



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
28 november 2022
Ons kenmerk
Cft 202200151
Pagina
1/7

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 2023

Geachte heer Irion,

Op 14 november 2022 ontving het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) de ontwerpbegroting 2023 (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). Hierbij ontvangt u dit advies. De OB die u aanbiedt aan de Staten dient, conform artikel 11 lid 2 van de Rft, verzegeld te gaan van dit advies en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met dit advies.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor de beoordeling van de OB wordt gevormd door de Rft,¹ aangevuld met de aanwijzing die de Rijkswet (RMR) in september 2015 heeft gegeven aan het bestuur van Sint Maarten.²

Oordeel

De OB toont voor het jaar 2023 een tekort op de gewone dienst van ANG 72 miljoen, waardoor niet aan artikel 15 lid 1 sub a van de Rft wordt voldaan.³ Ook de meerjarenraming toont tekorten voor de jaren 2024 tot en met 2026, waardoor ook meerjarig niet aan deze norm uit de Rft wordt voldaan. Deze tekorten worden niet toegelicht.

¹ In de RMR van 30 september 2022 is bepaald dat Sint Maarten voor de begroting 2023 moet voldoen aan de begrotingsnormen in 2023, BZK, kenmerk 2022-0000552640, Besluitvorming Rijkswet (RMR) 30 september 2022, d.d. 14 oktober 2022.

² 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 De RMR verzocht Sint Maarten op 25 maart 2022 om te streven naar een sluitende begroting in 2023 en medio september 2022 een ontwerpbegroting voor te leggen aan het Cft. BZK, kenmerk 2022-0000175072, Besluitvorming Rijkswet (RMR) 25 maart 2022, d.d. 4 april 2022.

In de vastgestelde begrotingswijziging 2022 (BW), die het Cft op 24 november 2022 ontving, gaat Sint Maarten nog uit van een begrotingsevenwicht in 2023 en overschotten voor de jaren 2024 tot en met 2026. Sint Maarten dient de begroting aan te passen zodat deze zowel in 2023 als meerjarig in evenwicht is en zo mogelijk overschotten bevat ter aflossing van leningen en compensatie van de gerealiseerde tekorten. In 2024 en 2025 zou dan een surplus op de gewone dienst wenselijk zijn, ook in het licht van de aflopende lening uit 2010 van ANG 73,5 miljoen. Daarnaast wijst het Cft erop dat ook uit de derde uitvoeringsrapportage (UR) blijkt dat het tekort in 2022 veel lager uitkomt dan verwacht in de vastgestelde begroting, waardoor een evenwicht op de gewone dienst in 2023 binnen handbereik ligt.

Het Cft adviseert al geruime tijd dat Sint Maarten aanpassingen moet doorvoeren ten aanzien van het belastingstelsel om de belastingbaten naar een hoger niveau te brengen en overschotten te genereren. Het is noodzakelijk dat Sint Maarten in 2023 een casinobelasting, een omzetbelasting op de particuliere import van goederen en een aanpassing van de logeerbelasting, waaronder de inning via Airbnb, invoert. Het Cft adviseert de financiële effecten hiervan te verwerken in de begroting 2023. In samenwerking met de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) stelde Sint Maarten een belastinghervormingsplan op, maar dit is nog niet vastgesteld. Het Cft adviseert Sint Maarten de beleidsvoornemens uit dit plan te concretiseren en waar mogelijk te verwerken in de (meerjaren)begroting.

Sint Maarten begroot de totale lasten in de OB op ANG 520 miljoen. Dit ligt 10 procent boven het niveau van 2019 en boven de verwachte realisatie in 2022. De lasten voor goederen en diensten zijn met ANG 144 miljoen, ANG 30 miljoen hoger begroot dan de verwachte realisatie in 2022.⁴ Het Cft adviseert Sint Maarten om gepaste maatregelen te nemen om het begrote bedrag aan goederen en diensten van ANG 144 miljoen op basis van de realisatie in 2022 neerwaarts bij te stellen.

Meerjarig neemt Sint Maarten voor de lasten de begroting 2023 als uitgangspunt. Het Cft adviseert uit te gaan van de realisatiecijfers van het land over 2022 en de groeiramingen van het IMF en daar waar relevant rekening te houden met beleidseffecten.

