

Halfjaarrapportage College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba **Juli-december 2014**

Inleiding

Voor u ligt het schriftelijk verslag van de werkzaamheden van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) in de periode juli tot en met december 2014. De afgelopen maanden stonden in het teken van de uitvoering van de begroting 2014, het opstellen van de begroting 2015 en het verbeteren van het financieel beheer. Deze onderwerpen zullen, naast zaken zoals de liquiditeitspositie en de beoordeling van de collectieve sector, worden besproken in deze halfjaarrapportage.

Samenvatting

Het afgelopen jaar heeft het al langer bestaande beeld bevestigd van de verschillende snelheden waarin de openbare lichamen groeien naar de gewenste situatie. Saba streeft er naar over 2014 een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen over zowel het getrouwe beeld als de rechtmatigheid van de jaarrekening. Op Sint Eustatius daarentegen zijn het afgelopen jaar enkele onrechtmatigheden voorgevallen en is de begroting ternauwernood binnen de normen gebleven. Op Bonaire tot slot is een omvangrijk verbetertraject gaande om de in de afgelopen jaren opgebouwde achterstanden in het financiële beheer op te lossen. De begroting van vooral Sint Eustatius en die van Bonaire zijn gedurende het jaar in begrotingswijzigingen voor grote bedragen aangepast. Hierdoor wordt duidelijk dat de begroting nog onvoldoende als sturingsinstrument fungeert.

Tijdige opmaak begroting 2015

De drie openbare lichamen zijn er wederom in geslaagd tijdig het begrotingsproces af te ronden, om zodoende voor de deadline van 15 november te komen tot een door de eilandsraad vastgestelde begroting. De begrotingen voor 2015 wijken inhoudelijk niet veel af van voorgaande jaren; er is weinig tot geen ruimte voor nieuw beleid en enkel de hoognodige vervangingsinvesteringen staan geraamd voor het volgende jaar.

Begroting als sturingsinstrument

Het valt het Cft in de uitvoering van de begroting op dat er zo nu en dan sprake is van aanzienlijke wijzigingen in de begroting gedurende het begrotingsjaar. Soms zijn deze wijzigingen het resultaat van bijstellingen, die bij het opstellen van de begroting nog niet konden worden voorzien. Soms is echter sprake van het bewust creëren van een overschot in de exploitatie om daarmee kapitaalsinvesteringen mogelijk te maken. Het Cft heeft het afgelopen jaar meerdere malen gewezen op het belang van de begroting als sturingsinstrument en het belang van het maken van afwegingen bij het opstellen van de begroting, dus voorafgaand aan het begrotingsjaar. Het opvolgen van deze aanbevelingen zal tot gevolg hebben dat de uitvoering van de begroting een rustiger beeld vertoont dan afgelopen jaar bij Bonaire en Sint Eustatius het geval is geweest. Dit geldt met name voor het ramen van investeringen. Enkele eilanden lijken een voorkeur te hebben voor investeringen in plaats van uitgaven in de sociale of consumptieve sfeer. Daarvoor kunnen legitieme argumenten aangedragen worden, maar niet duidelijk is waarom dat van te voren niet goed begroot kan worden. Overigens komen omvangrijke begrotingswijzigingen laat in het jaar ook vaak voor vanwege bijzondere uitkeringen die pas laat materialiseren.

Bonaire

Op Bonaire stond de noodzakelijke verbetering van het financieel beheer in 2014 nadrukkelijk in de belangstelling van het Cft. Tegelijk met het in gang zetten van een reorganisatie van de afdeling financiën is de uitvoering van het meerjarig plan van aanpak van het financieel beheer in de tweede helft van 2014 –nadat vertraging was opgelopen- wederom ter hand genomen. Bonaire heeft aangegeven te verwachten uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen te hebben gerealiseerd. Daarnaast is in het laatste kwartaal van afgelopen jaar een herstart gemaakt met het opstellen van actuele realisatiecijfers van de liquiditeitspositie en de prognoses. Per juni 2014 werden deze documenten niet meer aangeleverd. Een goede liquiditeitspositie is van groot belang voor de continuïteit van de reguliere bedrijfsvoering. De liquiditeitspositie van Bonaire is de afgelopen jaren behoorlijk afgenomen als gevolg van het financieren van eerder uitgestelde investeringen. Medio 2014 was het onduidelijk of de liquiditeitspositie zodanig af zou nemen dat een situatie van roodstand zou worden bereikt. In de loop van de tweede helft van 2014 bleek dit niet het geval te zijn. Uit de aangeleverde documenten bleek dat Bonaire zeer waarschijnlijk niet onder het minimale streefbedrag van USD 2 mln aan liquiditeiten uit zal komen. Het Cft verwacht van de afdeling financiën dat vanaf nu regelmatig een actueel inzicht heeft in de in- en uitgaande geldstromen en hierdoor tijdig kan bijsturen wanneer dat nodig blijkt.

Sint Eustatius

Ten aanzien van het openbaar lichaam Sint Eustatius maakt het Cft zich grote zorgen over het in 2014 dreigende tekort en de wijze waarop het openbaar lichaam dit tekort heeft voorkomen. Daarnaast heeft het Cft de rechtmatigheid van enkele uitgavencategorieën (voornamelijk met betrekking tot personeelskwesties) ter discussie gesteld. Voor het eerste punt zijn gedurende het jaar bij de begrotingswijzigingen de nodige maatregelen doorgevoerd en verwacht wordt dat deze voldoende zullen zijn het tekort om te buigen tot nihil. Een aantal tegenvallers is echter met incidentele meevallers gefinancierd, waardoor er met het oog op de toekomst voor Sint Eustatius een uitdaging ligt een sluitende begroting te kunnen blijven presenteren. Sint Eustatius zal naar de mening van het Cft structurele maatregelen dienen in te zetten die een toekomstig tekort kunnen voorkomen. Voor wat betreft het tweede punt is gebleken dat er in de tweede helft van 2014, evenals in het eerste kwartaal van 2014, onrechtmatig verplichtingen zijn aangegaan. De verplichtingen betreffen het aannemen van personeel waarvoor niet was begroot. Dat dit bij herhaling kan leiden tot het instellen van voorafgaand toezicht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is tijdens een bestuurlijk overleg begin december uitgebreid gesproken door het Cft met de betrokken bestuurders.

