



Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

juli 2017 – december 2017

versie mei 2018

Inleiding

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) brengt eens per halfjaar op basis van artikel 4, lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), schriftelijk verslag uit over zijn werkzaamheden aan de Rijksministerraad (RMR), de besturen van de landen, de Staten van Curaçao en Sint Maarten en aan beide Kamers der Staten-Generaal van Nederland. In voorliggende halfjaarrapportage wordt ingegaan op de werkzaamheden van het Cft gedurende de periode van juli tot en met december 2017.

Na een algemeen deel wordt de stand van zaken over de landen Curaçao en Sint Maarten toegelicht voor wat betreft de begrotingscyclus 2016-2018 en overige gerelateerde onderwerpen.

Algemeen

Sinds 2013 is Curaçao er in geslaagd om een sluitende gewone dienst te realiseren. Daarbij is veelvuldig gebruik gemaakt van incidentele inkomsten, waaronder dividend van de overheids NV's. In 2017 is echter een voorlopig tekort van ANG 133 miljoen (2,4% bbp) gerealiseerd op de gewone dienst. Gedurende het uitvoeringsjaar verslechterde het beeld aanzienlijk, voornamelijk als gevolg van achterblijvende premie- en belastingopbrengsten. In zijn advies van 31 augustus 2018 op de tweede uitvoeringsrapportage (UR) adviseerde het Cft de regering om naast compliance verhogende maatregelen, ook lastenbeperkende maatregelen te nemen, waaronder een verplichtingenstop. Het advies van het Cft ten aanzien van de verplichtingenstop is pas per 15 november opgevolgd. In de tussentijd waren de overheidsfinanciën verder verslechterd, en resteerden er slechts 6 weken tot het einde van het jaar, waardoor het te verwachten effect lager uit zou vallen.

In de derde UR 2017 werden twee stelposten opgevoerd door Curaçao om het verwachte tekort te mitigeren, namelijk een actieplan 'Verlaging lasten' ter waarde van ANG 52,5 miljoen, en een actieplan 'Verhoging belastingopbrengsten' ter waarde van ANG 50 miljoen. Het Cft had onvoldoende vertrouwen in het realiteitsgehalte van deze twee stelposten, en heeft de minister van Financiën daarom op basis van artikel 17 jo. Artikel 12, lid 3 Rft gevraagd om een concrete uitwerking van deze posten te geven. De regering heeft hierna additionele informatie verschaft over het verwachte tekort 2017, welke zij voornemens is om in drie jaar te compenseren, en over de beoogde maatregelen voor 2018 en verder. Bij de advisering op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 zal een definitief oordeel hierover gegeven worden.

Verder heeft Curaçao te maken met diverse risico's die effect kunnen hebben op de begrotingsuitvoering 2018, zoals financiële consequenties van de mee- en tegenvallers van Hospital Nobo Otrabanda (HNO), de ontwikkelingen rondom de raffinaderij, en de ontwikkelingen bij overheidsentiteiten.

Het Cft heeft in oktober een bezoek gebracht aan Curaçao. Daarbij hebben de reguliere gesprekken plaatsgevonden met de Gouverneur, de minister van Financiën, de Raad van Ministers en de Staten.

Begin september 2017 zijn de bovenwindse eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba getroffen door orkaan Irma. Deze orkaan met, zelfs voor deze regio, ongekende windsnelheden, heeft grote schade aangebracht aan gebouwen en infrastructuur van de eilanden, evenals aan persoonlijke bezittingen van

de inwoners. Tevens hebben op Sint Maarten op grote schaal plunderingen plaatsgevonden. Basisvoorzieningen zoals water, elektriciteit en telecommunicatie zijn lange tijd onderbroken geweest en zijn tot op het moment van dit schrijven nog niet geheel hersteld. Kort na orkaan Irma zijn de bovenwindse eilanden verder getroffen door orkaan Maria. Hoewel de directe schade als gevolg van deze orkaan beperkter is, heeft deze orkaan voor grote waterschade als gevolg van zware regenval op de eilanden gezorgd.

De gevolgen van deze orkanen zullen voor Sint Maarten en de andere bovenwindse eilanden, aanzienlijke financiële gevolgen hebben. Tot de komst van de orkanen was Sint Maarten redelijk goed op weg om eind 2018, conform afspraken, te voldoen aan de punten uit de aanwijzing van september 2015. Dit proces heeft nu vertraging opgelopen. In de komende periode zal in samenspraak met Sint Maarten moeten worden bezien hoe, binnen een redelijke termijn, alsnog invulling kan worden gegeven aan de punten van de aanwijzing, ten einde de overheidsfinanciën van Sint Maarten ook voor de lange termijn te verduurzamen. De reeds zwakke liquiditeitspositie van Sint Maarten, onder andere als gevolg van tekorten uit de jaren 2010-2015 en aanvullende uitgaven i.c.m. sterk gedaalde inkomsten als gevolg van de orkanen, is verder onder druk komen te staan. Eind november heeft Nederland aangegeven liquiditeitssteun voor 2017 te verlenen aan Sint Maarten. Hoewel de begroting 2018 nog niet is vastgesteld, verwacht het Cft dat, eveneens als gevolg van onder meer sterk gedaalde inkomsten, dergelijke steun ook in 2018 noodzakelijk zal blijken te zijn.

