft, waardoor het Cft genoodzaakt is ook bij deze OB vooralsnog een voorbehoud op de kapitaaldienst te maken. Uit het overzicht van kapitaaluitgaven wordt ook niet direct zichtbaar in hoeverre de opgenomen kapitaalinvesteringen noodzakelijke vervangingsinvesteringen of investeringen in het landspakket betreffen. Het Cft adviseert u om in de begroting alleen de direct noodzakelijke vervangingsinvesteringen en de investeringen die gepaard gaan met het hervormingstraject zoals overeengekomen in het landspakket op te nemen en de begroting daarop aan te passen. Daarnaast adviseert het Cft u om de voorgenomen kapitaalinvesteringen te voorzien van een toereikende onderbouwing zodat kan worden vastgesteld dat deze uitgaven voldoen aan de System of National Accounts (SNA) criteria.

Leningen

De OB gaat uit van leningen van ANG 242 miljoen voor liquiditeitssteun in 2021 als gevolg van de Covid-19-crisis, waarvan circa ANG 130 miljoen voor mogelijke inkomstenderving en ANG 112 miljoen voor de uitvoering van de steunmaatregelen. Deze leningen sluiten niet aan op begrote baten- en lasten ontwikkelingen op de gewone dienst en dienen ook nog aangepast te worden aan de neerwaartse bijstelling van de personeelsuitgaven. Het Cft adviseert u om naast het uitbreiden van de toelichting over de uit te voeren steunmaatregelen een verband te leggen met de in de OB opgenomen leningen en rekening te houden met de afbouw van het steunpakket in de tweede helft van 2021. Voor de ontvangen liquiditeitssteun in 2020 is in het leningenoverzicht een bedrag van ANG 230 miljoen opgenomen, terwijl werkelijk ANG 175 miljoen door de RMR is verstrekt. Het Cft adviseert u om de leningen voor 2020 in het leningenoverzicht aan te passen.

De schuld van de collectieve sector wordt ultimo 2021 geraamd op 63 procent en de overheidsschuld op 78 procent van het bbp.¹¹ De schuldquote zal nog wijzigen omdat eventuele leningen voor kapitaaluitgaven niet in de berekening zijn meegenomen.

¹⁰ In lijn met de maandelijkse realisatie in 2020.

¹¹ Op basis van een bbp in 2021 van ANG 1871 miljoen (IMF, Sint Maarten: Preliminary Conclusions of the IMF Staff Visit, d.d. 16 december 2020).

Overheidsentiteiten

Voor het jaar 2021 zijn geen dividenden van overheidsvennootschappen begroot. In de OB wordt verder geen rekening gehouden met financiële risico's die de Covid-19-crisis meebrengt ten aanzien van de overheidsvennootschappen. Het Cft adviseert u om de financiële risico's per overheidsvennootschap (met name bij de lucht- en zeehaven) in kaart te brengen en de financiële gevolgen voor de overheid in de begroting te verwerken.

Financieel beheer

In het landspakket zijn maatregelen overeengekomen om het financieel beheer op orde te krijgen. De Nederlandse regering zal in het kader hiervan een bedrag van maximaal EUR 15 miljoen beschikbaar stellen voor de maatregelen die toezien op het versterken van de financiële functie en de modernisering van de belastingdienst. De exacte vormgeving van de bijdrage moet nog worden gezien. Het Cft adviseert u om op korte termijn gesprekken aan te gaan over de uitvoeringsplannen in het landspakket en concrete afspraken te maken omtrent de financiering hiervan. Het Cft gaat ervan uit dat met de nieuwe gemaakte afspraken en beschikbaar gestelde middelen de benodigde verbeteringen eindelijk tot uitvoer kunnen worden gebracht.

Aanwijzing

In september 2015 is door de RMR aan het bestuur van Sint Maarten een aanwijzing gegeven. De RMR heeft op 18 april 2019 besloten tot verlenging hiervan.¹² Definitieve besluitvorming over de invulling moet nog plaatsvinden. Als gevolg van de Covid-19-crisis zullen de deadlines voor het compenseren van de tekorten en het oplossen van de betalingsachterstanden opnieuw moeten worden gezien. Zonder aanvullende maatregelen verwacht het IMF dat 2026 het eerste jaar zonder negatief saldo op de gewone dienst wordt. Het efficiënt inrichten van de zorg en het realiseren van een robuust en betaalbaar zorgstelsel is opgenomen in het landspakket.

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

¹² BZK, kenmerk 2019-0000273759, Zienswijze Raad van Ministers Sint Maarten, d.d. 12 juli 2019.