Saba

Voor Saba heeft de prioriteit in de tweede helft van 2014 gelegen bij het tijdig en correct afsluiten van het jaar en het afronden van de laatste verbeterpunten van het financieel beheer. Het doel van Saba is om in 2015 een algeheel goedkeurende verklaring te verkrijgen op de jaarrekening over 2014. In de tweede helft van 2014 heeft Saba twee budgetneutrale begrotingswijzigingen doorgevoerd. Het te verwachte overschot blijft USD 0,8 mln waarmee eerdere leningen worden afgelost. De aanpassingen komen voornamelijk voort uit het ontvangen van bijzondere uitkeringen van departementen.

Inhoudsopgave

1.	Begrotingsproces	5
1.1	Verantwoording 2013	5
1.1.1	Jaarrekening Bonaire	5
1.1.2	Jaarrekening Sint Eustatius	5
1.2	Uitvoering begroting 2014	5
1.2.1	Bonaire	6
1.2.2	Sint Eustatius.....	7
1.2.3	Saba.....	7
1.3	Begrotingsproces 2015	8
1.3.1	Bonaire	9
1.3.2	Sint Eustatius.....	9
1.3.3	Saba	9
2.	Financieel beheer	10
2.1	Verbeterproces financieel beheer	10
2.1.1	Bonaire	10
2.1.2	Sint Eustatius.....	10
2.1.3	Saba.....	11
3.	Geïntegreerd Middelen Beheer	12
3.1	Liquiditeitspositie.....	12
3.1.1	Bonaire	12
3.1.2	Sint Eustatius.....	12
3.1.3	Saba.....	13
3.2	Euro Overnight Index Average	13
4.	Collectieve sector.....	13
5.	Overig.....	14
5.1	Contactmomenten met de openbare lichamen	14
5.2	Investeren	15
5.2.1	Bonaire	15
5.2.2	Sint Eustatius.....	15
5.2.3	Saba.....	15

1. Begrotingsproces

1.1 Verantwoording 2013

De Wet finBES volgend, dienen de openbare lichamen uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar de jaarrekening naar de minister van BZK te sturen door tussenkomst van het Cft. Bonaire en Sint Eustatius hebben uitstel voor indiening aangevraagd bij de minister van BZK en hun jaarrekeningen over 2013 respectievelijk in augustus en september aangeleverd. Saba heeft de jaarrekening 2013 tijdig ingediend; de inhoud hiervan is aan bod gekomen in de vorige halfjaarrapportage. De jaarrekeningen van Bonaire en Sint Eustatius worden hieronder besproken.

1.1.1 Jaarrekening Bonaire

Wegens discussies met de externe accountant over de juistheid en rechtmatigheid van een aantal begrotingsposten heeft Bonaire de vastgestelde jaarrekening 2013 pas in augustus 2014 aangeboden aan de minister van BZK. De minister van BZK heeft vooraf ingestemd met het uitstel, waarbij hij wel heeft aangegeven dat de financiële functie en het beheer zo ingericht dient te worden dat Bonaire in de toekomst kan voldoen aan de wettelijke termijn. De stappen die Bonaire de laatste tijd zet bij het verbeteren van het financieel beheer en het verstevigen van de financiële functie kunnen volgens het Cft helpen bij een tijdige totstandkoming van de rekening.

De accountant heeft het getrouw beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening voorzien van een oordeelonthouding. Er is sprake van een hoog percentage aan geconstateerde onzekerheden en er zijn onrechtmatigheden vastgesteld met begrotingsoverschrijdingen als gevolg. Dit laatste is bij het vaststellen van de jaarrekening door de eilandsraad achteraf in orde gemaakt. Uit de jaarrekening blijkt een positief exploitatieresultaat van USD 11,2 mln; er blijft van dit resultaat circa USD 4,3 mln over als het wordt gecorrigeerd voor incidentele resultaten. De liquiditeitspositie bedraagt eind 2013 circa USD 5,2 mln, dit is lager dan een jaar daarvoor (ultimo 2012: USD 13,8 mln). Deze daling is veroorzaakt doordat in het verleden uitgestelde investeringen in 2013 alsnog hebben plaatsgevonden.

1.1.2 Jaarrekening Sint Eustatius

Ook voor Sint Eustatius geldt dat de accountant een oordeelonthouding heeft afgegeven op de jaarrekening 2013, voor zowel het getrouw beeld als voor de rechtmatigheid. Ook hier liggen daar geconstateerde onzekerheden aan ten grondslag. Tevens ontbreekt het nog steeds aan een normenkader, waardoor er geen uitspraak kon worden gedaan over de rechtmatigheid. Het positieve exploitatieresultaat over 2013 bedraagt USD 0,3 mln. De liquide middelen zijn USD 1,4 mln gedaald tot USD 4,0 mln. Deze daling wordt deels veroorzaakt door het financieren van investeringen. Het Cft heeft verder in zijn reactie op de jaarrekening aangedrongen op het in uitvoering nemen van het voornemen van Sint Eustatius tot het opheffen van de stichting Wegenfonds. Deze stichting kent nog een restschuld waarop jaarlijks wordt afgelost. Daarnaast bestaan er onduidelijkheden over de werkzaamheden van deze stichting. Het Cft zal dit jaar de plannen over de opheffing van deze stichting nauwgezet volgen.

