

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Nota van toelichting

De schuldenproblematiek van het voormalige land Nederlandse Antillen was mede de aanleiding om te komen tot afspraken zoals opgenomen in de Slotverklaring van november 2006 over de schuldsanering en sanering van betalingsachterstanden door Nederland. Afgesproken daarin is dat Nederland een oplossing biedt voor de schuldenproblematiek, zodat de nieuwe landen en openbare lichamen met een gezonde financiële positie van start konden gaan.

Geconstateerd is dat voor een gezonde financiële startpositie de financiële huishouding duurzaam op orde gebracht moet worden en blijven en dat ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, gezamenlijk afspraken moeten worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw. Deze afspraken hebben geresulteerd in de consensus Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).

De Rft heeft als doel om de financiële startpositie die bij aanvang van de nieuwe staatkundige verhoudingen aan de nieuwe landen Sint Maarten en Curaçao is meegegeven tenminste te handhaven en financiële problemen en een onhoudbare schuldenlast, zoals het voormalig land Nederlandse Antillen kende, te voorkomen. De normen uit de Rft en de mogelijkheid die landen wordt geboden om te lenen alleen voor kapitaaluitgaven, ondersteunen de doelstelling om de startpositie tenminste in stand te houden of te verbeteren. Er mag alleen geleend

worden voor kapitaaluitgaven en niet voor consumptieve uitgaven, zodat ook hierdoor het eigen vermogen niet belast wordt. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) ziet hierop toe en kan de raad van ministers van het Koninkrijk adviseren ten behoeve van zijn toezichthoudende taak.

De financiële positie van Sint Maarten is sinds 2010 structureel verslechterd. Het Cft spreekt Sint Maarten al sinds 2012 aan om de verslechterende vermogenspositie in het algemeen, en de zwakke liquiditeitspositie, de groeiende betalingsachterstanden en het zwakke financieel beheer in het bijzonder, aan te pakken. Dit heeft plaatsgevonden in de vorm van zowel adviezen op basis van de artikelen 11, 12 en 13 Rft richting de besturen van de landen, als in de reguliere halfjaarrapportages en adviezen gericht aan de raad van ministers van het Koninkrijk.

De financiële problematiek stapelt zich desondanks verder op. Inmiddels is gebleken dat in de periode 2010-2014 ieder jaar is afgesloten met een tekort, dat compensatie daarvan is uitgebleven, en dat de begroting 2015 en meerjarenramingen niet volledig zijn. Dit laatste is mede de oorzaak van olopende betalingsachterstanden en een zorgstelsel en oudedagsvoorzieningen die op middellange termijn niet houdbaar zijn¹. De cumulatie van financiële problemen vormt een directe bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Bij de regering van Sint Maarten is sinds 2012 diverse malen aangedrongen om met oplossingen te komen en deze te implementeren. De minister van Financiën van Sint Maarten heeft in reactie daarop al in 2013 en 2014 maatregelen aangekondigd om bijvoorbeeld de

¹ Waar in het Koninklijk Besluit en in deze toelichting gesproken wordt over oudedagsvoorzieningen, worden zowel de AOV als de pensioenen en overige oudedagsvoorzieningen bedoeld.

betalingsachterstanden weg te werken. Tot op heden heeft dat niet tot zichtbare resultaten geleid. Maatregelen die in deze jaren wel genomen zijn om de gezondheid van de openbare financiën te verbeteren en (toekomstige) betalingsachterstanden te voorkomen, bijvoorbeeld het verhogen van de AOV-leeftijd naar 62 jaar, zijn niet in uitvoering genomen of liggen reeds geruime tijd bij de Staten zonder in behandeling genomen te zijn.

Sint Maarten heeft ruim de tijd en de mogelijkheid gekregen om de financiële problemen blijvend op te lossen. De bestaande problematiek is dus niet specifiek het gevolg van beleid van de huidige regering van Sint Maarten, maar ook van voorgaande regeringen. De aanwijzing is dan ook een volgende stap in een proces dat zich over verschillende jaren en regeringen van Sint Maarten heeft voltrokken. Sint Maarten heeft nagelaten de juiste voorzieningen ter uitvoering van zijn beleidsvoornemens te treffen, heeft onvolledig begroot, en er zijn schulden en tekorten. Ondanks de daartoe strekkende aanbevelingen en adviezen, voldoen de begroting en meerjarenramingen van Sint Maarten op diverse onderdelen niet aan de normen zoals opgenomen in artikel 15 Rft. De aanleiding voor deze aanwijzing is dan ook meerledig:

- De raad van ministers van het Koninkrijk heeft op 29 mei 2015 besloten dat Sint Maarten tot en met begrotingsjaar 2018 de tijd krijgt om de gerealiseerde financiële tekorten uit de periode 2010-2014 te compenseren (volgens laatste cijfers van Sint Maarten circa ANG 60 mln.), te beginnen in begrotingsjaar 2015. Daartoe dienen overschotten op de gewone dienst gecreëerd te worden. In de huidige begroting 2015 en meerjarenramingen is de compensatie van de tekorten nog niet verwerkt. Daarmee handelt Sint Maarten in strijd met artikel 18, zesde lid van de Rft.
- Afdrachten van premies aan de zorgfondsen en oudedagsvoorzieningen zijn niet volledig verwerkt in de begroting

2015 en in de meerjarenbegroting. Daardoor voldoet deze niet aan de normen uit artikel 15 Rft. Immers, niet alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen. Waar het bestuur van Sint Maarten besloten heeft tot een aantal structurele uitgavenbeperkende maatregelen binnen het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen, zijn deze nooit in uitvoering genomen waardoor de meerjarencijfers in het geding zijn.

