



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

30 april 2021

Ons kenmerk

Cft 202100040

Pagina

1/7

Onderwerp

Advies bij de herziene ontwerpbegroting 2021 Sint Maarten

Uw kenmerk

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

Bijlage

-

Geachte heer Irion,

Op 4 januari 2021 ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de eerste ontwerpbegroting 2021 (OB). Op 18 januari jl. adviseerde het Cft daarbij op basis van artikel 11 van de Rijkswet financieel toezicht (Rft).¹ Op 16 april jl. ontving het Cft een herziene OB 2021 van u, met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 11 van de Rft. Met dit schrijven wordt invulling gegeven aan uw verzoek. 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 OB wordt gevormd door de Rft aangevuld met de aanwijzing die de Rijksministerraad (RMR) in september 2015 heeft gegeven aan het bestuur van Sint Maarten.² 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. 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 sub a van de Rft.³ De RMR besloot op 18 december dat het maximale tekort is gelijkgesteld aan de te ontvangen liquiditeitssteun in 2021.⁴ Het is Sint Maarten niet toegestaan af te wijken van de overige normen voor de begroting in artikel 15 Rft.

¹ Cft, Kenmerk 202100003, Advies op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2021 Sint Maarten.

² De RMR heeft op 18 april 2019 besloten tot verlenging van de aanwijzing, maar over de nieuwe termijnen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

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

⁴ Ministerie van BZK, kenmerk 2021-0000108971, Besluitvorming Rijksministerraad 26 februari 2021.

Oordeel

De herziene OB toont een aantal verbeteringen ten opzichte van de oorspronkelijke versie maar voldoet nog niet aan de normen uit de Rft. De meerjarenraming toont tekorten voor de jaren 2022 en 2023. Het Cft tekent hierbij aan dat deze (meerjarige) ramingen van tekorten met meer dan gemiddelde onzekerheid zijn omgegeven en dat alleen van de centrale norm kan worden afgeweken als de RMR daarmee instemt. De begroting toont ANG 608 miljoen aan lasten voor het jaar 2021, waarvan ANG 128 miljoen voor het uitvoeren van steunmaatregelen in verband met de coronacrisis. Sint Maarten onderbouwt de baten en lasten niet voldoende. Zo worden de uitgangspunten van de opgenomen steunmaatregelen niet toegelicht. Daarom is ook het tekort in de OB van ANG 228 miljoen voor het jaar 2021 onvoldoende onderbouwd.

De RMR heeft op 18 december 2021 besloten dat de doorwerking van maatregelen uit het landspakket opgenomen moet worden in de OB 2021.⁵ Sint Maarten licht de financiële gevolgen van het landspakket niet toe in een aparte paragraaf in de begrotingstukken.

De kapitaaldienst voor 2021 sluit, maar een meerjarenraming ontbreekt. Hierdoor voldoet Sint Maarten niet aan artikel 15 lid 1 sub b van de Rft. De regeringen van Sint Maarten en Nederland zijn op 22 december 2020 de onderlinge regeling "landspakket Sint Maarten" (hierna: landspakket) overeengekomen.⁶ In het kader hiervan zijn de landen akkoord gegaan met een uitvoeringsagenda voor het behalen van de doelstellingen. De benodigde investeringen hiervoor moeten nog worden uitgewerkt. Sint Maarten overschrijdt de rentelastnorm niet waardoor wel wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft.

Het Cft acht het essentieel dat er in de toekomst gewerkt wordt richting een begroting met een overschot op de gewone dienst. Daarom adviseert het Cft nadrukkelijk om dit jaar een start te maken met de compliance en inkomstenverhogende maatregelen en tegelijkertijd kosten verlagende maatregelen te nemen, waaronder het verlagen van de personeelslasten.

Sint Maarten is er voor 2021, net als in de afgelopen jaren, niet in geslaagd tijdig tot een vastgestelde begroting te komen. Op basis van artikel 14 lid 1 van de Rft dient de begroting op 15 december van het voorgaand jaar vastgesteld zijn. Het Cft adviseert Sint Maarten om het advies van de RMR van 23 april⁷ om de begroting 2021 vast te stellen voor 15 mei 2021 op te volgen.

Het Cft constateert dat nog niet alle aanbevelingen van het Cft in het advies van 18 januari 2021 zijn verwerkt.⁸

⁵ Ministerie van BZK, Kenmerk 2021-0000108971, Besluitvorming Rijksministeraard 26 februari 2021.

⁶ Bijlage bij BZK 2020-0000762732, Akkoord derde tranche liquiditeitssteun Sint Maarten, d.d. 22 december.