Het is van groot belang dat Sint Maarten zo snel mogelijk weer het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording oppakt, inclusief alle bijbehorende rapportages. In 2017 heeft Sint Maarten als gevolg van ICT-problemen en de orkanen uiteindelijk slechts twee van de verplichte kwartaalrapportages opgeleverd. Hierdoor is te beperkt zicht op de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten. Het openbaar bestuur in het algemeen en de financiële infrastructuur van de overheid waren ook voor de orkanen al grote punten van zorg. Naar de mening van het Cft zou een versterking van het openbaar bestuur in het algemeen, en de financiële infrastructuur van de overheid in het bijzonder, onderdeel moeten zijn van de projecten voor de wederopbouw van Sint Maarten om deze duurzamer te maken dan voor de orkanen. Dus niet alleen “Build back” maar “Build back better”. Het wederopbouwfonds speelt een belangrijke rol in het herstarten van de economie. Een stimulans van economische activiteiten kan een positief effect hebben op de overheidsfinanciën en het verwachte tekort.

Historische context Curaçao

In de periode vanaf 10-10-10 was er in Curaçao over de gehele periode bezien sprake van economische stilstand. De inflatie bedroeg over die periode gemiddeld circa 1,5%. Doordat er gemiddeld geen economische groei werd gerealiseerd en er geringe inflatie was, maar wel nieuwe leningen zijn afgesloten voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis en overige kapitaalinvesteringen, steeg de schuldquote van 32% in 2010 naar 45% in 2017. Terwijl de gewone dienst rekening, vooral met de inzet van incidentele inkomsten, sinds 2013 sluitend was of met een overschot werd afgesloten, blijkt dit voor 2017 niet haalbaar. Dit mede vanwege het achterwege blijven van de economische groei.

Historische context Sint Maarten

De overheid van Sint Maarten heeft zich sinds 10-10-10 als land moeten ontwikkelen en moest daarbij alle behorende instituties opbouwen. In het toezicht kwam voor het Cft daarbij de nadruk te liggen op het belang van correcte en volledige belastinginning, verantwoorde en houdbare overheidsuitgaven en begrotingsverantwoording na afloop van een begrotingsjaar. Deze focus is ook de komende tijd nog zeer noodzakelijk.

Voor Sint Maarten is het een opgave gebleken om belastinggelden voldoende en correct te innen, voornamelijk door het uitblijven van economische groei gecombineerd met een niet adequaat opererende belastingdienst en ontvanger en de sinds 2016 voortdurende en nog niet opgeloste ICT perikelen.

De afgelopen jaren was de economische groei zeer beperkt. De inflatie bedroeg over die periode gemiddeld circa 2,4%. De schuldquote vertoonde een dalend verloop aangezien door de aanwijzing, die in september 2015 werd gegeven, geen nieuwe leningen konden worden aangegaan in 2015 en een groot deel van 2016. Door het voldoen van betalingsachterstanden was Sint Maarten op weg naar een schuldquote per eind 2017 van circa 33%.

Wat de exacte gevolgen van de orkaan Irma, de impact van de wederopbouw via het fonds van de Wereldbank en de toepassing van artikel 25 van de Rft, voor de overheidsfinanciën zullen inhouden, is op het moment nog niet geheel duidelijk.

Begrotingscyclus Curaçao

Verantwoording 2016 en eerder

De concept jaarrekening 2016 presenteert een positief resultaat op de gewone dienst van ANG 16 miljoen. Dat 2016 met een positief resultaat werd afgesloten was voornamelijk te danken aan extra dividendopbrengsten van ANG 110,8 miljoen. Deze hogere dividendopbrengsten hebben de tegenvallende baten gecompenseerd. Het Cft heeft er bij de regering op aangedrongen om enerzijds een structureel dividendbeleid op te stellen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de overheidsNV's, en anderzijds als aandeelhouder een normenkader te introduceren voor de in redelijkheid te verwachten performance van de overheids NV's. Een dergelijk kader met "Key Performance Indicators" (KPI's) dient tevens als basis voor het afleggen van verantwoording door bestuurders van de overheids NV's. In combinatie met een structureel dividendbeleid en actief aandeelhouderschap wordt hiermee mogelijk gemaakt dat reeds bij de opstelling van de begroting rekening kan worden gehouden met een realistisch bedrag aan te ontvangen dividendopbrengsten. Dit voorkomt grote incidentele afwijkingen in de realisatie van de baten, verhoogt de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de begroting en borgt daarnaast de duurzaamheid van het kader waarbinnen de overheids NV's hun strategische beleid kunnen waarmaken.