- Er is sprake van grote betalingsachterstanden met een omvang van tenminste ANG 189 mln. De in de begroting opgenomen baten en lasten bleken niet financierbaar met de beschikbare liquide middelen, en waren dus niet realistisch. Ondertussen zijn de betalingsachterstanden dermate hardnekkig geworden dat feitelijk gesproken kan worden van vreemd vermogen. Dit impliceert dat er geleend is ten behoeve van consumptieve uitgaven en niet ten behoeve van investeringen. Dit strookt niet met het bepaalde in artikel 16 jo. artikel 15 en artikel 1 Rft, waaruit blijkt dat alleen geleend kan worden voor kapitaaluitgaven. In zijn algemeenheid is hiermee sprake van handelen tegen de geest van de Rft, aangezien een doelstelling van de wet was om nieuwe schuldopbouw en betalingsachterstanden te voorkomen.
- De betaalbaarheid van het zorgstelsel en de oudedagsvoorziening op middellange en lange termijn is in het geding. Onder meer door vergrijzing en oplopende kosten zullen de uitgaven aan pensioenen en zorg een steeds groter deel van de begroting van Sint Maarten innemen. Tijdig nemen van maatregelen is noodzakelijk om de begroting de komende jaren sluitend te houden, en zo te voorkomen dat betalingsachterstanden oplopen of opnieuw ontstaan.

Eind mei is duidelijk geworden dat de begroting 2015 van Sint Maarten nog altijd niet voldeed aan de normen uit artikel 15 Rft. De met het bestuur van Sint Maarten gemaakte afspraken om eind mei een oplossing te hebben gerealiseerd voor de bovengenoemde punten, zijn niet gerealiseerd. Op basis van artikel 17 jo. artikel 12 Rft heeft het Cft daarom opnieuw nader geadviseerd om de begroting in overeenstemming met de normen van de Rft te brengen. Deze nadere advisering, en de reacties van Sint Maarten daarop, hebben niet geleid tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten, noch heeft het gevolgde traject het vertrouwen gewekt dat de begroting op korte termijn zou voldoen aan de wettelijke normen.

De regering van Sint Maarten onderschrijft de te nemen maatregelen, zo constateert het Cft in zijn brief van 25 juni 2015. Echter, de door het Cft opgelegde termijnen worden niet realistisch geacht om tot politieke besluitvorming over de te nemen maatregelen en een wijziging van de begroting 2015 en meerjarenramingen te komen.

Dit, en de beperkte capaciteit van Sint Maarten, hetgeen ook regelmatig onderwerp van gesprek is geweest in de met Sint Maarten gevoerde bestuurlijke overleggen, is naar de mening van de raad van ministers van het Koninkrijk geen valide argumentatie om de noodzakelijke maatregelen verder uit te stellen. Sint Maarten is bijna vijf jaar een land binnen het Koninkrijk, waarbij vanaf het begin bekend is geweest dat er sprake was van een beperkte capaciteit. Naar de mening van de raad van ministers van het Koninkrijk vraagt dit om een juiste prioritering van activiteiten en een daaraan gekoppelde inzet van capaciteit. Gezien de omvang van de problematiek betreft dit niet alleen een inspanning van de minister van Financiën, maar van de voltallige regering van Sint Maarten.

De financiële uitdagingen waar Sint Maarten voor staat zijn groot. De begroting van Sint Maarten voldoet nog altijd niet aan de normen uit de Rft, terwijl alle instrumenten die het Cft op basis van de Rft heeft, zijn benut en Sint Maarten voldoende tijd en gelegenheid is geboden de aanbevelingen van het Cft op te volgen. Verder uitstel van maatregelen is gegeven de doorlooptijd van de dossiers, de ervaringen met Sint Maarten ten aanzien van de uitvoering van nieuwe beleidsvoornemens en de omvang van de problematiek, onverantwoord. De raad van ministers van het Koninkrijk volgt daarmee het advies en de argumentatie van het Cft (uiteengezet in de brieven van 31 maart, 4 juni, 25 juni en 3 juli 2015).

De raad van ministers van het Koninkrijk acht het noodzakelijk dat de regering van Sint Maarten, middels een begrotingswijziging, de begroting 2015 en meerjarenramingen van het land in evenwicht brengt, door het verwerken van de tekortcompensatie van de periode 2010-2014 en het volledig opnemen van uitgaven ten behoeve van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen in de begroting 2015 en de meerjarenbegroting om oplopen van betalingsachterstanden te stoppen. Daarnaast dienen maatregelen te worden genomen om de bestaande betalingsachterstanden op te lossen, te voorkomen dat deze verder oplopen en opnieuw ontstaan. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën dient verder te worden versterkt door het nemen van maatregelen ter dekking van de meerjarige uitgaven aan het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen, bijvoorbeeld door hervormingen in deze stelsels teneinde deze ook in de toekomst betaalbaar te houden evenals het uitvoeren van maatregelen waarover reeds besloten is en/of in de begroting zijn vermeld.