1.2 Uitvoering begroting 2014

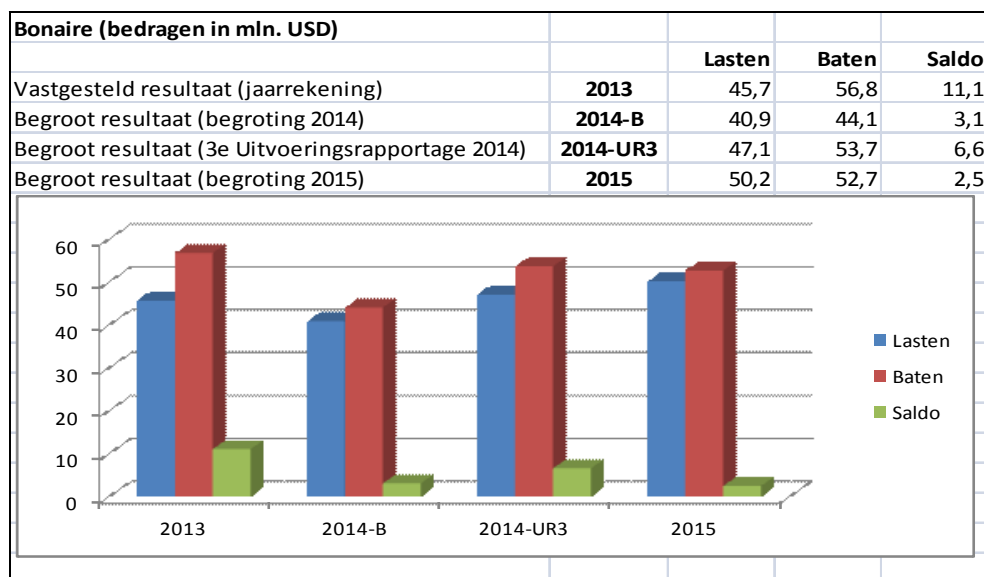
De uitvoeringsrapportages, die na afloop van elk kwartaal worden opgemaakt, bevatten voor de bestuurders van de openbare lichamen nuttige informatie over de stand van zaken van de financiën van hun openbaar lichaam. Op basis van deze informatie kan de begroting worden bijgesteld.

Daarnaast is het voor het Cft belangrijk om te kunnen toetsen of de begroting correct wordt uitgevoerd.

Het Cft heeft een verzoek ontvangen van Saba om structureel uitstel te verlenen voor het indienen van de rapportages tot de laatste dag van de maand volgend op het kwartaal waarop de uitvoeringsrapportage betrekking heeft. De wettelijke termijn voor het indienen van een uitvoeringsrapportage (drie weken na afloop van het kwartaal) is in de praktijk voor de drie openbare lichamen niet realistisch gebleken; het concept van een uitvoeringsrapportage wordt doorgaans niet eerder dan vier weken na afloop van een kwartaal ontvangen. Deze vertraging heeft geen nadelige gevolgen voor de verwerking van een eventueel bij de rapportage meegezonden concept begrotingswijziging. Het Cft heeft om die reden de minister van BZK geadviseerd structureel uitstel te verlenen. Hierbij is aangegeven dat het wenselijk is om het door Saba gevraagde structurele uitstel ook voor Bonaire en Sint Eustatius van toepassing te laten zijn. Het ministerie van BZK heeft aangegeven op basis van het verzoek van Saba hiermee akkoord te gaan. Per de 4^e uitvoeringsrapportage 2014 geldt dat structureel uitstel is verleend tot de laatste dag van de maand volgend op het kwartaal waarop de uitvoeringsrapportage betrekking heeft. Dit betekent dat het niet langer noodzakelijk is toestemming te vragen als de wettelijke termijn voor het indienen van uitvoeringsrapportages overschreden wordt, mits de uitvoeringsrapportage uiterlijk op de laatste dag van de maand volgend op het kwartaal waarop de uitvoeringsrapportage betrekking heeft, wordt ingediend.

1.2.1 Bonaire

Uit onderstaande tabel blijken de begrotingscijfers van Bonaire.

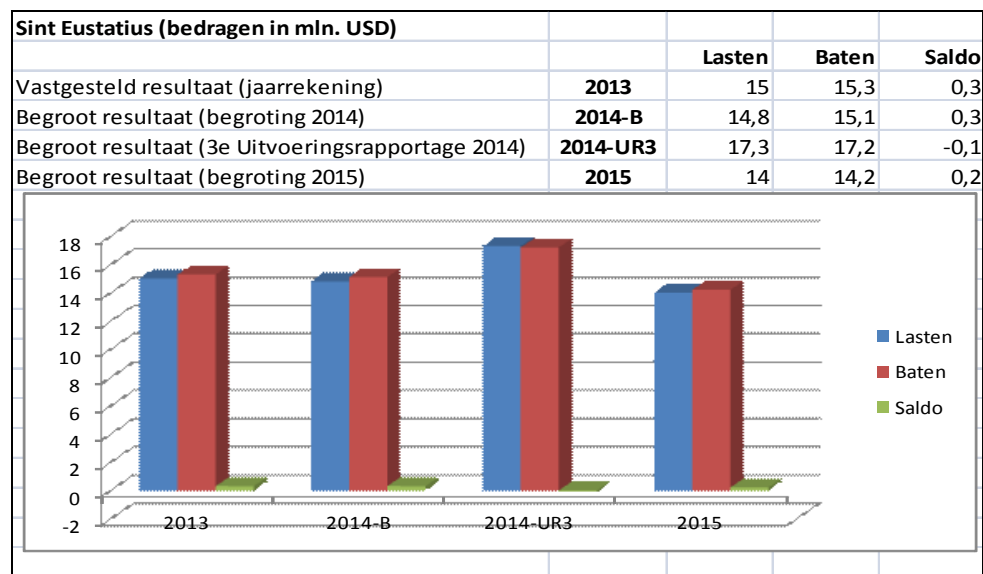


In 2014 heeft Bonaire in totaal drie begrotingswijzigingen ingediend (tegelijk met het indienen van de drie uitvoeringsrapportages). Het oorspronkelijke overschot van USD 3,1 mln op de gewone dienst was onder andere bestemd voor het terug kunnen betalen van een renteloze lening en om voorgenomen investeringen te kunnen financieren. Gedurende het afgelopen jaar is het saldo op de gewone dienst steeds positiever geworden, waardoor aanvullende investeringswensen bekostigd

