Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

juli – december 2018

Inleiding

Artikel 4, lid 2 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) bepaalt dat het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) eens per halfjaar schriftelijk verantwoording uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in afschrift aan de bestuurscolleges en de eilandsraden. De voorliggende rapportage gaat in op de periode van juli tot en met december 2018.

Deze halfjaarrapportage start met een toelichting op de tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. Vervolgens wordt in een algemeen deel stilgestaan bij actuele onderwerpen van de openbare lichamen Bonaire en Saba. Daarna wordt de stand van zaken over Bonaire en Saba toegelicht wat betreft de verantwoording over 2017, de uitvoering van de begroting gedurende 2018 en de begrotingsvoorbereiding 2019. Tevens wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, het geïntegreerd middelenbeheer (GMB) en de liquiditeitspositie.

Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius

Sinds 7 februari 2018 is de tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (wet taakverwaarlozing) van kracht. In de wet taakverwaarlozing is in artikel 7 lid 1 opgenomen dat de artikelen 9 tot en met 12 en 17 tot en met 39 van de Wet FinBES niet gelden ten aanzien van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Als gevolg daarvan wordt Sint Eustatius op dit moment uitgezonderd van het toezicht dat door het Cft wordt uitgeoefend.

In artikel 12 en artikel 37 van de Wet FinBES staan de voornaamste bepalingen ten aanzien van het geïntegreerd middelenbeheer (GMB). De artikelen bepalen dat het Cft het GMB uitvoert en binnen welke kaders dat dient te worden gedaan. Kort na invoering van de wet taakverwaarlozing is gebleken dat de wetgever niet heeft beoogd dat het Cft zijn werkzaamheden ten aanzien van het GMB zou beëindigen. Op verzoek van BZK voert het Cft deze werkzaamheden tot nader order uit.

Het Cft heeft in het tweede halfjaar 2018 diverse afstemmingen gehad met zowel Sint Eustatius als het ministerie van BZK over de begrotings- en verantwoordingscyclus en het financieel beheer op Sint Eustatius.

Algemeen

In oktober 2018 bracht het Cft een bezoek aan Bonaire en Saba. Tijdens de bezoeken is gesproken met de bestuurscolleges en de eilandsraden. Op Bonaire is tevens gesproken met de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en de Belastingdienst Caribisch Nederland.

Onderhoudskosten
In de kabinetsreactie bij het rapport Spies (d.d. 12 mei 2016) werd het Cft verzocht om bij de beoordeling en advisering over de begrotingen expliciet aandacht te besteden aan voldoende reservering voor onderhoud en vervanging van investeringen. Hieraan is invulling gegeven bij de advisering van de ontwerpbegrotingen 2019. Het Cft heeft vastgesteld dat de openbare lichamen onvoldoende reserveren. Bonaire en Saba geven al geruime tijd aan dat structurele onderhoudskosten van materiële vaste activa, zoals gebouwen en infrastructuur, niet of niet volledig gedragen kunnen worden. Het regeerakkoord van de regering in Europees Nederland voor de periode 2017 – 2021, geeft aan dat "*waar Nederland investeringen door de eilanden ondersteunt moet meer dan nu in een reëel instandhoudingsbudget worden voorzien*". Hiervoor is onder meer "*structureel EUR 5 miljoen exploitatie infrastructuur BES*" begroot door Europees Nederland. Om tot voldoende reserveringen voor onderhoud te komen is een meerjarig traject noodzakelijk. Het Cft herhaalt zijn advies dat het door BZK gestarte initiatief om in gezamenlijkheid met de openbare lichamen en de departementen te komen tot een meerjarig stappenplan prioriteit dient te krijgen.

Tijdigheid van indienen jaarrekeningen van deelnemingen
Artikel 9, lid 9 van de Wet FinBES bepaalt dat het bestuurscollege jaarlijks uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke rechtspersonen, waarin het openbaar lichaam deelneemt, aan het Cft ter beschikking stelt. Saba diende tijdig de (concept) jaarcijfers 2017 van drie van de vier deelnemingen bij het Cft in. De jaarcijfers 2017 van de vierde deelneming zijn in de tweede helft van 2018 alsnog ontvangen (betreft een 3,8% minderheidsbelang).