Begroting en meerjarenraming voldoen niet aan normen Rft

De begroting 2015 van Sint Maarten voldoet niet aan de normen zoals genoemd in artikel 15 Rft. De uitgavenramingen in de begroting 2015 en meerjarenramingen zijn niet volledig, waardoor deze de facto niet in evenwicht of sluitend is.

Sint Maarten dient de tekortcompensatie en premieafdrachten aan zorg- en oudedagsvoorzieningen volledig op te nemen en te dekken in zijn begroting 2015 en meerjarenramingen, teneinde weer te voldoen aan de normen uit artikel 15 Rft. Daarvoor is een begrotingswijziging noodzakelijk die voor 1 november moet zijn vastgesteld. Daarnaast dienen voor 1 november de reeds genomen besluiten ten aanzien van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen (zoals de verhoging van de AOV-leeftijd en maatregelen om het zorgstelsel betaalbaar te houden) in uitvoering te zijn genomen.

Compensatie tekorten 2010-2014

Het uitgangspunt van een sluitende begroting, houdt tevens in dat geen tekort mag worden begroot en dat het eigen vermogen niet mag worden ingezet voor het dekken van een tekort. In het verlengde hiervan moeten ingevolge artikel 18 Rft, gerealiseerde tekorten worden gecompenseerd. Tekorten die zich tijdens de uitvoering van de begroting manifesteren, moeten gecompenseerd worden door een begrotingswijziging die de begroting terug brengt naar een evenwicht. Tekorten die na afloop van het begrotingsjaar zichtbaar worden, moeten gecompenseerd worden door overschotten in het navolgende jaar en mogen niet ten laste van het vermogen worden gebracht. De voorlopige realisatiecijfers van de gewone dienst in de periode 2010-2014 laten jaarlijks tekorten zien. Sint Maarten verwacht zelf een cumulatief tekort van circa ANG 60 miljoen over de jaren 2010-2014.

Tabel 1 opbouw tekortreeks 2010-2014

Tekortcompensatie	Tekort
Saldo gewone dienst periode 10-10-'10 t/m 31-12-'11	-/-6,8
Saldo gewone dienst 2012	-/-0,5
Saldo gewone dienst 2013	-/-36,3
Verwacht saldo op de gewone dienst 2014	-/-15,0
Totaal te compenseren	-/-58,6

Op grond van artikel 18, derde lid, van de Rft en de nadere uitleg van de raad van ministers van het Koninkrijk bij dit artikel (zie ook de Aanwijzing aan Curaçao uit oktober 2012) dienen gerealiseerde tekorten op de gewone dienst sinds 10-10-2010 gecompenseerd te worden via overschotten op de gewone dienst in daaropvolgende jaren. Artikel 18 van de Rft stelt dat indien sprake is van een tekort op de gewone dienst, het bestuur aangeeft welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van het tekort. Deze compensatiebepaling ziet er op toe dat de beoogde financiële startpositie per 10-10-2010 in stand blijft. De raad van ministers van het Koninkrijk had de compensatieperiode begrensd tot en met 2015. Dat wil zeggen dat het gerealiseerde cumulatieve tekort sinds 10-10-2010 uiterlijk in de begroting 2015 volledig moet zijn gecompenseerd.

Gezien de hoogte van het door Sint Maarten te compenseren bedrag heeft het Cft het echter niet realistisch gevonden om te veronderstellen dat Sint Maarten dit zal kunnen compenseren in de begroting 2015 (ANG 60 mln. op een begroting van circa ANG 445 mln.). De raad van ministers van het Koninkrijk heeft deze redenering op 29 mei 2015 overgenomen en besloten de compensatieperiode voor Sint Maarten te verlengen tot en met het begrotingsjaar 2018, waarbij is aangetekend dat de compensatie dient te starten in begrotingsjaar 2015. Sint Maarten heeft aangegeven dat zij in de begroting 2015 geen ruimte voorziet voor het realiseren van een overschot, waardoor de

cumulatieve tekorten volledig zullen drukken op de jaren 2016-2018. Dit vraagt dus om een overschot van gemiddeld ANG 20 miljoen per jaar, op basis van de thans beschikbare informatie. Ondanks deze stellingname is de regering van Sint Maarten wel voornemens in de begrotingswijziging die zij in voorbereiding heeft en die op 1 juli jl. in eerste concept aan het Cft beschikbaar is gesteld, door middel van een begrotingswijziging de ontvangstenraming voor 2015 te verhogen, maar deze extra ontvangsten meteen weer met nieuwe verplichtingen te beleggen. Adviezen worden dus, ondanks de dreigende aanwijzing, genegeerd. Daarnaast neemt de regering van Sint Maarten niet in overweging dat naast inkomstenverhogende maatregelen, ook de mogelijkheid bestaat om maatregelen te nemen om de uitgaven, ook gedurende het lopende begrotingsjaar, te verlagen.