konden worden. Per saldo is de begroting daardoor in evenwicht gebleven. Echter, zoals in de inleiding al vermeld, heeft het Cft het afgelopen jaar herhaaldelijk gewezen op het belang van een rustige, stabiele begrotingsuitvoering. Daarbij past een tijdige inschatting van de diverse beleidswensen van de openbare lichamen. Gedurende 2014 is echter wel duidelijk geworden dat de vrije uitkering voor Bonaire mogelijkheden biedt om investeringen aan te gaan. Dit maakt de discussie over de renteloze lening als enige bron van investeringen wat minder actueel. Overigens betekent het inzetten van gelden uit de vrije uitkering voor investeringen, dat er minder ruimte is voor exploitatie en bijvoorbeeld sociale projecten die tot de taken van het openbaar lichaam worden gerekend. Dit is een belangrijke afweging voor de eilandsraad die zij alleen maar kan maken als alle uitgavenvoornemens integraal tegen elkaar afgewogen worden, dat wil zeggen in de ontwerpbegroting. De derde begrotingswijziging is in december behandeld door de eilandsraad, door het late tijdstip waarop dit nu wordt voorgelegd komt dit element van het budgetrecht niet geheel tot zijn recht.

1.2.2 Sint Eustatius

Het is voor het openbaar lichaam Sint Eustatius gedurende het jaar een uitdaging gebleken het jaar 2014 zonder een tekort af te sluiten.

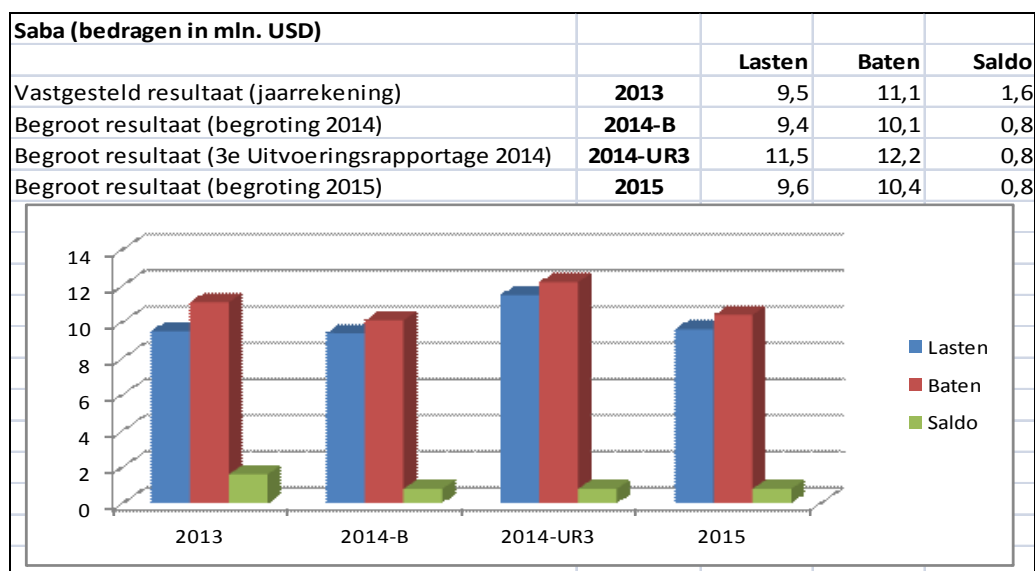


Ten tijde van het indienen van de derde uitvoeringsrapportage (samen met de derde begrotingswijziging), kwam het verwachte tekort uit op USD 0,1 mln. Eerder in het jaar was het verwachte tekort fors hoger. Het tekort is door het nemen van (vaak incidentele) maatregelen bij elke begrotingswijziging teruggedrongen. Voor deze laatste USD 0,1 mln tekort wordt in de laatste begrotingswijziging dekking gevonden door onder andere het instellen van een algehele verplichtingenstop en door het inzetten van de post onvoorzien. In eerste instantie heeft het Cft negatief geadviseerd aan het bestuurscollege over de voorgenomen begrotingswijziging. De reden hiervoor was dat de dekking van het tekort onvoldoende onderbouwd was en omdat aanvullende budgettaire problemen werden voorzien. Dit heeft geleid tot indiening van een aangepaste begrotingswijziging aan de eilandsraad. Vanwege deze aangepaste begrotingswijziging heeft het Cft het vertrouwen gekregen dat het jaar 2014 zonder tekort zal worden afgesloten.

Gedurende het jaar zijn incidentele maatregelen ingezet om een (structurele) tegenvallers te financieren, dit neemt echter de risico's in de begrotingsuitvoering niet weg. Met het oog op de toekomstige sluitende begrotingen, zal Sint Eustatius naar de mening van het Cft structurele maatregelen door moeten voeren. In de eerste halfjaarrapportage 2014 is gemeld dat er in het eerste kwartaal door Sint Eustatius achteraf dekking is gezocht voor het aannemen van enkele personeelsleden die nog niet in de begroting waren voorzien. Eind 2014 bleek deze kwestie nog steeds relevant. Uit de derde uitvoeringsrapportage volgde dat twee verplichtingen (het aannemen van personeel) door het bestuurscollege zijn aangegaan, zonder dat hiervoor ruimte was in de begroting. Op deze wijze is voorbij gegaan aan de rol van de eilandsraad, die over een begrotingswijziging waarin de voorgenomen verplichtingen zijn opgenomen, moet beslissen voordat ze worden aangegaan. Tijdens het bezoek van het Cft aan Sint Eustatius begin december 2014 is deze kwestie aan de orde geweest, waarbij door het bestuur van het openbaar lichaam beterschap is beloofd.