⁷ Ministerie van BZK, Kenmerk 2021-0000209974, Besluitvorming Rijksministeraard 23 april 2021.

⁸ Cft, Kenmerk 202100003, Advies op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2021 Sint Maarten.

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. De belastingbaten nemen toe met 9 procent. Ga bij de toelichting op de belastingbaten uit van het realisatieniveau voor 2020 en ga daarbij uit van de meest recente groeiraming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en pas die toe per belastingsoort.
- Het Cft adviseert u nadrukkelijk om op korte termijn het landsbesluit voor de uitvoering van de pensioenregeling vast te stellen zodat de 10 procent eigen bijdrage structureel wordt toegepast, ook nadat de voorwaarden voor de liquiditeitssteun in de toekomst komen te vervallen.
- Voorzie de corona steunmaatregelen van een toereikende onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten en de bijbehorende lasten. Houd dit jaar ook rekening met de afbouw van steunmaatregelen.
- Stel de begrote formatieplaatsen (fte) en bijbehorende lasten neerwaarts bij waar deze geen cruciale functies betreffen. Sint Maarten begroot 161 formatieplaatsen voor 2021. Het is niet realistisch dat bijbehorende vacatures dit jaar worden vervuld. In de OB is geen toereikende onderbouwing voor de vacatures opgenomen. Het Cft adviseert bij de begrote personeelslasten de focus op de overeengekomen onderzoeken en doorlichtingen te leggen met als doel kostenbesparingen en effectiviteitverhoging, zoals genoemd in het landspakket.
- Het Cft adviseert u om de leningen voor 2020 in het leningenoverzicht aan te passen.
- Verwerk in de vastgestelde OB de doorwerking van de 12,5 procent korting arbeidsvoorwaarden bij overheidsgelieerde entiteiten. Daarbij is het ook noodzakelijk om per overheidsgelieerde entiteit die niet gekort is op het subsidiebudget cijfermatig inzichtelijk te maken hoe aan de voorwaarde van de 12,5 procent korting wordt voldaan.⁹

Toelichting

Gewone dienst

De OB toont voor het jaar 2021 in totaal ANG 380 miljoen aan baten en in totaal ANG 608 miljoen aan lasten en daarmee een tekort van ANG 228 miljoen. Tabel 1 geeft een overzicht van de begrote baten en lasten voor 2021 ten opzichte van de realisatie in 2020.

Gewone dienst	Begroting 2020	Realisatie 2020	OB 2021
Baten	337	355	380
Lasten	611	552	608
Saldo	-274	-197	-228

Tabel 1: Vergelijking begrote baten en lasten 2020 en 2021 (miljoenen ANG)

⁹ Ministerie van BZK, Kenmerk 2021-0000209974, Besluitvorming Rijksministeraard 23 april 2021.

Sint Maarten verwacht een hoger tekort voor het jaar 2021 ten opzichte van de realisatie in het jaar 2020. Mede veroorzaakt door de uitbreiding (vaste-lasten-vergoeding) en continuering van de corona steunmaatregelen.

Baten

Tabel 2 toont een onderverdeling van de in 2021 verwachte baten zoals in de OB is opgenomen in vergelijking tot de realisatie in 2020 en de meest recente prognoses gebaseerd op het IMF rapport van 22 februari 2021.

Gewone dienst	Realisatie 2020	IMF groei prognose	Begroting 2021	Verschil realisatie 2020 - begroting 2021
Loon- en inkomstenbelasting	135	140	139	3%
Omzetbelasting	102	106	110	8%
Winstbelasting	25	26	26	4%
Motorrijtuigbelasting	8	8	10	25%
Overige belastingen	18	19	29	61%
Belastingen	288	298	314	9%
Vergunningen	11	11	11	-
Fees en concessies	35	36	36	4%
Overige baten	21	22	19	-10%
Baten	355	367	380	7%

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

Het Cft constateert dat de volgende punten bij de vaststelling van de begroting dienen te worden meegenomen:

- Het Cft adviseert u om bij de toelichting van de baten uit te gaan van het realisatieniveau van 2020 en daar per belastingsoort de groeiraming van het IMF op toe te passen of beargumenteerd aan te geven waarom u daar van afwijkt. 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.
- Bij de belastingbaten is ANG 6 miljoen opgenomen als verwachte additionele baten bij de uitvoering van compliance verhogende maatregelen. Sint Maarten gaat ervan uit dat de uitvoering van de maatregelen in het eerste kwartaal van 2021 starten, maar het Cft moet constateren dat dit niet gelukt is. Het Cft verzoekt Sint Maarten aan te geven hoe Sint Maarten deze extra compliance inkomsten dit jaar gaat realiseren.