Daarmee gaat Sint Maarten in tegen de besluitvorming van de raad van ministers van het Koninkrijk van 29 mei 2015. Sint Maarten dient een begrotingswijziging op te stellen waarin overschotten zijn opgenomen in de begroting 2015 en meerjarenramingen tot en met 2018 met een totaal bedrag van ANG 60 mln. Deze begrotingswijziging zal uiteraard conform de Rft voor advies aan het Cft voorgelegd worden en moeten voldoen aan de normen van artikel 15 Rft.

Zorgpremies en kosten oudedagsvoorzieningen

Om te voorkomen dat nieuwe betalingsachterstanden ontstaan in 2015 en verder oplopen in toekomstige begrotingsjaren, is het correct en volledig in de begroting opnemen en van dekking voorzien van af te dragen premies en andere wettelijke verplichtingen noodzakelijk.

In de afgelopen jaren bleek achteraf dat de begroting niet volledig was ten aanzien van wettelijke verplichtingen (mede daardoor zijn tekorten ontstaan in de periode 2010-2014). Ook in de begroting 2015 worden lasten ten behoeve van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen niet volledig genomen. Dit vooruitlopend op maatregelen die zich nog

niet hebben vertaald in (concept) wetgeving. De daartoe benodigde wijzigingen van wet- en regelgeving blijven echter uit, waardoor uitgaven alsnog ten laste van de begroting moeten komen. Daardoor voldoet de begroting 2015 en meerjarenraming niet aan de normen uit artikel 15 Rft.

Sint Maarten heeft dus ten onrechte wettelijk verplichte premies en afdrachten niet volledig in de begroting opgenomen. Dit betreft voor 2015 op basis van de huidige informatie tenminste circa ANG 8,5 mln. aan af te dragen pensioenpremies, afdrachten ten behoeve van de uitkering van de duurtetoeslag en VUT, een verhoging van de pensioenpremies van 22% premie naar het wettelijk vastgelegde percentage van 25%. Het gaat dan om ongeveer ANG 4,5 mln. ten behoeve van dekking van de huidige pensioenpremie van 22% plus nog eens ANG 4 mln. voor de retroactieve premie (22% naar de wettelijke 25%). Ook is er in 2015 wederom sprake van tekorten in de zorgfondsen FZOG en ZV/OV. Deze tekorten zullen ten laste van de begroting 2015 (en wellicht ook meerjarig) komen, aangezien het schommelfonds dat Sint Maarten hiervoor wil gaan oprichten nog in voorbereidende fase is.

Sint Maarten heeft tevens nagelaten om een aantal geplande structurele uitgavenbeperkende maatregelen binnen het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen door te voeren (wat niet strookt met artikel 17, eerste lid, Rft). Waardoor uitgaven naar alle waarschijnlijkheid ook tot hogere uitgaven leiden dan begroot. Het gaat o.a. om de volgende maatregelen die in de begroting zijn opgenomen: verhoging van de AOV-leeftijd naar 62 jaar, de invoering van een eigen bijdrage van 10%, het uitsluiten van de vergoeding van 'over the counter' medicijnen, de verlaging uitbetaling loonderving, het opschonen van bestanden en tegengaan van fraude, kostenbeheersing, verhoging van de loongrens,

uitbreiding van dekking voor zelfstandigen en niet-verzekerden, alsmede verbreding van de dienstverlening door het Sint Maarten Medical Center (SMMC).

Om te voldoen aan de normen uit artikel 15 Rft en te voorkomen dat betalingsachterstanden aan de fondsen verder oplopen dient de minister van Financiën van Sint Maarten de begroting 2015 en meerjarenramingen naar een realistisch niveau aan te passen middels een begrotingswijziging, waarin de volledige zorg- en pensioenlasten (inclusief de lasten voor de duurtetoeslag en VUT) meerjarig van budgettaire dekking voorzien zijn. Ook dienen reeds genomen besluiten ten aanzien van de financiering van het zorgstelsel en de oudedagvoorziening in uitvoering te worden genomen voor 1 november.

Betalingsachterstanden

Het laten voortbestaan en oplopen van betalingsachterstanden is in strijd met de Rft. Deze bijzondere wet is juist tot stand gekomen omdat alle betrokken partijen wilden voorkomen dat de landen opnieuw in de situatie komen waarin (onhoudbare) schulden ontstaan en voortbestaan. De omvang van de huidige betalingsachterstanden wordt op basis van de huidige informatie door het Cft geraamd op tenminste ANG 189 mln. (dat is circa 42% van de omvang van de totale begroting 2015 van Sint Maarten). Dit is overigens nog exclusief ANG 92 mln. aan mogelijke betalingsachterstanden, waarover een dispuut bestaat tussen de overheid van Sint Maarten en APS en SZV.