De kapitaaldienst werd met een nadelig saldo van ANG 216,9 miljoen afgesloten. Dit betrof voor ANG 109,3 miljoen uitgaven aan Hospital Nobo Otrobanda (HNO) die al eerder gefinancierd waren uit de voor dat specifieke doel opgenomen obligatielening. Het resterende tekort van ANG 107,6 miljoen is uit eigen

middelen gefinancierd, waarin een deel (ANG 59,1 miljoen) nog is voorzien door leningen uit eerdere jaren.

Het Cft is nog in afwachting van de jaarrekening controle van de SOAB en de ARC alvorens zijn advies op de jaarrekening 2016 te kunnen geven. Dan zullen ook de definitieve cijfers, na accountantscontrole, bekend zijn.

De jaarrekening 2014 is nog niet van een advies voorzien door het Cft omdat het rapport van de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) nog niet is ontvangen. De ARC heeft op grond van haar onderzoek aangegeven formeel bezwaar te hebben met betrekking tot de jaarrekening 2014 en het financieel beheer. Dit aangezien er geen verbetering is opgetreden in vergelijking met de tekortkomingen die bij de jaarrekening 2013 zijn geconstateerd. Het plan van aanpak dat daarna van de Raad van Ministers is ontvangen teneinde het bezwaar op te heffen, acht de Rekenkamer niet van dien aard dat de tekortkomingen die een beperking vormen voor een goedkeurende verklaring hiermee kunnen worden weggewerkt. Het rapport van de ARC bij de jaarrekening 2015 is nog niet opgeleverd.

Uitvoering begroting 2017

Op 31 augustus jl. heeft het Cft zijn reactie op de tweede uitvoeringsrapportage (UR) 2017 van Curaçao verzonden. In dit advies heeft het Cft zijn zorgen over het realisatiebeeld van het eerste halfjaar uitgesproken. De overheidsfinanciën lieten een zichtbare verslechtering zien. Het Cft heeft aangegeven dat het treffen van adequate maatregelen noodzakelijk is om de begroting weer in evenwicht te kunnen brengen. Het Cft heeft daarom geadviseerd om, naast de door Curaçao zelf aangekondigde compliance verhogende maatregelen, ook maatregelen te nemen die de lasten beperken, waaronder een verplichtingenstop. Het advies van het Cft ten aanzien van het invoeren van een verplichtingenstop is per 15 november opgevolgd. Aangezien er toen nog slechts 6 weken tot het einde van het jaar resteerden, zou dit naar verwachting niet het nodige effect sorteren.

Op 10 november 2017 heeft het Cft de UR over het derde kwartaal 2017 van Curaçao ontvangen. Op 22 november is de reactie van het Cft op de derde UR 2017 verzonden, waarin geconstateerd werd dat de overheidsfinanciën een verdere verslechtering lieten zien. Waar tot en met juni nog sprake was geweest van een voorlopig tekort op de gewone dienst van ANG 31,7 miljoen, was dit per eind september opgelopen tot ANG 107,2 miljoen. In de derde UR werden voor het oplossen van het voorlopig tekort twee stelposten van in totaal ANG 102,5 miljoen opgevoerd, ANG 52,5 miljoen door verlaging van de lasten, en ANG 50 miljoen aan extra te verwachten belastingontvangsten. Het Cft heeft aangegeven onvoldoende vertrouwen te hebben in het realiteitsgehalte van deze twee stelposten. Daarom heeft het Cft de minister van Financiën op basis van artikel 17 jo. artikel 12, lid 3 Rft gevraagd om uiterlijk binnen veertien dagen een concrete uitwerking van de stelposten te geven. Daaruit moest blijken of een sluitende gewone dienst voor 2017 nog realistisch en haalbaar was, of moest anders worden aangegeven hoe het tekort op de gewone dienst van 2017 gecompenseerd zal worden. Curaçao heeft daarop een maatregelenpakket opgeleverd dat door het Cft gelijktijdig met de eerste begrotingswijziging 2018 zal worden beoordeeld. Op basis van het begeleidend schrijven bij de ontwerp BW 2018 komt het voorlopig tekort 2017 uit op ANG 133 miljoen (2,4% bbp). Bij de jaarrekening 2017 wordt het tekort definitief.

De realisatie van de kapitaaldienst laat tot en met december 2017 een voorlopig nadelig saldo zien van ANG 53,1 miljoen. Hiermee moeten nog worden verrekend: de reeds aangegane verplichtingen (ANG 27,2 miljoen), extra vrijgekomen middelen uit afschrijvingen (ANG -3,8 miljoen) en de voorziening InselAir die ten laste komt van de gewone dienst (ANG -33,5 miljoen). Daarmee komt het geprognoseerde nadelig saldo over 2017 uit op ANG 43,0 miljoen. Hierin is echter ook ANG 79,7 miljoen aan kapitaaluitgaven opgenomen voor de bouw van HNO. Rekening houdend met de reeds eerder aangetrokken financiering voor de kapitaalinvesteringen HNO, eindigt de kapitaaldienst in 2017 voorlopig op een voordelig saldo van ANG 36,7 miljoen.