De kapitaaldienst voor 2023 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 waarmee wordt voldaan aan artikel 15 lid 1 sub c van de Rft. Sint Maarten begroot in 2023 in totaal ANG 73 miljoen aan investeringen, waarvan ANG 22 miljoen reeds is opgenomen in de BW 2022.⁵ De in de begroting nieuw opgenomen investeringen ter hoogte van ANG 51 miljoen zijn onvoldoende toegelicht, waardoor de begroting 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 liquiditeitssteun.

⁴ Cft, kenmerk 202200XXX, Reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2022, d.d. 28 november 2022.

⁵ Omdat deze investeringen zowel zijn opgenomen in de BW 2022 als in de OB 2023 is onduidelijk voor welk jaar Sint Maarten deze investeringen daadwerkelijk begroot.

Er dienen over de herfinanciering van de liquiditeitssteun nog wel afspraken gemaakt te worden. Overigens wijst het Cft erop dat deze kapitaalleningen leiden tot jaarlijkse terugkerende rentekosten en aflossingen en dat deze dienen te worden opgenomen in de (meerjarige) gewone dienst van de OB 2023.

De RMR verzocht Sint Maarten om de budgettaire gevolgen van het Landspakket op te nemen in de OB 2023.⁶ Sint Maarten geeft hieraan nog onvoldoende gevolg. Het Cft verzoekt Sint Maarten om in samenspraak met de TWO de budgettaire gevolgen van het Landspakket inzichtelijk te maken en te verwerken in de begroting.

Het Cft benadrukt verder de onhoudbare financiële situatie van de zorgfondsen op Sint Maarten. De cumulatieve tekorten van de zorgfondsen bedroegen eind 2021 ANG 345 miljoen. De OB beschrijft weliswaar 13 beleidsprioriteiten op het vlak van de sociale fondsen maar daaruit blijkt niet hoe deze concreet leiden tot het terugdringen van de tekorten. Het Cft adviseert de financiële effecten van de prioriteiten inzichtelijk te maken en aan de begroting toe te voegen, zodat hiermee in 2023 tot daadwerkelijke verbetering wordt gekomen van de financiële situatie van de zorgfondsen.

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

- Pas de (meerjarige) begroting 2023 zodanig aan dat deze op de gewone dienst in evenwicht is en laat vanaf 2024 overschotten zien om de gerealiseerde tekorten te compenseren en de lening in 2025 af te lossen.
- Voer op de korte termijn een casinobelasting, een omzetbelasting op de particuliere import van goederen en een aanpassing van de logeerbelasting, waaronder de inning via Airbnb, in en verwerk de financiële effecten hiervan in de begroting 2023.
- Concretiseer de beleidsvoornemens uit het belastinghervormingsplan en verwerk deze zo mogelijk in de begroting.
- Verlaag de lasten voor goederen en diensten gebaseerd op de realisatie in 2022.
- Ga voor de meerjarige begroting uit van de meest recente realisatiecijfers voor zowel de baten als de lasten.
- Voorzie de kapitaaldienst van een meerjarenraming en licht de in de begroting opgenomen investeringen adequaat toe.
- Concretiseer de effecten van de beleidsprioriteiten die de zorgfondsen betreffen en licht toe hoe de financiële effecten hiervan leiden tot het terugdringen van de tekorten.
- Verwerk de effecten van de implementatie van het Landspakket in het MFO.⁷

Met het toezenden van de OB op 14 november 2022 ter advisering door het Cft slaagt Sint Maarten er ook in 2023 niet in om tijdig, op 15 december 2022, een vastgestelde begroting te hebben. Het Cft blijft het belang van een goed

⁶ BZK, kenmerk, 2022-0000175072, Besluitvorming Rijksministerraad 25 maart 2022, d.d. 4 april 2022.

⁷ BZK, kenmerk 2022-0000099111, Besluitvorming Rijksministerraad 25 februari 2022, d.d. 9 maart 2022.

functionerend begrotingsproces benadrukken en dringt aan op een spoedige vaststelling van de begroting 2023.

Toelichting

In tabel 1 zijn de realisatie van de gewone dienst over 2019 en de jaarprognose van 2022 tot en met 2026 weergegeven.