Tabel 2: betalingsachterstanden

	ANG Miljoen
APS	70
SZV	79
Overig	40
Totaal	189

Sinds 2012 spreekt de raad van ministers van het Koninkrijk, op basis van de rapportages van het Cft, het bestuur van Sint Maarten aan op het bestaan en de risico's van oplopende betalingsachterstanden bij voornamelijk de uitvoeringsorganisatie Sociale Ziektekosten Verzekeringen (SZV) en het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS). Deze betalingsachterstanden zijn gedeeltelijk ontstaan vanuit lasten die niet geheel in de begroting zijn opgenomen. Het betreft hier met name af te dragen pensioenpremies, afdrachten ten behoeve van de uitkering van de duurtetoeslag en VUT en een verhoging van de pensioenpremies van de thans gehanteerde 22% premie naar het wettelijk vastgelegde percentage van 25%, alsmede de tekorten in de zorgfondsen FZOG en ZV/OV. Overige betalingsachterstanden zijn ontstaan doordat, hoewel begroot, premieafdrachten niet hebben plaatsgevonden.

Circa ANG 36 mln.² aan 'overige' betalingsachterstanden staan open, welke hun oorsprong hebben voor de staatkundige vernieuwingen van 2010 en niet tijdig door Sint Maarten zijn aangedragen om onderdeel te vormen van het schuldsaneringstraject.

In de bijlage van zijn brief van 4 juni 2015 heeft het Cft uitvoerig inzicht gegeven in o.a. de achtergronden en ontstaansgeschiedenis van de betalingsachterstanden. Door het bestaan van deze substantiële betalingsachterstanden, is er niet langer sprake van een realistische en volledige begroting. Sint Maarten is immers niet bij machte om de af te dragen premies en crediteuren te betalen, terwijl wel andere verplichtingen aangegaan worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de raad van ministers van het Koninkrijk hebben reeds sinds 2013 bijzondere

² De overige circa ANG 4 mln. betreft betalingsachterstanden aan overige crediteuren, niet gerelateerd aan niet-gesaneerde schulden.

aandacht voor de betalingsachterstanden. Zowel schriftelijk als tijdens bestuurlijke overleggen zijn zorgen over de financiële problematiek aan Sint Maarten overgebracht. Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief van 25 oktober 2013 aanvullende informatie gevraagd aan het Cft over de olopende betalingsachterstanden en de liquiditeitspositie van Sint Maarten. Ook heeft de raad van ministers van het Koninkrijk op 13 maart 2014 per brief zijn zorgen geuit richting de minister van Financiën van Sint Maarten over de liquiditeitspositie en betalingsachterstanden. De minister van Financiën van Sint Maarten heeft per brief van 26 maart 2014 aangegeven maatregelen te nemen om deze financiële problematiek aan te pakken. Ook in de begroting 2015 zijn door de minister van Financiën van Sint Maarten maatregelen aangekondigd, zo meldt het Cft. Tot op heden zijn de maatregelen ten behoeve van het inlopen van de betalingsachterstanden echter nog niet geëffectueerd.

Eind februari 2015 heeft het Cft in zijn advies bij de vastgestelde begroting 2015 nogmaals benadrukt dat op korte termijn een oplossing gevonden moet worden voor de betalingsachterstanden bij vooral APS en SZV. Dit had zowel betrekking op de hoogte van de achterstand, als op de wijze en de termijn waarop deze wordt ingelopen. In zijn reactie heeft de minister van Financiën aangegeven voornemens te zijn om met APS en SZV uiterlijk per 31 mei 2015 definitieve overeenstemming te bereiken met betrekking tot de daadwerkelijke afwikkeling van deze dossiers.

Ondanks de toezegging van de minister van Financiën van Sint Maarten, is er op dit moment nog altijd geen oplossing voor de betalingsachterstanden gevonden. Daarnaast is er nog steeds verschil van inzicht over de omvang van achterstanden tussen Sint Maarten en de betreffende uitvoeringsorganisaties. De minister van Financiën van Sint Maarten heeft aangegeven dat in de Raad van Ministers van Sint

Maarten reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden om de achterstanden weg te werken. Dit zou gaan om de volgende maatregelen:

1. Het betrekken van het nieuwe overheidsgebouw
2. Overdracht van het overheidsgebouw
3. Bestemming van voorschot uit de boedelvereffening
4. Verkoop van activa
5. Verrekenen van onderlinge schulden

Het Cft komt tot de conclusie in zijn brief van 25 juni 2015 dat deze besluiten nog weinig concreet zijn en niet meer dan voornemens zijn welke op de korte termijn niet tot zichtbare resultaten leiden. Tot op heden zijn er naar de mening van de raad van ministers van het Koninkrijk dan ook weinig tot geen concrete resultaten geboekt ten aanzien van het oplossen van de betalingsachterstanden. Een oplossing van de bestaande betalingsachterstanden is echter noodzakelijk.

Voor zowel de betalingsachterstanden aan het APS en SZV wordt de door Sint Maarten gekozen oplossingsrichting deels gekoppeld aan de ontvangsten uit de vereffening van de boedel van het voormalig land de Nederlandse Antillen. Het is echter nog onzeker wanneer de vereffening definitief zal worden afgerond. Overleg hierover vindt plaats, maar geen zekerheid bestaat of deze in de periode 2015-2018 al tot daadwerkelijke boedelscheiding leiden.

Er bestaat daarnaast een gereede kans dat een deel van de boedel die aan Sint Maarten is toebedeeld niet direct in liquide middelen (contanten) kan worden omgezet of op andere wijze kan worden aangewend om de betalingsachterstanden weg te werken. Hierbij moet worden gedacht aan deelnemingen waarop Sint Maarten recht heeft.