Lasten reguliere begroting

De OB maakt onderscheid tussen de begrote reguliere lasten en de steunmaatregelen in verband met de coronacrisis. Uit de OB blijkt een totaal aan lasten begroot van ANG 608 miljoen.

Personeelslasten

De lasten bestaan voor ANG 174 miljoen (29 procent) uit personeelslasten. Het totaal aan personeelslasten neemt af met ANG 20 miljoen ten opzichte van de realisatiecijfers 2020. Grotendeels is het verschil te verklaren door de 25 procent solidariteitskorting voor statenleden en ministers en de 12,5 procent korting arbeidsvoorwaarden overheidsdienaren. De OB gaat uit van 161 fte aan vacatures die ANG 9,5 miljoen aan lasten vertegenwoordigen. Deze vacatures betreffen met name functies bij het ministerie van justitie (45 fte), het ministerie van financiën (29 fte) en het ministerie van onderwijs (26 fte).

Het Cft adviseert u om in afwachting van de met Nederland overeengekomen doorlichting de voorgestelde intensivering zoveel mogelijk met interne verschuivingen op te vullen. Het Cft verzoekt u aan te geven met welk bedrag u de personeelsuitgaven gaat verlagen.

Het Cft adviseerde herhaaldelijk over de 10 procent eigen bijdrage aan pensioenpremies van de politieke gezagsdragers. Sint Maarten verwerkt de 10 procent eigen bijdrage in de reeds goedgekeurde 25 procent solidariteitskorting door middel van een alternatieve korting op een aantal toelagen. Hiermee is indirect invulling gegeven aan de 10 procent eigen bijdrage. Het Cft adviseert u nadrukkelijk om op korte termijn het landsbesluit voor de uitvoering van de pensioenregeling vast te stellen zodat de eigen bijdrage structureel wordt toegepast, ook nadat de huidige voorwaarden in de toekomst komen te vervallen.

De doorwerking van de kortingen bij de overheidsgeleide entiteiten blijkt niet uit de begroting, ondanks expliciet verzoek van de RMR hiertoe. Het Cft adviseert u om deze doorwerking alsnog in de begroting te verwerken voor aanbidding aan de Staten.

Sociale voorzieningen

Sint Maarten begroot voor 2021 ANG 63 miljoen aan bijdragen aan het uitvoeringsorgaan Sociale Ziektekosten Verzekering (SZV) opgesplitst in een bedrag van ANG 54 miljoen voor payroll support en een bedrag van ANG 9 miljoen voor liquiditeitssteun aan Sint Maarten Medical Center (SMMC).

Er bestaan al langer structurele tekorten bij de zorgfondsen. De coronacrisis veroorzaakt een extra daling in premieontvangsten die leidt tot oplopende tekorten. Het doorvoeren van hervormingen is noodzakelijk om de zorgfondsen in de toekomst financieel bestendig te maken. Het Cft adviseert dat Sint Maarten de regelgeving zo spoedig mogelijk aanpast zodat ambtenaren en politici voortaan de afgesproken 10 procent eigen bijdrage aan de ziektekosten zullen betalen. Ook adviseert het Cft het voorstel van de uitvoeringsorganisatie SZV om de loongrens voor de ziektekosten te verhogen tot ANG 120.000 over te nemen en de begroting daarop aan te passen. Door deze maatregelen zullen de risico's ten aanzien van de zorgfondsen beperkt worden.

Corona steunmaatregelen gerelateerde lasten

Sint Maarten begroot een totaalbedrag van ANG 128 miljoen voor de steunmaatregelen in verband met de coronacrisis, inclusief ANG 9 miljoen liquiditeitssteun voor het SMMC. Ook begroot Sint Maarten een bedrag van ANG 10 miljoen voor aanvullende zorgkosten in verband met de coronacrisis. Sint Maarten is voornemens om de steunmaatregelen in verband met de coronacrisis in 2021 te continueren, terwijl aangenomen kan worden dat deze in de tweede helft van 2021 kunnen worden afgebouwd. De verwerking en onderverdeling van de financiële implicaties zijn voldoende te herleiden uit OB, echter een toereikende onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten en bijhorende lasten ontbreekt. Het Cft adviseert u om deze dan ook in de OB te verwerken.