Tabel 1: Meerjarig overzicht gewone dienst (in miljoenen ANG)⁸

	2019	2022	2023	2024	2025	2026
Baten	453	419	448	485	538	561
Belastingen	353	342	369	-	-	-
Vergunningen	21	15	16	-	-	-
Licenties en concessies	57	36	43	-	-	-
Ontvangen bijdragen en subsidies	5	9	-	-	-	-
Overige baten	17	17	20	-	-	-
Lasten	473	520	520	550	559	568
Personeelslasten	212	220	222	232	239	244
Goederen en diensten	119	144	144	157	158	158
Sociale voorzieningen	38	31	31	32	33	33
Afschrijving	11	8	11	16	15	15
Subsidies	95	100	97	101	103	103
Studiebeurzen	4	3	3	4	4	4
Afwaardering activa	7	-	-	-	-	-
Correctie afwaardering activa	-27	-	-	-	-	-
Dotatie/vrijval voorziening	1	-	-	-	-	-
Bank en rentelasten	13	12	12	12	11	14
Onvoorzien	-	2	1	1	1	1
Resultaat	-20	-101	-72	-66	-21	-7

Bron: concept jaarrekeningen 2019, BW 2022 en OB 2023.

Baten

De OB is gebaseerd op de laatste groeiramingen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) van 11 juli 2022.⁹ Sint Maarten begroot de totale baten in 2023 op ANG 448 miljoen en gaat uit van ANG 369 miljoen aan belastingbaten. Het Cft benadrukt al langere tijd dat Sint Maarten de belastingbaten moet verhogen om overschotten te genereren. In zijn reactie bij de tweede UR van 2022 drong het Cft er al op aan dat Sint Maarten op de korte termijn een casinobelasting, een omzetbelasting op de

⁸ In deze tabel is sprake van afronding op hele ANG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

particuliere import van goederen en een hervorming van de logeerbelasting invoert, waaronder de inning via Airbnb.¹⁰ Het is noodzakelijk dat Sint Maarten hieraan invulling geeft. In samenwerking met de TWO is een belastinghervormingsplan opgesteld. Het Cft adviseert Sint Maarten op dit plan zo spoedig mogelijk vast te stellen en de effecten ervan concreet waar mogelijk te verwerken in de begroting 2023. Het Cft adviseert Sint Maarten om vaart te maken met de belastinghervormingen en financiële gevolgen van de reeds ingezette compliance-projecten en de effecten te verwerken in de begroting. Daarnaast is Sint Maarten voornemens om de 'lottery booths' (loterij verkooppunten) te betrekken in de belasting- en premieheffing. Het Cft verzoekt om de verwachte baten uit de loterij verkooppunten op te nemen in de begroting.

Sint Maarten geeft uitvoering aan verschillende projecten om de resultaten uit overige baten en fees te verhogen. Zo is Sint Maarten een project gestart met betrekking tot de inning van achterstallige casinofees, vestigingsvergunningen en erfpacht. In de begroting is hierover geen toelichting opgenomen. Het Cft adviseert dit alsnog te doen.

Lasten

Het realisatieniveau van de lasten voor goederen en diensten ligt de afgelopen jaren onder de ANG 120 miljoen. Voor 2022 komt de realisatie naar verwachting uit op ANG 113 miljoen. In de OB wordt uitgegaan van ANG 144 miljoen aan lasten voor goederen en diensten. Sint Maarten geeft daarbij aan uit te gaan van twee procent inflatie ten opzichte van 2022. Het Cft adviseert Sint Maarten om uit te gaan van de meest recente realisatiecijfers en derhalve het begrote bedrag van ANG 144 miljoen neerwaarts bij te stellen.

Landspakket

In de OB wordt een toelichting gegeven op de financiering van de verschillende projecten uit het Landspakket. De financiering van deze projecten loopt gedeeltelijk via de begroting van Sint Maarten. Sint Maarten heeft de budgettaire gevolgen van de uitvoering van het Landspakket niet toegelicht in het daarvoor opgestelde MFO. Het Cft adviseert Sint Maarten om in gesprek met de TWO de lasten en bijdragen met betrekking tot het Landspakket zo goed als mogelijk inzichtelijk te maken en te verwerken in de begroting.

Kapitaaldienst

In tabel 2 is een samenvatting opgenomen van de kapitaaldienst.