Ten aanzien van de eerder door Sint Maarten aangedragen gedeeltelijke oplossing van het omzetten van de betalingsachterstanden in een formele onderhandse lening (langlopende betalingsregeling met rentecomponent), is door het Cft aangegeven dat dit in strijd is met artikel 16, lid 9 en verder van de Rft (brief Cft d.d. 20 mei 2015). De raad van ministers van het Koninkrijk onderschrijft dit.

De betalingsachterstanden lopen ondertussen op. Sint Maarten heeft de adviezen en de aanbevelingen van de afgelopen jaren van het Cft om tot een oplossing te komen niet opgevolgd, terwijl enkele (deel)oplossingen wel zijn benoemd door de minister van Financiën van Sint Maarten. De raad van ministers van het Koninkrijk is dan ook van mening dat het financiële risico voor Sint Maarten te groot wordt wanneer niet op zeer korte termijn maatregelen worden genomen. Daarnaast moeten de betalingsachterstanden definitief worden opgelost, door (een combinatie van) hetzij overschotten op de gewone dienst te creëren, hetzij activa te verkopen, hetzij door aanwending van liquide middelen uit de vereffening.

De achterstanden zullen niet binnen enkele maanden kunnen worden weggewerkt door Sint Maarten. De raad van ministers van het Koninkrijk hanteert hiervoor dezelfde termijn als voor de compensatie van tekorten uit de periode 2010-2014. Sint Maarten heeft daarmee tot en met 2018 de tijd. Bij het inlopen van de betalingsachterstanden doet Sint Maarten er goed aan om de reeks te verdelen over de jaren 2015-2018. Het is immers niet realistisch te veronderstellen dat Sint Maarten in het jaar 2018 ineens het grootste deel van de betalingsachterstanden kan inlopen.

Het Cft heeft in zijn advies d.d. 4 juni 2015 de in tabel 3 opgenomen reeks als voorgestelde aanpak aan Sint Maarten gepresenteerd. Dit

voorstel was bedoeld om Sint Maarten te helpen bij gedachtenvorming over het zoeken naar oplossingen van de betalingsachterstanden. Daarbij is in overweging genomen dat in 2015 het grootste deel zal worden ingelopen. Dit betreffen de oudste betalingsachterstanden. Het resterende deel wordt verdeeld over de jaren erna.

Tabel 3 voorstel oplossing betalingsachterstanden Cft

	2015	2016	2017	2018	cumulatief
ANG Miljoen	129	20	20	20	189

De regering van Sint Maarten dient naar de mening van de raad van ministers van het Koninkrijk zo spoedig mogelijk, doch voor 1 november 2015, overeenstemming te bereiken met SZV en APS over de hoogte van de betalingsachterstanden. Besluitvorming over de te nemen maatregelen om de achterstanden daadwerkelijk in te lopen dient zo snel mogelijk, doch voor 1 november 2015, plaats te vinden. Het Cft zal namens de raad van ministers voor het Koninkrijk toetsen of de genomen maatregelen afdoende en realistisch zijn en voldoen aan de eisen van de Rft, en daarover rapporteren.

Zorgstelsel en oudedagvoorziening

Wil de begroting van Sint Maarten in de toekomst houdbaar blijven en nieuwe betalingsachterstanden voorkomen worden, dan zijn maatregelen of het doorvoeren van structuuraanpassingen in de zorg en oudedagsvoorzieningen, op korte termijn noodzakelijk. Dit blijkt onder meer uit de toenemende druk van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen op de begroting van Sint Maarten. Ook zijn de huidige pensioenpremies niet kostendekkend voor het geboden arrangement, wat in de nabije toekomst onherroepelijk tot financiële problemen gaat leiden. Het gevolg is immers een pensioenfonds met te

weinig dekking waar vervolgens door de overheid bijgestort moet worden.

Ten aanzien van de maatregelen kan gedacht worden aan het verhogen van de inkomsten of verlagen van andere beleidsuitgaven van de overheid, teneinde de begroting meerjarig sluitend te houden. Het meest voor de hand liggend zijn echter maatregelen die het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen dusdanig hervormen dat deze in de toekomst houdbaar blijven.

Sint Maarten is van mening dat een wijziging van het zorgstelsel en de oudedagsvoorzieningen gepaard moet gaan met een sociale dialoog waarin sociale partners met elkaar in gesprek gaan om tot benodigde maatregelen te komen. Sint Maarten heeft tot op heden nagelaten deze dialoog op te starten. De noodzaak tot herziening en zelfs de beoogde wijzigingen van beide stelsels zijn echter al geruime tijd bekend. Ook heeft de ministerraad van Sint Maarten bijvoorbeeld het besluit om de AOV-leeftijd te verhogen naar 62 jaar reeds drie jaar geleden genomen, maar tot op heden is dit besluit nog niet omgezet naar geldende regelgeving.