Kapitaaldienst

De herziene OB bevat meer toelichting dan de oorspronkelijke OB. De OB gaat uit van kapitaaluitgaven van ANG 97 miljoen voor 2021, waarvan ANG 83 miljoen aan investeringen. Uit de OB blijkt dat ANG 32 miljoen aan investeringen direct te maken heeft met de hervormingstrajecten. Echter, voor de resterende investeringen blijkt niet voldoende of het noodzakelijke vervangingsinvesteringen betreffen. De vrijgekomen middelen in 2021 bedragen ANG 10 miljoen. Het totaal aan aflossingen en studieleningen is ANG 14 miljoen. Het Cft stelt vast dat Sint Maarten ANG 4 miljoen liquiditeitssteun gebruikt voor aflossingen en studieleningen. Na het verwerken van de aanbevelingen, zal het Cft advies uitbrengen bij de vastgestelde OB over de dekking van kapitaaluitgaven ten opzichte van de vrijgekomen middelen.

In het landspakket zijn maatregelen overeengekomen om het financieel beheer op orde te krijgen. De Nederlandse regering zal in het kader hiervan mogelijk een bedrag van maximaal EUR 15 miljoen (ANG 32 miljoen) beschikbaar stellen voor de maatregelen die toezien op het versterken van de financiële functie en de modernisering van de belastingdienst. Sint Maarten neemt het bedrag dat Nederland maximaal beschikbaar zou stellen op in de begroting, waarbij niet duidelijk wordt of de bijbehorende maatregelen met Nederland zijn afgestemd. Het Cft adviseert hiervoor alsnog op korte termijn zorg voor te dragen. Het Cft is hier graag inhoudelijk bij betrokken.

Leningen

De OB gaat uit van vijf leningen met een totale omvang van ANG 284 miljoen voor liquiditeitssteun in 2021 als gevolg van de coronacrisis, waarvan circa ANG 176 miljoen voor mogelijke inkomstenderving en ANG 108 miljoen voor de uitvoering van de steunmaatregelen. De OB gaat uit van ANG 128 miljoen aan steunmaatregelen. Sint Maarten begroot ANG 56 miljoen voor de kapitaaldienst om investeringen te dekken.

De totale omvang van de leningen ANG 284 miljoen dekken het begrote tekort van ANG 228 miljoen en de ANG 56 miljoen investeringen. Het benodigde bedrag zal waarschijnlijk neerwaarts worden bijgesteld na het verwerken van de aanbevelingen van het Cft in de vastgestelde begroting. Het Cft adviseert om de liquiditeitssteunlening aan het SMMC separaat op te nemen in het overzicht. Voor de ontvangen liquiditeitssteun in 2020 is in het leningenoverzicht een bedrag van ANG 135 miljoen opgenomen, terwijl in werkelijkheid ANG 175 miljoen door de RMR is verstrekt. Het Cft adviseert u om de leningen voor 2020 in het leningenoverzicht aan te passen.

Kenmerk
Cft 202100040
Blad
7/7

De schuld van de collectieve sector wordt ultimo 2021 geraamd op 70 procent en de overheidsschuld op 87 procent van het bbp.¹⁰

Financieel beheer

Zowel op de gewone dienst als de kapitaaldienst zijn middelen begroot voor het financieel beheer. Het Cft adviseert u om op korte termijn over te gaan tot de uitvoering van de plannen in het landspakket en concrete afspraken te maken met Nederland over de financiering hiervan. Het Cft gaat ervan uit dat met de gemaakte afspraken en beschikbaar gestelde middelen de benodigde verbeteringen eindelijk tot uitvoering 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.¹¹ Definitieve besluitvorming over de invulling moet nog plaatsvinden. Als gevolg van de coronacrisis zullen de deadlines voor het compenseren van de tekorten en het oplossen van de betalingsachterstanden opnieuw moeten worden bezien. In de RMR van 23 april is Sint Maarten verzocht bij de jaarrekening 2020 en de vierde uitvoeringsrapportage 2021 inzicht te geven in de compensatie voor de opgebouwde tekorten in de begrotingsjaren 2020 en 2021. Het is daarom van belang dat Sint Maarten vaart zet achter het doorvoeren van inkomstenverhogende en kostenbesparende maatregelen, zodat het land op korte termijn kan terugkeren naar structurele overschotten. Zonder aanvullende maatregelen verwacht het IMF dat het saldo op de gewone dienst tot en met 2026 negatief blijft.

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

¹⁰ Op basis van een bbp in 2021 van ANG 1726 miljoen (IMF, Sint Maarten Aide-Mémoire, februari 22, 2021)

¹¹ Ministerie van BZK, kenmerk 2019-0000273759, Zienswijze Raad van Ministers Sint Maarten, d.d. 12 juli 2019