Een meerjarenraming van de kapitaaldienst ontbreekt. Sint Maarten heeft in de begroting een bedrag van ANG 73 miljoen aan investeringen opgenomen. Een deel van deze investeringen betreft investeringen die al waren opgenomen in de BW 2022 en deze zijn voldoende toegelicht. De overige investeringen voor ANG 51 miljoen zijn dit niet. Daarbij zijn de effecten van de investeringen op de meerjarenbegroting

¹⁰ Cft, kenmerk 202200099, Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022, d.d. 30 augustus 2022.

(afschrijvingen, onderhoud, e.d.) ook nog niet voor alle investeringen voldoende inzichtelijk. Het Cft verzoekt Sint Maarten dit op te nemen.

Tabel 2: Meerjarig overzicht kapitaaldienst (in miljoenen ANG)¹¹

	2019	2022	2022	2023
Ontvangsten	47	401	348	407
Bijdragen	33	-	27	-
Opname geldlening	2	-	20	79
Afschrijving	12	-	8	11
Herfinanciering	-	-	293	317
Overlopende gelden	-	-	-	-
Uitgaven	47	401	348	407
Aflossing leningen o/g	8	302	302	329
Studieleningen	5	5	4	5
Investeringen	3	93	42	73
Begrotingsuitvoering	32	-	-	-
Saldo	0	0	0	0

Bron: concept jaarrekening 2019, OBW 2022, BW 2022 en OB 2023.

Financieel beheer

In het Landspakket zijn maatregelen overeengekomen ter verbetering van het financieel beheer van Sint Maarten. Sint Maarten stelde in de afgelopen periode een roadmap op ter verbetering van het financieel beheer. Het is cruciaal dat Sint Maarten voldoende capaciteit organiseert om de aanbevelingen die uit deze projecten volgen op korte termijn te kunnen implementeren en waarborgen. De OB gaat slechts beperkt in op de verbetering van het financieel beheer. Het Cft adviseert hier een meer uitgebreide toelichting over op te nemen.

Collectieve sector

Conform artikel 23 van de Rft wijst Sint Maarten samen met Nederland tweejaarlijks, na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Sint Maarten en in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, voor 1 april aan welke rechtspersonen er met ingang van het volgende begrotingsjaar tot de collectieve sector behoren. Sint Maarten heeft begin 2022 een voorstel voor de vaststelling van de collectieve sector 2022-2023 aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Definitieve vaststelling heeft echter nog niet plaatsgevonden.

¹¹ In deze tabel is sprake van afronding op hele ANG miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

Schuldpositie en rentelastnorm

Op basis van de beschikbare gegevens stelt het Cft vast dat de rentelasten van de collectieve sector van Sint Maarten binnen de voorlopige, nog vast te stellen, rentelastnorm van ANG 32,7 miljoen liggen.¹²

De overheidsschuld van Sint Maarten bedraagt per ultimo 2023 naar schatting ANG 1.252 miljoen. De overheidsschuld van Sint Maarten bedraagt daarmee 52 procent van het bbp.¹³ In de OB worden de aflossingen op de leningen van de liquiditeitssteun voor 2020, 2021 en 2022 voor het volledige bedrag van ANG 316 miljoen geherfinancierd met nieuwe leningen, daarnaast wordt er voor ANG 13 miljoen afgelost op leningen.

Overheidsentiteiten

Voor het jaar 2023 zijn geen dividenden van overheidsentiteiten begroot. In de OB is een aparte paragraaf opgenomen waarin de situatie en risico's van de overheidsentiteiten worden beschreven. Het is belangrijk dat het land de situatie en de risico's van overheidsentiteiten monitort om zo eventuele gevolgen voor de landsbegroting tijdig te onderkennen. Op 11 oktober 2022 verzocht het Cft om toezending van de jaarrekeningen van een aantal geselecteerde entiteiten, met als termijn 30 november 2022.¹⁴ Tot op heden leverde Sint Maarten nog geen nieuwe jaarrekeningen aan. Het Cft verzoekt Sint Maarten om hier zo snel mogelijk gehoor aan te geven.

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 secretaris-generaal van het ministerie van Financiën van Sint Maarten

¹² Department of Statistics Sint Maarten (2021). Collective Sector Report 2021. Establishing the Collective Sector and interest expense norm of Sint Maarten.

¹³ IMF, Article IV Consultation discussion: Press release and Staff report - Curaçao and Sint Maarten, August 2022.

¹⁴ Cft, Kenmerk 202200127, Rapportages collectieve sector en verzoek jaarrekening overheids(gelieerde) entiteiten, d.d. 11 oktober 2022.