Bonaire heeft in het eerste halfjaar 2018 slechts van twee van de twaalf deelnemingen de jaarrekeningen 2017 bij het Cft ingediend, in de tweede helft van 2018 zijn daar drie deelnemingen bijgekomen. Ondanks verschillende verzoeken miste het Cft eind 2018 van vijf deelnemingen nog de jaarrekening 2016. Het openbaar lichaam Bonaire en het Rijk hebben eind 2018 een bestuursakkoord gesloten waarin onder meer afspraken staan over verbetering van de governance bij de deelnemingen.

Collectieve sector
Gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekening van Bonaire en Saba aan BZK, rapporteert het Cft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuldcijfers van de collectieve sector van de openbare lichamen. Ook beoordeelt het Cft dan de rentelastnorm van de collectieve sector, die volgens artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES gemiddeld maximaal 0% mag bedragen. De collectieve sector is door het CBS vastgesteld op basis van de gegevens voor het jaar 2012. In tegenstelling tot de Rijkswet Financieel Toezicht is in de Wet FinBES geen vaste termijn opgenomen wanneer de collectieve sector opnieuw vastgesteld moet worden. Het Cft heeft met het CBS gesproken over het opnieuw vaststellen van de collectieve sector.

De omvang van de collectieve sector van Bonaire is in 2013 vastgesteld en bestaat volgens de jaarrekening 2017 naast het openbaar lichaam zelf, nog uit tien entiteiten. Een deel van deze entiteiten is al jaren niet meer actief. Het Cft heeft herhaaldelijk geadviseerd om zorg te dragen dat deze entiteiten worden geliquideerd. Ook heeft het Cft meermaals aandacht gevraagd voor een tijdige indiening van de jaarrekeningen van de entiteiten die tot de collectieve sector behoren. Tot nu toe heeft het Cft maar van twee entiteiten de voorlopige cijfers 2017 ontvangen. Van zeven entiteiten is zelfs de jaarrekening 2016 nog niet opgesteld. Als gevolg hiervan kon het Cft de rentelast niet bepalen, noch de rentelastnorm toetsen.

De collectieve sector van Saba bestaat momenteel slechts uit het openbaar lichaam zelf aangezien Saba Enhancement Foundation (SEF), voorheen onderdeel van de collectieve sector op Saba, sinds 24 januari 2017 niet meer actief is.

Bonaire

Begrotingscyclus 2017-2019

Verantwoording 2017
Conform artikel 31 lid 1 van de Wet FinBES dient Bonaire jaarlijks de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening vóór 15 juli bij de minister van BZK in te dienen door tussenkomst van het Cft. Het Cft heeft de door de eilandsraad op 14 november vastgestelde jaarrekening 2017 op 15 november ontvangen. De jaarrekening 2017 is derhalve circa 4 maanden te laat ingediend. De accountant heeft een verklaring van oordeelonthouding afgegeven voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Uit de bevindingen van de accountant blijkt dat het financieel beheer nog steeds niet op orde is.

De jaarrekening 2017 toont USD 58,6 miljoen aan baten en USD 56,1 miljoen aan lasten, er is sprake van een positief saldo van USD 2,5 miljoen. De baten bestaan voor USD 27,4 miljoen uit de vrije uitkering van Europees Nederland, voor USD 22,6 miljoen uit lokale opbrengsten, voor USD 6,5 miljoen uit bijzondere uitkeringen van Europees Nederland en voor USD 2,1 miljoen uit overige baten. De lasten bestaan uit voor USD 21,4 miljoen aan salarissen (inclusief personeel aan derden), voor USD 17,1 miljoen aan goederen en diensten, USD 10,4 miljoen aan inkomensoverdrachten en voor USD 7,2

miljoen aan overige lasten. Een bijzonderheid is dat Bonaire in de jaarrekening 2017 een bedrag van USD 4,3 miljoen als voorziening heeft opgenomen om de oninbaarheid van openstaande vorderingen af te dekken.