1.2.3 Saba

Het openbaar lichaam Saba vertoont de afgelopen jaren een vrij stabiel financieel beeld. De begroting 2014 is gedurende het jaar verhoogd als gevolg van het ontvangen van eenmalige doeluitkeringen van departementen.



De derde begrotingswijziging betreft een baten-lasten neutrale bijstelling van circa USD 500.000. Hierdoor komt het begrotingstotaal op USD 11,8 mln. Behalve het in de begroting 2014 reeds opgenomen overschot ter financiering van de terugbetalingsverplichting inzake de renteloze leningen, verwacht het Cft op basis van de ingediende stukken dat Saba ultimo 2014 zwarte cijfers schrijft. Op de post onvoorzien is nog een aanzienlijk bedrag van bijna USD 0,5 mln beschikbaar. De ervaring leert dat aan het eind van het jaar ook op de personele uitgaven een (klein) overschot valt te verwachten. Al met al verwacht het Cft dat ook dit jaar de begroting behoedzaam is uitgevoerd. Eventuele gelden die niet (geheel) tot besteding zijn gekomen, worden door Saba bij de jaarrekening doorgeschoven naar volgend jaar.

1.3 Begrotingsproces 2015

De drie openbare lichamen hebben ieder binnen de wettelijke termijn een begroting voor 2015 gepresenteerd. Voorzichtigheidshalve heeft geen van de openbare lichamen rekening gehouden met mogelijk toekomstige ontvangsten uit Nederland, zoals bijvoorbeeld een verhoging van de vrije uitkering.

1.3.1 Bonaire

De begroting van 2015 is opgesteld met zoveel mogelijk aansluiting aan het directiemodel met behoud van de wettelijke functionele indeling. Hierdoor is de input van de verschillende directies duidelijker te herleiden. De begroting 2015 is op 27 november 2014 door de minister van BZK goedgekeurd.

Bonaire presenteert in de ontwerpbegroting 2015 een totaal aan lasten van USD 50.245.542 en een totaal aan baten van USD 52.699.122. De hoogte van de baten is nagenoeg gelijk aan de hoogte van de baten volgend uit de tweede uitvoeringsrapportage 2014 van Bonaire. Het overschot op de ontwerpbegroting 2015 bedraagt bijna USD 2,5 mln. Dit overschot is bestemd voor een aantal aflossingen en investeringen, zoals de aflossing van de schuld aan de Stichting Wegenfonds Bonaire. Daarnaast zet Bonaire het overschot in voor het terugbetalen van het doelsaldo aan het ministerie van BZK, waarop de in het verleden te weinig ontvangen gelden in het kader van de tekortreeks in mindering zijn gebracht. Tevens wordt het overschot gebruikt om de renteloze lening onderwijshuisvesting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) af te lossen.

1.3.2 Sint Eustatius

De begroting 2015 is tijdig ingediend en op 5 december goedgekeurd door de minister van BZK. In het advies van het Cft op deze begroting is aangedrongen op de tijdige opmaak van het door het openbaar lichaam zelf aangekondigde plan van aanpak onderhoud kapitaalgoederen en een plan van aanpak grondbeleid. Sint Eustatius is gevraagd om de plannen van aanpak uiterlijk begin december 2014 op te leveren. Tot op heden zijn deze echter nog niet ontvangen.

De begroting bestaat uit USD 14 mln aan lasten en USD 14,2 mln aan baten, wat resulteert in een overschot van USD 0,2 mln ter aflossing van de renteloze lening onderwijshuisvesting van het ministerie van OCW. Daarnaast dient het in het verleden door het ministerie van BZK beschikbaar gestelde doelsaldo terugbetaald te worden, gesaldeerd met de in het verleden te weinig aan tekortreeks ontvangen gelden. Dit aflossingsbedrag is voor Sint Eustatius voor 2015 gesteld op USD 105.000. Sint Eustatius kiest ervoor om voor deze aflossingsverplichting geen overschot te creëren, maar in te teren op de liquiditeitspositie. Gezien de hoogte van de liquiditeitsstand is het Cft van mening dat dit bedrag uit de liquiditeiten bekostigd kan worden.

1.3.3 Saba

Ten opzichte van 2014 hebben in de begroting 2015 geen noemenswaardige aanpassingen plaatsgevonden. De begroting 2015 vertoont een overschot van circa USD 0,8 mln, dit is het resultaat van een totaal aan lasten van USD 9,6 mln tegenover USD 10,4 mln aan baten. Dit overschot is nodig om onder andere renteloze leningen af te lossen. In de begroting 2015 is vooralsnog weinig ruimte voor nieuw beleid. De begroting 2015 is op 5 november door de minister van BZK goedgekeurd.

2. Financieel beheer

2.1 Verbeterproces financieel beheer

Een begrotings- en verantwoordingsproces dat voldoet aan de daartoe gestelde vereisten kan niet worden gerealiseerd zonder een adequaat financieel beheer. Alleen met een adequaat financieel beheer kan worden gesteld dat de begroting en verantwoording volledig is, dat de ramingen en realisaties correct zijn en dat het bestuur de beschikking heeft over tijdige, volledige en juiste informatie. Op basis van deze informatie kan, indien nodig, worden bijgestuurd door het bestuur. Vanaf 2012 hebben het Cft en de openbare lichamen de afspraak gemaakt om jaarlijks een realistisch aantal verbeterpunten van het financieel beheer vast te stellen, rekening houdend met de beperkte capaciteit en schaarse middelen van de openbare lichamen. Voor het maken van deze afspraken maakt het Cft gebruik van de bevindingen van de accountant bij de controle van de jaarrekening. In de managementletter doet de accountant specifieke aanbevelingen met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer. Deze verbeterpunten verschillen per openbaar lichaam. Over de voortgang van de verbeterpunten rapporteren de openbare lichamen in de uitvoeringsrapportage. Hieronder staat per openbaar lichaam de stand van zaken beschreven van de afgesproken verbeterpunten voor het jaar 2014.