Het Cft heeft herhaaldelijk de aandacht van de regering voor de negatieve ontwikkeling van de liquiditeitspositie gevraagd. De liquide middelen beschikbaar voor de operationele bedrijfsvoering (exclusief middelen geormerkt voor de investering in HNO) zijn over de afgelopen jaren gedaald van ANG 197,0 miljoen in 2015 (current ratio 1,2) tot ANG 175,1 miljoen in 2017 (current ratio 0,8). Een current ratio van tussen de 1,0 en 1,5 wordt als "gezond" beschouwd.

Vorbereiding begroting 2018

Op 28 augustus 2017 heeft het Cft zijn advies op de ontwerpbegroting (OB) 2018 verzonden. Het Cft heeft opgemerkt dat de begrotingsuitvoering 2017 onder druk staat en dat de marges om tegenvallers op te vangen in de begroting 2018 beperkt zijn. Ook de financiële houdbaarheid van de sociale fondsen blijft een punt van aandacht. Het Cft heeft inmiddels ook geadviseerd op de Nota van Wijziging (d.d. 22 november 2017), waarbij het regeerakkoord is verwerkt in de OB. In beide adviezen is benadrukt dat als gevolg van de optimistische economische groeiramingen met name in de jaren 2019 tot en met 2021 een aanzienlijke stijging zichtbaar was in de belastingopbrengsten. Het Cft gaf aan de meerjarige ramingen te ambitieus te vinden vergeleken met historische groeicijfers, en heeft de regering daarom gevraagd om de ramingen naar beneden bij te stellen. Curaçao heeft dit advies opgevolgd.

Op 28 december 2017 hebben de Staten de begroting 2018 goedgekeurd en is deze vervolgens begin januari 2018 aan het Cft voorgelegd voor een advies conform artikel 12 Rft. Het Cft gaf aan de hierin opgenomen structurele tegenvallers alsmede de bijbehorende maatregelen ontoereikend te vinden. Op verzoek van het Cft onderbouwt de regering de door haar beoogde maatregelen voor 2018 en verder. Bij de advisering op de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 zal een definitief oordeel over deze maatregelen geveld worden.

In de kwaliteit van de toelichting bij de investeringen bij de kapitaaldienst voor het begrotingsjaar 2018 is sprake van verbetering, vooral ten aanzien van specifieke investeringen waarvoor het land voornemens is te lenen. Dit vergroot de mate van inzicht op de kapitaaldienst. De werkzaamheden van de werkgroep zijn echter nog niet afgerond. Het eerste natuurlijke moment om het voorbehoud op de kapitaaldienst te evalueren is de begroting 2019. Vooralsnog blijft het algemeen voorbehoud op de kapitaaldienst dus gehandhaafd.

Overige onderwerpen Curaçao

Sociale Fondsen

Het Cft heeft de afgelopen jaren gewaarschuwd voor de uitputting van het schommelfonds van de sociale fondsen. Per eind 2016 resteerde nog ANG 33,8 miljoen in het schommelfonds. In 2017 is er per saldo ANG 1,3 miljoen aan het schommelfonds toegevoegd. Dit bedrag is opgebouwd uit een onttrekking uit het schommelfonds van ANG 28,8 miljoen en een additionele dotatie vanuit de gewone dienst van ANG 30,1 miljoen. Deze dotatie heeft een negatief effect op het saldo van de gewone dienst. Zonder deze additionele dotatie aan het schommelfonds vanuit de gewone dienst, zou het schommelfonds ultimo 2017 nagenoeg uitgeput zijn. Tegelijkertijd is het beeld in het vierde kwartaal van 2017 wel verbeterd ten opzichte van de voorgaande kwartalen. Waar het tot en met het derde kwartaal ernaar uitzag dat het schommelfonds ook inclusief deze additionele dotatie in 2017 uitgeput zou raken, is het schommelfonds uiteindelijk juist licht verbeterd. Dit wordt mede veroorzaakt door een daling in de pensioenuitkeringen als gevolg van de verhoging van de AOV-leeftijd.

Collectieve Sector en rentelastnorm

Het totaal aan leningen en betalingsachterstanden van Curaçao bedraagt eind december 2017 ruim ANG 2.460 miljoen (45% bbb). De rentelastnorm is per 2015 bepaald op ANG 117,75 miljoen. Deze norm geldt voor 2 jaar en is derhalve ook voor 2017 van toepassing. De rentelasten voor de collectieve sector zullen voor het jaar 2017 circa ANG 62,7 miljoen bedragen. Het beslag van de rentelasten onder de rentelastnorm bedraagt hiermee 53%. Daarmee voldoet Curaçao aan de rentelastnorm.