Uitvoering begroting 2018
De tweede uitvoeringsrapportage ontving het Cft op 31 juli en de derde uitvoeringsrapportage op 31 oktober; beide rapportages zouden daarmee tijdig zijn aangeleverd. In elk van de rapportages waren echter diverse onderdelen onjuist opgesteld. De rapportages zijn nadien aangepast en nogmaals aangeboden. De tweede uitvoeringsrapportage is voorzien van een begrotingswijziging. Het Cft heeft hierop positief geadviseerd en BZK heeft deze begrotingswijziging goedgekeurd. Uit de derde uitvoeringsrapportage is een positief saldo gebleken van USD 8,5 miljoen. De gerealiseerde baten bedroegen 73% van de begroting en de gerealiseerde lasten slechts 58%. Bij de derde uitvoeringsrapportage is geen begrotingswijziging ingediend. Het Cft heeft in zijn reactie op de uitvoeringsrapportage Bonaire geadviseerd om een begrotingswijziging in te dienen. Daar heeft Bonaire geen invulling aan gegeven.

Begroting 2019
Op 22 oktober 2018 ontving het Cft de ontwerpbegroting van het bestuurscollege. In zijn advies van 2 november concludeerde het Cft dat de ontwerpbegroting 2019 in onvoldoende mate voldeed aan de criteria van de Wet FinBES en het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV BES). Het bestuurscollege heeft de ontwerpbegroting aangepast alvorens deze aan de eilandsraad aan te bieden. De eilandsraad heeft de ontwerpbegroting ongewijzigd vastgesteld. Op verzoek van BZK heeft het Cft op 10 december 2018 een aanvullend advies bij de begroting 2019 uitgebracht, waarbij is geconcludeerd dat de vastgestelde begroting 2019 wel in voldoende mate voldoet aan de normen van de Wet FinBES en het BBV BES. BZK heeft op 17 december de begroting 2019 goedgekeurd.

De begroting 2019 van Bonaire is tijdig bij het Cft ingediend en doorgeleid naar BZK ter besluitvorming. Bonaire heeft echter de wettelijke termijn van openbaarmaking van de ontwerpbegroting alvorens de eilandsraad daarover beraadslaagt niet in acht genomen en daardoor niet voldaan aan artikel 18 lid 1 van de Wet FinBES.

Bonaire heeft een begroting gepresenteerd met USD 47,7 miljoen aan zowel baten als lasten. De lasten bestaan voor USD 22,3 miljoen ofwel circa 47% uit personeelslasten. Voor subsidies en inkomensoverdrachten wordt USD 9,9 miljoen ofwel circa 21% begroot. Voor afschrijvingen (USD 1,8 miljoen), onderhoud (USD 1,3 miljoen) en de post onvoorzien (USD 0,2 miljoen) is in totaal USD 3,3 miljoen begroot ofwel 7% van de totale lasten. De baten in de begroting 2019 bestaan uit inkomsten vanuit Europees Nederland: USD 29,1 miljoen ofwel circa 61% van de totale begroting en uit eigen inkomsten: USD 18,6 miljoen ofwel circa 39% van de totale begroting. De inkomsten vanuit Europees Nederland betreffen vooral de vrije uitkering (USD 28,1 miljoen) en de bijzondere uitkeringen van ministeries (USD 1,0 miljoen).

Overige onderwerpen

Financieel beheer
Uit de oordeelonthouding van de accountant voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid bij de jaarrekening 2017 blijkt dat het financieel beheer nog niet op orde is. Tijdens een bezoek aan Bonaire in oktober 2018 heeft het Cft wederom zijn zorgen geuit over de kwaliteit van het financieel beheer. Het Cft sprak het bestuurscollege scherp aan op de onvoldoende respons die zij gaf op de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2017. Het Cft maakte met het bestuurscollege de afspraak om het bestaande verbeterplan financieel beheer aan te scherpen en aan te vullen met de aanbevelingen van de accountant bij de jaarrekening 2017.