2.1.1 Bonaire

Het Cft heeft afgelopen jaar tijdens diverse bezoeken aan Bonaire uitgebreid stilgestaan bij het onderwerp financieel beheer. Met de gedeputeerde van Financiën is begin 2014 een verandertraject gestart met als doel het financieel beheer naar een hoger niveau te tillen en in het verlengde daarvan, de financiële positie van het openbaar lichaam Bonaire te stabiliseren. De uitvoering van het daartoe gezamenlijk opgemaakte plan van aanpak heeft in de zomer enige vertraging opgelopen. Het laatste kwartaal heeft Bonaire de implementatie van de verbeteringen van het financieel beheer weer voortvarend opgepakt, met de belofte dat eind van dit jaar het overgrote deel van de openstaande actiepunten zal zijn afgewikkeld. Uiteraard kan naar aanleiding van nieuwe aandachtspunten van de accountant bij de jaarrekening 2014 het huidige plan van aanpak worden bijgesteld. Afgesproken is dat dit een dynamisch document is, met daarin voor dat moment alle aandachtspunten van het financieel beheer op een rijtje.

2.1.2 Sint Eustatius

Voor 2014 heeft het Cft de volgende verbeterpunten met Sint Eustatius afgesproken:

- Het vaststellen van grondbeleid en een onderhoudsplan kapitaalgoederen. Het opstellen van een grondbeleid is belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het eiland. Het grondbeleid dient ondersteuning te bieden aan de ontwikkelplannen inzake residentiële ontwikkeling, alsmede aan het bedrijfsleven voor haar industriële en economische ontwikkeling. Het grondbeleid dient derhalve aan te sluiten bij de doelstellingen zoals die door het openbaar lichaam in de ontwikkelplannen zijn gedefinieerd.
- Het opstellen en vaststellen van een nieuwe Havenverordening: De administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) rondom de opbrengsten havengelden en luchthaven is op een dusdanige wijze ingericht dat er geen zekerheid over de volledigheid van de opbrengsten verkregen kan worden. Tevens is er geen zekerheid over alle opbrengsten die via de kas betaald worden.

- Het opstellen van een normenkader en beheersingskader. Na vaststelling van deze kaders is het in de toekomst mogelijk een goedkeurende verklaring van de accountant te krijgen op de jaarrekening van het openbaar lichaam.
- Het opstellen van dividendbeleid: Belangrijk is te komen tot een gebalanceerde benadering van het verkrijgen van aanvullende financiële middelen vanuit de overheidsbedrijven, zonder de betreffende bedrijven als melkkoe te gebruiken.

Uit de derde uitvoeringsrapportage van Sint Eustatius blijkt dat op alle verbeterpunten ambtelijk voorbereidingen worden getroffen en conceptstukken met daarin voorgesteld beleid worden opgesteld. Het Cft heeft aangegeven dat de voortgang van de verbeterpunten tot nog toe te wensen over laat.

Daarnaast is de implementatie van een nieuw informatiesysteem een belangrijk punt voor Sint Eustatius. Het gebruik van dit informatiesysteem moet leiden tot verbeterde interne processen wat de administratie ten goede komt. Gedurende het jaar zijn hiervoor de nodige voorbereidingen getroffen, zoals het volgen van cursussen door personeel met als doelstelling om uiterlijk 1 januari 2015 de belangrijkste modules in gebruik te nemen (te weten financiën, logistiek, contractadministratie en document-flow).

2.1.3 Saba

Voor 2014 heeft het Cft de volgende verbeterpunten met Saba afgesproken:

- Implementatie- en beheersingskader: De controlerende accountant geeft bij de jaarrekening onder meer een oordeel over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Inmiddels beschikt Saba over een door de eilandsraad geaccepteerd en vastgesteld normenkader. Op basis hiervan dient een intern beheersinstrumentarium nader te worden uitgewerkt, zodanig dat de accountant tot een goedkeurend oordeel op de rechtmatigheid kan komen.
- Opzetten interne controle: Voor een goede bedrijfsvoering dient het openbaar lichaam te kunnen beschikken over een adequaat stelsel van interne controle maatregelen waarop de accountant kan steunen bij zijn oordeelsvorming, zowel ten aanzien van een getrouw beeld als de rechtmatigheid van de verantwoording.
- Financiële positie en weerstandsvermogen: In de paragrafen bij de begroting en de jaarrekening dient aandacht te worden besteed aan het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit (reserves en onbenutte capaciteit binnen de heffingen) en de risico's die worden gelopen (economisch, juridisch, natuurlijk, bestuurlijk, veiligheid, milieu etc.). De risico's die worden gelopen en de kans dat deze zich voordoen, zijn inmiddels door middel van een risicoanalyse vastgesteld.

Gedurende het jaar heeft Saba deze financieel beheer verbeterpunten uitgewerkt en volgens de derde uitvoeringsrapportage afgerond. Het eerste en derde punt zullen naar voren komen tijdens de accountantscontrole over de jaarrekening 2014 die in 2015 plaats zal vinden. De interim controle van de accountant in oktober heeft geen tekortkomingen geconstateerd. Saba streeft naar een volledige goedkeuring van de accountant bij de jaarrekening 2014 (zowel getrouwheid van het beeld als de rechtmatigheid). Wanneer dit bereikt is, is wat Saba betreft het financieel beheer verbetertraject afgerond.

3. Geïntegreerd Middelen Beheer

3.1 Liquiditeitspositie

De openbare lichamen hebben elk een inkomsten- en uitgavenrekening bij een commerciële bank. Daarnaast beheert het Cft voor elk openbaar lichaam een rekening-courant. Andere rekeningen zijn niet toegestaan. Het systeem van GMB geeft zowel de openbare lichamen als het Cft inzicht in de uitgaven en de ontvangsten van de openbare lichamen gedurende het gehele jaar. Het voorziet de openbare lichamen daarnaast in de mogelijkheid om gedurende het gehele jaar over voldoende liquide middelen te beschikken, ongeacht het moment waarop ontvangsten en/of uitgaven plaatsvinden. De uitputting in termen van baten en lasten en het verloop van de liquiditeiten zijn per definitie niet gelijk, ondanks dat een verband hier tussen wel van belang is voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de liquide middelen. Alleen op basis van voldoende informatie uit de uitvoeringsrapportages kan een verband tussen de uitputting in termen van baten en lasten en het verloop van de liquiditeiten worden gelegd.

3.1.1 Bonaire

	Liquiditeitspositie per 31/12/13	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Realisatie t/m 31/12/14
Rekening-courant	\$ 681.315	\$ 3.514.079	\$ 2.832.764
Uitgavenrekening	\$ 1.000.000	\$ 999.970	-\$ 30
Ontvangstenrekening	\$ 0	-\$ 30	-\$ 30
Vrije uitkeringsrekening	\$ 3.509.197	\$ 3.582.651	\$ 73.454
	\$ 5.190.512	\$ 8.096.670	\$ 2.906.158

De liquiditeitspositie per einde 2014 is ten opzichte van eind 2013 toegenomen. Deze ophoging houdt hoofdzakelijk verband met het feit dat eind 2014 een incidenteel bedrag van ruim USD 3,5 mln door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) is overgemaakt aangaande het drinkwater en onderhoud van de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

In de eerste helft van het jaar ontving het Cft maandelijks een overzicht en prognoses van de liquiditeitspositie van de afdeling Financiën van het openbaar lichaam. Dit is in de tweede helft van het jaar echter niet doorgezet en in september 2014 weer opgepakt. Het komende jaar zal het Cft de liquiditeitspositie onverminderd intensief blijven volgen om ontwikkelingen tijdig te herkennen.

3.1.2 Sint Eustatius

	Liquiditeitspositie per 31/12/13	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Realisatie t/m 31/12/14
Rekening-courant	\$ 1.780.161	\$ 4.594.752	\$ 2.814.591
Uitgavenrekening	\$ 199.987	\$ 199.974	-\$ 13
Ontvangstenrekening	-\$ 13	-\$ 9	\$ 4
Vrije uitkeringsrekening	\$ 137.415	\$ 258.446	\$ 121.031
	\$ 2.117.550	\$ 5.053.163	\$ 2.935.613

De liquiditeitspositie van het openbaar lichaam Sint Eustatius is het afgelopen jaar behoorlijk toegenomen. Dit is grotendeels veroorzaakt door het opheffen van oude depositorekeningen op naam van het openbaar lichaam waarvan de tegoeden zijn ingebracht in het GMB. Ook het eind 2014 van het ministerie van I&M binnengekomen bedrag van ruim USD 0,25 mln voor het transport van drinkwater heeft bijgedragen aan de hogere liquiditeitspositie. De afdeling financiën heeft het voornemen om elk kwartaal een kasstroomoverzicht op te kunnen maken. Tot op heden is dit nog geen vast onderdeel van de uitvoeringsrapportages, terwijl dit een nuttige aanvulling zou zijn.

3.1.3 Saba

	Liquiditeitspositie per 31/12/13	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Realisatie t/m 31/12/14
Rekening-courant	\$ 1.436.249	\$ 3.106.228	\$ 1.669.979
Uitgavenrekening	\$ 199.987	\$ 199.991	\$ 4
Ontvangstenrekening	-\$ 13	-\$ 9	\$ 4
Vrije uitkeringsrekening	\$ 179.026	\$ 1.311.958	\$ 1.132.932
	\$ 1.815.249	\$ 4.618.168	\$ 2.802.919

De liquiditeitspositie van Saba is het afgelopen jaar toegenomen; er zijn meerdere (omvangrijke) (doel)uitkeringen ontvangen die nog tot besteding dienen te worden gebracht. Een daarvan is het eind december vanuit het ministerie van I&M ontvangen bedrag van ruim USD 1,3 mln ten behoeve van het verbeteren van de drinkwaterkwaliteit. Ook is USD 1,2 mln als voorschot op de vrije uitkering ontvangen om het verkeersknelpunt in Windwardside op te lossen.

De accountant merkt in zijn rapportage over de jaarrekeningen 2012 en 2013 op dat het liquiditeitsaldo op de langere termijn een punt van zorg is voor Saba. Saba houdt hier al enige jaren rekening mee door structureel een overschot op de begroting te presenteren om zo over voldoende liquiditeiten te kunnen blijven beschikken en heeft aangegeven dit ook voor toekomstige begrotingsjaren te zullen blijven doen.

3.2 Euro Overnight Index Average

De Euro Overnight Index Average (EONIA) dient als rente te gelden voor zowel de debet- als de creditsaldi op de rekening-courant van het openbaar lichaam. Afgesproken is dat het Cft maandelijks de gemiddelde EONIA maandrente zal toepassen over het gemiddelde maandsaldo op de rekening-courant van een openbaar lichaam, waarna de uitkomst per kwartaal wordt verwerkt in de GMB kwartaalrapportage. Deze rente wordt vergoed door het ministerie van BZK. De renteopbrengsten (zowel EONIA- als depositotegoeden, minus bankkosten) bedraagt voor Bonaire USD 8.185, voor Sint Eustatius USD 1.882 en voor Saba USD 140.

4. Collectieve sector

Het Cft rapporteert in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland (CBS) over de schuld-, tekort-, inkomsten- en uitgavencijfers van de collectieve sector (zijnde het openbaar lichaam en de overige entiteiten die tot de collectieve sector behoren), tegelijkertijd met het doorgeleiden van de jaarrekening van een openbaar lichaam aan de minister van BZK. Gelijktijdig beoordeelt het Cft de rentelastnorm van de collectieve sector.

De praktijk is echter weerbarstiger dan de theorie. Voor Sint Eustatius en Bonaire hebben het CBS en het Cft de rapportage niet op kunnen stellen ten tijde van het analyseren van de jaarrekening van het openbaar lichaam, aangezien de jaarstukken van de overige entiteiten niet beschikbaar zijn gesteld. Afgelopen maanden heeft het Cft, na nogmaals het openbaar lichaam Bonaire te herinneren aan de wettelijke bepalingen op dit vlak, stukken alsnog toegestuurd gekregen. Het CBS zal op basis hiervan begin 2015 een rapportage opstellen aan de hand van de jaarstukken over 2013. Het Cft heeft ook wederom aandacht gevraagd voor de aanlevering van de jaarstukken van de collectieve sector van Sint Eustatius (te weten het Wegenfonds). De jaarstukken zijn niet ontvangen.

Ondanks dat er in de tweede helft van het jaar de benodigde jaarstukken zijn ingediend, merkt het Cft op dat dit onderdeel van het toezicht nog altijd niet verloopt volgens de bepalingen van de wet (uitgezonderd Saba). Het Cft zal aan de openbare lichamen wederom aandacht hiervoor vragen om in de komende jaren wel aan de wettelijke bepalingen te kunnen voldoen. Daarnaast acht het Cft het van belang om financieel inzicht te hebben in de entiteiten die van betekenis zijn voor de eilanden.

5. Overig

5.1 Contactmomenten met de openbare lichamen

In september heeft het college een bezoek gebracht aan Bonaire en in december heeft het college zowel Bonaire als Sint Eustatius bezocht. Tijdens deze bezoeken is gesproken met de eilandsraden en bestuurscolleges. Op Bonaire is ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om nader kennis te maken met het bedrijfsleven en de directie van de Bonaire Holding Maatschappij. Voor het Cft zijn dit nuttige contactmomenten. Met het openbaar lichaam Bonaire is voornamelijk gesproken over de uitvoering van het meerjarig financieel beheer verbeterplan en het belang van een stabiele financiële positie. Met het openbaar lichaam Sint Eustatius lag de focus van de gesprekken op de meest recente begrotingswijziging, maar ook op het aangaan van verplichtingen zonder dat dit in de begroting is opgenomen. Uit het gesprek met Sint Eustatius bleek de interne communicatie een knelpunt om tot snelle en correcte besluitvorming te komen.

Gedurende het hele jaar onderhoudt het secretariaat van het Cft tevens volop ambtelijk contact met vooral de afdeling Financiën van de openbare lichamen, om duiding te krijgen bij de door de openbare lichamen ingediende stukken. Dit contact verloopt voornamelijk per telefoon of email. Ook worden op reguliere basis de openbare lichamen bezocht. In september hebben andermaal de jaarlijkse financieel beheerdagen plaatsgevonden. Tijdens deze tweedaagse bijeenkomst is met een afvaardiging van de afdelingen financiën van de openbare lichamen gesproken over kwesties die elk openbaar lichaam in de uitvoering van de financiële functie tegenkomt. Een voorbeeld hiervan is dat er uitgebreid stil is gestaan bij de zojuist opgeleverde jaarrekeningen van de openbare lichamen. De accountants wonen deze bijeenkomst dan ook bij, zodat openstaande vragen direct kunnen worden afgehandeld. Tevens kan men op deze manier leren van elkaar; elk openbaar lichaam richt het proces immers op eigen wijze in.

5.2 Investeren

Gedurende de afgelopen jaren zijn er renteloze leningen verstrekt door verschillende departementen aan de openbare lichamen. Onderstaand overzicht geeft dit weer:

Overzicht verstrekte renteloze leningen

Verstrekt door het ministerie van OCW, ten behoeve van onderwijshuisvesting, aan:			
<i>Openbaar Lichaam</i>	<i>Omvang lening (per 2013, begin)</i>	<i>Omvang lening ultimo 2014</i>	<i>Afgelost in 2014</i>
Bonaire	19,1 mln	17,1 mln	1 mln
Sint Eustatius	4 mln	3,6 mln	0,2 mln
Saba	1,5 mln	1,16 mln	0,26 mln
Verstrekt door het ministerie van BZK, ten behoeve van infrastructurele verbeteringen, aan:			
<i>Openbaar Lichaam</i>	<i>Omvang lening (per 2014)</i>	<i>Omvang lening ultimo 2014</i>	<i>Afgelost in 2014</i>
Saba	1,2 mln	1,2 mln	0

5.2.1 Bonaire

Op Bonaire heeft het gedurende het jaar opgebouwde positieve saldo op de gewone dienst ingezet om investeringen te kunnen doen op het gebied van fysieke en sociale infrastructuur. Bonaire heeft het afgelopen jaar geen renteloze lening aangevraagd bij een van de vakdepartementen.

5.2.2 Sint Eustatius

Op Sint Eustatius zijn er in de tweede helft van 2014 geen ontwikkelingen geweest op dit onderwerp. Eerder in het jaar is overeengekomen dat op Sint Eustatius een bestuursgebouw zal worden gebouwd, in samenwerking met de Rijksgebouwendienst.

5.2.3 Saba

Om investeringen in infrastructuur te kunnen bekostigen, heeft Saba begin 2014 een verzoek ingediend bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu om renteloos te mogen lenen. Na positief advies op de betreffende aanvraag van het Cft is door een vertraging in het proces uiteindelijk het ministerie van BZK in oktober bereid gevonden een deel van de betreffende lening toe te staan, als zijnde een voorschot op de vrije uitkering. Hiermee kan Saba de verkeersdoorstroming in Windwardside verbeteren. Voor het tweede deel, het onderhoud van de weg naar de haven, zal in 2015 duidelijk worden of de renteloze lening bij I&M gerealiseerd kan worden.

Op het gebied van vervreemden is Saba voornemens de gronden van *Captains Quarters* te verkopen middels een openbare inschrijving. Voorbereidingen zijn hiervoor zijn in gang gezet en uitvoering zal in 2015 plaatsvinden.