Hospital Nobo Otrobanda (HNO)

Zoals in eerdere rapportages aangegeven, heeft het Cft bijzondere aandacht voor de realisatie van het nieuwe ziekenhuis, HNO. Dit vanwege de omvang van het project en de mogelijke meerjarige budgettaire risico's. Het uitgangspunt hierbij is een sluitende business case. Voor het positieve advies op het leningsverzoek van het Land voor de bouw van HNO heeft het Cft zich indertijd gebaseerd op een door derden gevalideerde sluitende business case. Sinds de aanvang van de bouw heeft het Cft vragen gesteld of de business case nog wel sluitend zou zijn omdat enkele tegenvallers zich leken voor te doen. Uit de antwoorden leek de businesscase voorsnog te sluiten. In de loop van 2017 heeft het Cft herhaaldelijk gevraagd om een nieuwe update van de businesscase maar deze is, gezien de vele verwickelingen van de bij de bouw betrokken partijen, niet ontvangen. Van de door de huidige minister van Gezondheid, Milieu en Natuur aangestelde ministerieel regisseur en toezichthouder heeft het Cft eind 2017 begrepen dat er een geheel nieuwe business case zal worden opgesteld welke in de loop van de eerste helft 2018 gereed zal zijn. Het uitgangspunt is dat ook deze nieuwe business case sluitend zal moeten zijn.

De ministerieel regisseur en toezichthouder is door de minister aangesteld ter ondersteuning en versteviging van de bestuurlijke regie van het HNO-project. Hiermee krijgt de uitvoering van de aanbevelingen voortgekomen uit de eind 2016 plaatsgevonden algehele evaluatie van het HNO-project een extra impuls.

Overheidsentiteiten

In het kader van het identificeren van potentiële risico's die de financiële situatie van de overheidsentiteiten voor de begroting van het Land kunnen inhouden, heeft het Cft de pilot waarbij de jaarrekeningen van NV's worden geanalyseerd uitgebreid met de jaarrekeningen van stichtingen. De eerste bevindingen aan de hand van de risicoanalyse van de jaarrekeningen waarover het Cft beschikt geven aan dat de financiële situatie van enkele stichtingen zorgwekkend is. Aangezien de meest recente jaarrekeningen van de meeste stichtingen al enkele jaren oud zijn, acht het Cft het niet onwaarschijnlijk dat hun financiële situatie sindsdien verergerd is. In juli 2017 is daarom middels een artikel 8 brief een verzoek naar het Land gestuurd om alle nog ontbrekende jaarrekeningen tot en met 2016 alsnog te mogen ontvangen. Naar aanleiding van dit verzoek zijn voor het eind van het jaar nog tien jaarrekeningen ontvangen, waarvan slechts een enkele van een stichting. Het Cft blijft de financiële situatie van de entiteiten nauwlettend monitoren, en zal in dit kader de komende periode met verschillende entiteiten gesprekken inplannen om de huidige stand van zaken in kaart te krijgen en waar nodig bij de regering aan te dringen dat adequate plannen van aanpak worden opgezet.

Financieel Beheer

In het vierde kwartaal is Curaçao van start gegaan met een PEFA-inventarisatie ter bepaling van de stand van zaken van het financieel beheer. Na verwerking van het relevante commentaar vanuit het ministerie van Financiën op een conceptversie wordt de definitieve rapportage medio april 2018 verwacht.

Daarnaast is in de uitvoeringsrapportage van Curaçao t.a.v. een vijftal prioritaire PEFA-indicatoren de voortgang van de diverse verbetertrajecten m.b.t. deze indicatoren aangegeven.

Op basis van de 3^e UR 2017 concludeert het Cft dat er ten opzichte van de voorgaande periode geen noemenswaardige vooruitgang is geboekt op deze indicatoren. Er wordt onder meer over de voortgang van de "effectiviteit inning belastingaanslagen" uitgebreid gerapporteerd. Op het inlopen van oude belastingschulden wordt inzet gepleegd.

Aan de hand van de resultaten van de gaande PEFA-inventarisatie zal met Curaçao worden bezien of een herziening in de prioritaire indicatoren dient te worden toegepast.