In het bestuursakkoord tussen het openbaar lichaam Bonaire en Europees Nederland zijn onder meer afspraken gemaakt ter verbetering van het financieel beheer. Zo dient een nieuw verbeterplan financieel

beheer opgesteld te worden dat zal moeten leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid bij de jaarrekening 2021.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten
De liquiditeitspositie van Bonaire is verder verbeterd. Conform het GMB is de liquiditeitspositie in de tweede helft van 2018 met circa USD 3,1 miljoen toegenomen tot USD 18,7 miljoen.

Saba

Begrotingscyclus 2017-2019

Verantwoording 2017
Saba heeft de jaarrekening 2017 tijdig vastgesteld en aan het Cft aangeleverd ter doorgeleiding naar BZK. De externe accountant heeft de jaarrekening 2017 voor het vierde jaar op rij voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De jaarrekening 2017 toont een overschot van USD 1,3 miljoen. In de eerste halfjaarrapportage 2018 is een nadere toelichting op de verantwoording 2017 opgenomen.

Uitvoering begroting 2018
Op 26 juli ontving het Cft de tweede uitvoeringsrapportage (deadline: 31 juli) en op 19 november de derde uitvoeringsrapportage (deadline: 31 oktober). Voor het verstrijken van de deadline voor de derde uitvoeringsrapportage gaf Saba aan de uitvoeringsrapportage met enige vertraging in te zullen dienen. Beide uitvoeringsrapportages waren voorzien van een begrotingswijziging waarop het Cft positief heeft geadviseerd.

Op basis van de derde uitvoeringsrapportage en bijbehorende begrotingswijziging verwacht Saba een nihil resultaat te realiseren, conform de oorspronkelijk opgestelde begroting 2018.

Begroting 2019
De begroting 2019 van Saba is tijdig bij het Cft ingediend en doorgeleid naar BZK. De begroting is behoedzaam opgesteld en voldoet in voldoende mate aan de gestelde criteria uit de Wet FinBES en het BBV BES.

De lasten bestaan voor een groot gedeelte uit personeelslasten: USD 7,3 miljoen ofwel circa 60% van de totale lasten. Voor subsidies en bijdragen aan derden wordt USD 1,5 miljoen, ofwel circa 12% begroot. Voor afschrijvingen, onderhoud en onvoorzien wordt circa USD 0,9 miljoen, ofwel 7% begroot. Voorgaande lasten tellen op tot circa 79% van de totale lasten. De lasten van Saba liggen voor een groot gedeelte vast en daardoor is er maar beperkt ruimte om nieuw beleid uit te kunnen voeren. Hiervoor is Saba vooral afhankelijk van doeluitkeringen die met begrotingswijzigingen gedurende 2019 in de begroting worden verwerkt.

In 2019 dient Saba USD 0,44 miljoen af te lossen op de renteloze leningen. De begroting, opgesteld op basis van het baten- en lastenstelsel, voorziet niet in de liquiditeiten voor deze aflossingen. Saba zal daarom haar saldo liquide middelen moeten aanspreken om de aflossingsverplichting te kunnen nakomen. Hoewel onwenselijk, biedt het saldo vrij beschikbare liquide middelen daar voldoende ruimte voor. Saba verwacht in de jaren 2020 en verder een overschot op de begroting te kunnen creëren, waardoor de aflossingen niet zullen leiden tot een verdere afname van de liquide middelen. Om die situatie te creëren zal onder meer de reservering voor onderhoud afnemen.

Overige onderwerpen

Financieel beheer
Saba heeft de kwaliteit van het financieel beheer goed op orde: het openbaar lichaam stelt realistische begrotingen op, realiseerde al meerdere jaren overschotten en heeft vier jaar op rij een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening verkregen voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Er zijn echter wel risico's. Zo is de afhankelijkheid van enkele medewerkers in bepaalde posities lastig te mitigeren, gegeven de kleinschaligheid van Saba. Daarnaast kan de afhankelijkheid van bijzondere uitkeringen leiden tot capaciteitsproblemen indien de bijzondere uitkeringen niet opnieuw verstrekt worden.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten
Saba beschikt per eind 2018 over USD 21,0 miljoen aan liquiditeiten, een toename met USD 5,5 miljoen ten opzichte van het saldo liquiditeiten per 30 juni 2018 (USD 15,5 miljoen).