Binnen het pensioenstelsel bestaat er een aanzienlijk verschil tussen de premie die benodigd is om het stelsel duurzaam kostendekkend te houden en de wettelijk vastgestelde premie. Daarboven is er echter ook nog een verschil tussen deze wettelijk vastgestelde premie en daadwerkelijk afgedragen premie. Maatregelen om te komen tot een duurzaam kostendekkend niveau zijn noodzakelijk. Om van daadwerkelijk betaalde premie naar wettelijk verplichte premie te komen is een stijging van 3% nodig. Daarnaast is nog een 6,5% stijging van de premie nodig om kostendekkend te worden voor het huidige stelsel.

Indien geen hervormingsmaatregelen worden genomen zal dus een steeds groter deel van de uitgaven van Sint Maarten moeten worden ingezet voor de afdracht van de wettelijke pensioenpremies. De uitgaven aan af te dragen premies moeten dan verder fors worden verhoogd teneinde deze kostendekkend te houden. Dekking daarvan is tot op heden in de meerjarenbegroting niet voorzien en lijkt ook niet haalbaar binnen de huidige omvang van de begroting. Herziening van het pensioenstelsel lijkt dan ook onvermijdelijk voor het betaalbaar houden van de pensioenvoorziening op de lange termijn.

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en invoering van een middelloonstelsel zijn voorbeelden van mogelijke maatregelen om het pensioenstelsel ook in de toekomst betaalbaar te houden. Een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is bijvoorbeeld te rechtvaardigen in het licht van de ook op Sint Maarten toegenomen levensverwachting en vergrijzing die ook op Sint Maarten zal toeslaan in de toekomst. Een vergelijkbare aanpassing van het pensioenstelsel heeft in de andere landen van het Koninkrijk reeds plaatsgevonden.

Ten aanzien van het zorgstelsel zijn reeds diverse plannen opgesteld om tot een kosteneffectief en kwalitatief goed zorgstelsel te komen. Sint Maarten neemt al enkele jaren deze voornemens tot herziening van het zorgstelsel (financiering daarvan) op in de begroting, zonder dat deze beleidsvoornemens in uitvoering worden genomen.

De door Sint Maarten in de begroting voorgestelde beleidsmaatregelen betreffen onder andere de introductie van een eigen bijdrage van 10%, uitsluiten vergoeding 'over the counter' medicijnen, verlaging uitbetaling loonderving, opschonen van bestanden en tegengaan van fraude, kostenbeheersing, verhoging van de loongrens, uitbreiding van dekking

voor zelfstandigen en niet-verzekerden, alsmede verbreding van de dienstverlening door het Sint Maarten Medical Center (SMMC). Geen van deze maatregelen is tot op heden geëffectueerd. Daarmee blijft de betaalbaarheid, maar ook de kwaliteit, van het huidige zorgstelsel een toenemend financieel risico.

Visie Sint Maarten en conclusie

Het bestuur van Sint Maarten heeft bij brief van 3 augustus 2015 zijn visie gegeven op de concept aanwijzing. Uit deze zienswijze is geen nieuwe informatie gebleken die tot nieuwe inzichten of inhoudelijke aanpassing van de concept aanwijzing heeft geleid. Enkele passages in de nota van toelichting zijn naar aanleiding van de reactie van Sint Maarten verduidelijkt. Hieronder zal op de hoofdpunten uit de visie van Sint Maarten worden ingegaan.

Sint Maarten stelt in haar reactie dat de afspraken vastgelegd in het Draaiboek voor de regelgeving ten onrechte niet zijn nagekomen. Daardoor is Sint Maarten niet in staat gesteld een volwaardig en doordacht standpunt in te nemen tijdens de Rijksministerraad van 10 juli 2015.

De gewenste drie weken termijn is gehanteerd inzake de agendering is inderdaad niet gehanteerd. Het Cft heeft in zijn advisering gedurende de voorafgaande maanden Sint Maarten gewaarschuwd dat het advies tot een aanwijzing zou kunnen worden gegeven, indien er niet werd voldaan aan de afspraken en de normen van de Rft. De urgentie om een besluit te nemen over het voorleggen van het concept KB met de aanwijzing aan Sint Maarten was hoog, aangezien de raad van ministers van het Koninkrijk van mening is dat niet langer gewacht kan en mag worden met het aanpakken van de problematiek. Een volgende vergadering van

de raad was pas in september voorzien, waarmee onnodig kostbare tijd verloren zou gaan. Het besluit dat in de raad van ministers van het Koninkrijk voorlag betrof overigens enkel het voorstel de concept aanwijzing ter visie aan Sint Maarten voor te leggen. Een inhoudelijk standpunt op de aanwijzing werd van Sint Maarten ook niet verlangd. Daarvoor is juist de visietermijn bedoeld, welke vier weken bedroeg.