Begrotingscyclus Sint Maarten

Verantwoording 2016

Op basis van de voorlopige cijfers over 2016 verwacht Sint Maarten een overschot van ANG 26,4 miljoen te hebben gerealiseerd. Tenminste ANG 20,0 miljoen van dit overschot is gerealiseerd om te compenseren voor tekorten uit voorgaande jaren. Dit overschot zal vervolgens worden ingezet om de betalingsachterstanden te verminderen, waarmee conform de aanwijzing wordt gehandeld. Op basis van de voorlopige cijfers lijkt de begroting 2016 alsnog gerealiseerd te zijn, echter zal de gecontroleerde jaarrekening hier meer zekerheid bieden. De gecontroleerde en vastgestelde jaarrekening diende uiterlijk 31 augustus ingediend te worden bij het Cft. Op 31 augustus jl. heeft Sint Maarten aangegeven niet aan deze termijn te kunnen voldoen en aangegeven 31 oktober 2017 haalbaar te achten om een jaarrekening op te kunnen leveren. Deze zou vervolgens nog gecontroleerd dienen te worden door de accountant, waardoor het Cft heeft moeten constateren dat het proces om te komen tot een gecontroleerde en vastgestelde jaarrekening 2016 forse vertraging op heeft gelopen. Nadat Sint Maarten begin september door twee orkanen is getroffen is de financiële administratie geruime tijd niet operationeel geweest. Op 31 oktober jl. heeft het Cft een brief ontvangen van Sint Maarten waarin wordt aangegeven dat, totdat de geautomatiseerde financiële administratie weer naar behoren functioneert, het ondoenlijk is een opleveringsdatum voor de jaarrekening 2016 aan te geven.

Meerdere malen heeft het Cft in het verleden aandacht gevraagd voor het tijdig doorlopen van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Naast het jaarlijks tijdig zorgdragen voor een vastgestelde begroting en de kwartaalrapportages, dient ook de jaarrekening gecontroleerd en vastgesteld te worden ter afronding van deze cyclus. De uitkomsten zoals vermeld in de jaarrekening zouden immers moeten bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van volgende (ontwerp-)begrotingen. Naast de jaarrekening 2016 zijn ook de jaarrekeningen over 2013, 2014 en 2015 nog steeds niet door de Staten behandeld en ook niet door de Gouverneur vastgesteld. Het Cft heeft hier bij de Staten van Sint Maarten meermaals aandacht voor gevraagd.

Uitvoering begroting 2017

Als gevolg van ICT-problemen eind 2016 en de doorwerking daarvan in de eerste helft van 2017, is geen uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal opgesteld. De uitvoeringsrapportage over de gehele eerste helft van 2017 heeft het Cft op 26 juli 2017 ontvangen. In zijn reactie hierop heeft het Cft geconcludeerd dat Sint Maarten op de goede weg is om het begrote overschot op de begroting 2017 van ANG 20 miljoen te realiseren. Wel constateerde het Cft dat het realiseren van de incidentele inkomsten, waarvan de begroting voor een aanzienlijk deel afhankelijk is, nog achterblijft.

Het begrote overschot 2017 was net als het overschot over 2016 bedoeld om te compenseren voor tekorten uit voorgaande jaren en om de betalingsachterstanden verder te reduceren. Het te compenseren tekort werd op basis van de jaarrekening 2015 verhoogd met ANG 4,2 miljoen, waarvan ANG 0,8 miljoen nog additioneel in de begroting 2017 opgenomen diende te worden. Mede hiervoor heeft Sint Maarten op 29 juni een ontwerp-begrotingswijziging aan het Cft voorgelegd voor een advies op basis van artikel 11 van de Rft. Het Cft heeft dit advies op 13 juli 2017 uitgebracht.

Als gevolg van de orkanen is de economische situatie dusdanig verslechterd dat Sint Maarten niet in staat is om de begrote inkomsten te kunnen realiseren. Ook zijn er in het tweede halfjaar additionele

uitgaven gedaan die niet in de begroting waren opgenomen, waaronder uitgaven voor reinigings- en herstelwerkzaamheden. Van het realiseren van overschotten op de begroting zal de komende jaren naar verwachting dan ook geen sprake zijn aangezien de economie zich eerst zal moeten herstellen, een proces dat waarschijnlijk enige jaren zal duren. Sint Maarten heeft daarom op 6 november 2017 een Nota van Wijziging ter advisering voorgelegd aan het Cft en aan de Raad van Advies. Op basis van deze adviezen is ervoor gekozen om de eerdere ontwerpbegrotingswijziging en de daaropvolgende Nota van Wijziging beide in te trekken en in de plaats hiervan een nieuwe begrotingswijziging voor te leggen. Middels deze begrotingswijziging wordt het in de vastgestelde begroting geraamde overschot van ANG 20 miljoen aangepast naar een tekort van ANG 153,2 miljoen. Inmiddels heeft Sint Maarten ook een uitvoeringsrapportage over de tweede helft van 2017 opgeleverd, waaruit blijkt dat het tekort over 2017 fors lager uitvalt.

Het indienen van een begrotingswijziging die tot gevolg heeft dat de begroting van Sint Maarten niet meer sluitend is, is in strijd met de normen genoemd in artikel 15 van de Rft. Afwijking van deze normen kan conform artikel 25 lid 1 door het bestuur van Sint Maarten alleen in overeenstemming met een beslissing daarover van de Rijksministerraad. Eind november 2017 heeft Sint Maarten aangegeven de Rijksministerraad te hebben verzocht om, vanwege het wegvallen van inkomsten en de noodzaak tot additionele uitgaven, te voorzien in liquiditeitssteun. Staatssecretaris Knops heeft in een persconferentie op 27 november 2017 laten weten dat Sint Maarten kan rekenen op 40 miljoen euro aan begrotings- en liquiditeitssteun. Dit geld wordt beschikbaar gesteld uit het wederopbouwfonds van 550 miljoen euro.

Begrotingsvoorbereiding 2018

Op 26 juli heeft het Cft de ontwerpbegroting 2018 van Sint Maarten ontvangen. Het Cft heeft in zijn advies op basis van artikel 11 van de Rft geoordeeld dat de begroting grotendeels voldoet aan de normen uit de Rft. Wel heeft het Cft daarbij geadviseerd deze ontwerpbegroting in een aantal gevallen nader aan te vullen en te onderbouwen. De ontwerpbegroting 2018 was in mindere mate afhankelijk van incidentele inkomsten dan in voorgaande jaren, waarmee opvolging is gegeven aan herhaaldelijk advies van het Cft. Het voorbehoud op de kapitaaldienst is echter gehandhaafd. De ontwerpbegroting 2018 is nadat deze door het Cft van advies is voorzien, als gevolg van de orkanen wel ingediend maar niet behandeld en goedgekeurd in de Staten en dientengevolge ook niet vastgesteld door de Gouverneur.

De ramingen van baten en lasten, zoals in de ontwerpbegroting 2018 opgenomen, zijn als gevolg van de orkanen niet meer actueel. De inkomsten in 2018 zullen in grotere mate dan in 2017 het geval was, achterblijven bij de eerdere meerjarenraming. Daarnaast zullen additionele lasten in het kader van de wederopbouw en de toenemende werkloosheid onvermijdelijk zijn. Dit dient dan ook zijn weerslag te krijgen in een herziene ontwerpbegroting 2018. Conform de comptabiliteitslandsverordening van Sint Maarten dient de inspanning erop gericht te zijn dat goedkeuring door de Staten plaats kan vinden in het jaar voorafgaand aan het jaar waar de begroting voor dient. Aangezien op 15 december 2017 de begroting 2018 nog niet is ontvangen is de Rijksministerraad hierover door het Cft bericht, conform artikel 14 lid 1 van de Rft.

Aanwijzing

In 2017 heeft Sint Maarten stappen gezet om eind 2018 te kunnen voldoen aan de punten zoals deze zijn opgenomen in de aanwijzing van de Rijksministerraad op 8 september 2015. Zo is een aanzienlijk deel van de betalingsachterstanden opgelost met de ontvangsten uit de vereffening van het voormalige Land Nederlandse Antillen. Ook wordt door het begroten en realiseren van overschotten op de gewone dienst voldaan aan het punt van de tekortcompensatie. Het laatste punt van de aanwijzing, het nemen van de maatregelen om de oudedagsvoorzieningen en het zorgstelsel structureel betaalbaar te houden, is lastiger gebleken voor Sint Maarten. Hoewel het Cft heeft geadviseerd om met ingang van 2018 alsnog maatregelen worden genomen ten aanzien van de oudedagsvoorzieningen heeft de door Sint Maarten voorgenomen vergaande herziening van het zorgstelsel behoorlijke vertraging opgelopen. Hoewel er in de administratieve afhandeling bij SZV grote slagen zijn gemaakt, heeft Sint Maarten er aanvullend voor gekozen om een National Health Insurance te introduceren die niet eerder wordt verwacht dan per 1 januari 2019, waarbij verdere vertraging als gevolg van de orkanen niet kan worden uitgesloten.

Het Cft concludeert dat voor de komst van de orkanen Irma en Maria betekenisvolle stappen zijn gezet door Sint Maarten om invulling aan de punten uit de aanwijzing te geven. De orkanen hebben de financiële en economische situatie van Sint Maarten echter fors verslechterd. Van het realiseren van overschotten op de begroting zal de komende jaren naar verwachting geen sprake zijn. Het voldoen aan de tekortcompensatie en het verder oplossen van de betalingsachterstanden zal voorlopig voor Sint Maarten dan ook geen prioriteit kunnen hebben.

Overige onderwerpen Sint Maarten

Collectieve sector en rentelastnorm

Het totaal aan leningen en betalingsachterstanden van Sint Maarten bedraagt eind december 2017 circa ANG 545 miljoen (28% bbp). De rentelastnorm bedraagt (2015) ANG 31,9 miljoen terwijl het totaal aan rentelasten van de collectieve sector in 2017 circa ANG 13,2 miljoen bedraagt (41,4 % van de rentelastnorm).

Overheidsentiteiten

Op 11 augustus 2017 heeft het Cft middels een artikel 8 verzoek een beroep gedaan op de informatieplicht van Sint Maarten zoals in de Rft is beschreven met betrekking tot de jaarrekeningen van overheidsentiteiten. Verschillende ontbrekende jaarrekeningen van 2014 en 2015 van overheidsentiteiten zijn vervolgens aangeleverd. Met betrekking tot het aanleveren van de cijfers over 2016 blijft de voortgang echter beperkt, aangezien deze jaarrekeningen nog formeel aan het ministerie van Financiën aangeboden dienen te worden. Van de aangeleverde cijfers heeft het Cft in de tweede helft van het jaar een financiële analyse van de overheidsentiteiten gemaakt. De financiële informatie van de grootste bedrijven wordt in een 'factsheet' bijgehouden. De jaarrekeningen en beschikbare informatie van GeBe, Telem, Winair en de luchthaven schetsten een positief beeld van de financiële resultaten van deze bedrijven. Vanuit GeBe zijn er in 2016 incidentele inkomsten gekomen in de vorm van dividenden en afrekening van het waterbedrijf, terwijl voor 2017 er wederom een aanzienlijke dividendopbrengst begroot was. Het Cft heeft herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van het instellen van een passend dividend beleid om het incidentele karakter van dergelijke inkomsten te beheersen.

Met het passeren van orkaan Irma is de financiële weerstand van de overheidsentiteiten echter op de proef gesteld. De aangerichte schade die op miljarden guldens is geschat en maar gedeeltelijk wordt gedekt door verzekeringen, zal zeker de financiële resultaten voor 2017 negatief beïnvloeden. De grootste impact is naar verwachting op de Haven, die tot en met 2015 al met verliezen en een dalend eigen vermogen kampt en de luchthaven die aanzienlijke schade heeft opgelopen en waar nog geen overeenstemming is bereikt met de verzekeraar.

Het gevolg van extra kosten voor het herstellen van de schade en misgelopen omzet van deze bedrijven is dat naast eigen investeringen ook gesprekken gaande zijn over het laten vervallen van afdrachten aan de overheid in 2017 en 2018. In de eerste helft 2017 verwachtte Sint Maarten nog ontvangsten van GeBe voor ANG 17,4 miljoen en concessiebetalingen van ANG 5,2 miljoen van de Haven. De incidentele inkomsten van GeBe zijn nu op nul geraamd. Ook de begrote dividendinkomsten voor 2018 worden gezien de huidige prognoses niet meer inbaar geacht. Daarnaast worden de landsontvangsten voor winst- en omzetbelasting voor 2017 en 2018 eveneens lager geraamd. Hoewel voor de luchthaven geen concessies of dividenden in de begroting geboekt waren ziet het Cft het dispuut tussen de luchthaven en haar verzekeraar ook als een groot risico voor de economie van het land.

Na het voorbijtrekken van de orkaan constateert het Cft vertraging in de aanlevering van de resterende jaarrekeningen van overheidsentiteiten. Het Cft blijft de financiële situatie van deze entiteiten wel monitoren en risico's signaleren. Zo is in november van 2017 weer een gesprek gevoerd met de Haven, welke de meeste risico's heeft voor de jaarrekening van het Land Sint Maarten vanwege de verwachte afwaardering van het bedrijf. Belangrijke financiële rapportages van deze entiteiten zullen zodra beschikbaar weer worden aangevraagd via het ministerie van Financiën. Ook gesprekken omtrent de noodzaak van het komen tot vastgesteld dividendbeleid zullen op een geschikt moment weer worden opgepakt.

Financieel beheer

De huidige situatie in Sint Maarten heeft ook gevolgen voor de voortgang in het traject ter verbetering van het financieel beheer. Zo is de financieel beheerdag voor Sint Maarten, welke voor medio september 2017 was gepland, uiteindelijk niet doorgedaan. Het Cft is van mening dat de versterking van de financiële infrastructuur van Sint Maarten een belangrijk onderdeel ter ondersteuning van de projecten voor de wederopbouw kan zijn. Daarbij dient de verbetering van het financieel beheer een hoge prioriteit te krijgen.

Sint Maarten Medical Center (SMMC)

Al geruime tijd wordt op Sint Maarten gewerkt aan de voorbereiding van de bouw van een nieuw ziekenhuis. Net zoals op Curaçao, heeft het Cft bijzondere aandacht voor de realisatie vanwege de omvang van het project en de mogelijke meerjarige risico's voor de begroting van het land Sint Maarten. De focus van het Cft is ook hier een sluitende business case.

Naar verwachting zou in de loop van het vierde kwartaal 2017 met de bouw aangevangen kunnen worden. De effecten van orkaan Irma zijn echter van dien aard geweest dat er noodgedwongen pas op de plaats is gemaakt met de financiering en daarmee het uitrollen van de bouwplannen. Gezien de verwoestende kracht van orkaan Irma dient het bouwontwerp hierop aangepast te worden, onder andere in verband met het treffen van voorzieningen voor hogere windsnelheden dan voorheen

rekening mee is gehouden. De aanpassing houdt echter in dat het gebouw naar verwachting circa USD 20 miljoen meer zal gaan kosten, waardoor de business case mogelijk niet meer sluitend is. Dit wordt nog nader onderzocht.