Sint Maarten kan zich niet vinden in de argumentatie en urgentie van de aanwijzing en de gehanteerde termijnen om tot een oplossing van de problematiek te komen. Volgens Sint Maarten is wel degelijk sprake van een volledige en sluitende begroting en is de regering al bezig met het voorbereiden van maatregelen en zoeken naar oplossingen voor de diverse componenten uit deze aanwijzing. Daarbij wijst Sint Maarten onder meer naar haar Strategy for Growth. Deze moet in 2019 leiden tot structureel hogere inkomsten welke gebruikt zullen worden om de tekorten uit de periode 2010-2014 te compenseren en tevens (een deel van) de betalingsachterstanden in te lopen. Dit zal zijn beslag moeten krijgen in een begrotingswijziging 2015. Naar de mening van Sint Maarten is de begroting 2015 en de meerjarenraming daarnaast wel degelijk volledig wat betreft de zorg- en pensioenuitgaven. Sint Maarten richt zich dan ook op de lange termijn ontwikkelingen van beide stelsels. Ook stelt Sint Maarten dat het Cft te snel is overgegaan tot het geven van een aanwijzing en dat deze gezien het tijdstip in het jaar en de schaarse capaciteit beter betrekking kan hebben op begrotingsjaar 2016.

De urgentie is er in gelegen dat de financiële problematiek al geruime tijd door het Cft en de raad van ministers van het Koninkrijk geadresseerd wordt, zoals de olopende betalingsachterstanden. Ondanks beloften van Sint Maarten door de tijd heen zijn nog te weinig zichtbare resultaten geboekt. Daarnaast is sinds het begin van 2015 een

opeenstapeling ontstaan van problemen die in eerdere jaren nog niet zichtbaar waren. Zo is de omvang van de tekorten uit de voorgaande jaren helder geworden. De financiële problematiek stapelt zich dus verder op. Het verder uitstellen van het nemen van maatregelen door Sint Maarten zal leiden tot verder oplopende betalingsachterstanden en nieuwe tekorten. Een aanwijzing op dit moment is noodzakelijk om te voorkomen dat de problematiek nog groter wordt, en Sint Maarten dan niet meer bij machte zal zijn deze het hoofd te bieden. Het is ook daarom van belang dat reeds in 2015 wordt begonnen met het realiseren van een overschot op de begroting.

en het Om dit te realiseren kan Sint Maarten naast inkomstenverhogende maatregelen ook denken aan uitgavenverlagende maatregelen. Lange termijn planvorming, zoals een Strategy for Growth en stelselherzieningen voor zorg en pensioen, is uiteraard positief. Echter, zoals Sint Maarten zelf ook aangeeft, kosten dergelijke trajecten tijd. Zo lang geen uitvoering is of wordt gegeven aan voorgenomen beleid of wetgeving, dienen de uitgaven en inkomsten realistisch te worden begroot. Voor wat betreft de pensioen- en zorguitgaven in de begroting 2015 heeft Sint Maarten dat nagelaten. In de begroting is rekening gehouden met lagere uitgaven als gevolg van te nemen maatregelen. Echter, deze maatregelen zijn (nog) niet geëffectueerd, waardoor de facto de voorgenomen lagere uitgaven niet worden gerealiseerd. Bij het aankondigen van de Strategy for Growth wordt verder geen nadere onderbouwing geleverd. Het is derhalve in dit stadium niet mogelijk om te kunnen oordelen de daarin aangekondigde maatregelen daadwerkelijk op gaan leveren en of dit afdoende is.

Sint Maarten was reeds in februari bekend met de bezwaren van het Cft ten aanzien van de begroting 2015. Hoewel tussen Sint Maarten en het Cft overeen is gekomen dat het land op 31 mei oplossingen zou hebben voor de financiële problematiek, kwam Sint Maarten deze afspraken niet

na. Vervolgens krijgt Sint Maarten met deze aanwijzing tot 31 oktober de tijd om alsnog de begroting 2015 in overeenstemming met de normen uit artikel 15 Rft te brengen. Het bezwaar van Sint Maarten dat inmiddels de helft van het begrotingsjaar verstreken is, en bijsturen op de begroting nu dus niet meer mogelijk zou zijn, is dan ook ten onrechte. Niet alleen vanwege het feit dat Sint Maarten al in februari op de hoogte was van de bezwaren van het Cft, maar ook omdat het wel degelijk mogelijk is om gedurende een jaar middels een begrotingswijziging bij te sturen op de lopende en geplande uitgaven. Juist daarvoor is een begrotingswijziging bedoeld.

De raad van ministers van het Koninkrijk concludeert op grond van bovenstaande dat de reactie en de inspanningen tot op heden van de regering van Sint Maarten van 3 augustus 2015 onvoldoende zijn om de inhoud van deze aanwijzing te weerleggen. De raad van ministers van het Koninkrijk neemt derhalve het advies van het Cft over, en besluit hiermee tot een aanwijzing aan Sint Maarten welke ziet op de begroting 2015 en meerjarenraming.

Dit besluit omvat ook dat Sint Maarten op dit moment geen lening kan aangaan, omdat de begroting niet meer voldoet aan de normen uit artikel 15 Rft. Zodra Sint Maarten een begrotingswijziging heeft vastgesteld, welke is voorzien van een positief advies van het Cft, waarin de tekorten meerjarig worden gecompenseerd en de zorg- en pensioenlasten volledig zijn opgenomen, alsmede de reeds genomen besluiten ten aanzien van de herziening van het pensioen- en zorgstelsel in uitvoering heeft genomen, zou er mogelijk weer geleend kunnen worden voor het doen van overheidsinvesteringen. Concreet betekent dit dat de eerste drie aanbevelingen moeten zijn opgevolgd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk