



Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Januari – Juni 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 januari tot en met juni 2018.

Deze halfjaarrapportage start met een toelichting op de tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. Vervolgens wordt in een algemeen deel stilgestaan bij onderwerpen die spelen bij de openbare lichamen Bonaire en Saba. Daarna wordt de stand van zaken over Bonaire en Saba toegelicht wat betreft de verantwoording over 2017 en de uitvoering van de begroting gedurende 2018. Tevens wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, het geïntegreerd middelenbeheer (GMB) en de liquiditeitspositie. Deze halfjaarrapportage is afgesloten op 31 juli 2018.

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.

Tot en met 6 februari 2018 heeft het Cft conform de Wet FinBES toezicht uitgeoefend en door middel van een schrijven is de Staatssecretaris van BZK geïnformeerd over de stand van zaken bij de voornaamste financiële onderwerpen. Deze brief is ook met de regeringscommissaris op Sint Eustatius gedeeld. Er zullen nog nadere afspraken worden gemaakt op welke wijze het Cft wordt geïnformeerd over de voortgang van het financieel beheer in Sint Eustatius.

Algemeen

Het Cft bracht in januari en juni van dit jaar een bezoek aan Bonaire. In februari is Saba bezocht. Tijdens de bezoeken is gesproken met de bestuurscolleges en de eilandsraden. Op Bonaire is tevens gesproken met de Tourism Corporation Bonaire (januari) en het Water- en Energiebedrijf Bonaire (juni). Ook is een bezoek gebracht aan de waarnemend Rijksvertegenwoordiger (januari).

Per 1 juli 2018 werd mevrouw S.M. (Sybilla) Dekker, collegelid op voordracht van Nederland, opgevolgd door de heer H.G.J. (Henk) Kamp. Daarmee bestaat het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 1 juli 2018 uit prof. dr. R.G.J.M. (Raymond) Gradus (voorzitter), de heer H.G.J. (Henk) Kamp (collegelid op voordracht van Nederland) en de heer H. (Herbert) Domacassé (collegelid op voordracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Vrije uitkering

In de 2e halfjaarrapportage 2016 heeft het Cft geadviseerd om de bijstelling van het BES-fonds te wijzigen waardoor deze niet alleen uitgaat van inflatie (prijsbijstelling) maar ook van de daadwerkelijke loonontwikkelingen (loonbijstelling). De regering in Europees Nederland heeft dit advies overgenomen waardoor de vrije uitkering van de openbare lichamen in 2018 is gestegen. Hierdoor ontstaat begrotingsruimte voor de gestegen loonkosten.

Daarnaast heeft het Cft in de afgelopen halfjaarrapportages geadviseerd om de jaarlijkse vaststelling van de vrije uitkering eerder in het jaar te laten plaatsvinden. Daardoor kunnen de eventuele effecten door de openbare lichamen nog in het betreffende boekjaar verwerkt worden. Hieraan heeft het ministerie van BZK invulling gegeven door op 2 juli 2018 zowel de vrije uitkering over 2017 als over 2018 vast te stellen.

Onderhoudskosten

In de kabinetsreactie op 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 adviezen op de ontwerpbegrotingen 2018. Het Cft heeft vastgesteld dat de drie openbare lichamen onvoldoende reserveren. Zij geven al geruime tijd aan dat structurele onderhoudskosten van materiële vaste activa, zoals gebouwen en infrastructuur, niet of niet volledig gedragen kunnen worden. Vaak is er sprake van een eenmalige investeringsbijdrage vanuit het Rijk voor materiële vaste activa, maar wordt geen of onvoldoende rekening gehouden met een structurele bijdrage voor bijbehorende onderhoudskosten.

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 een voldoende reservering voor onderhoud te komen is een meerjarig traject noodzakelijk. Het Cft heeft zijn advies herhaald 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 is in staat geweest de (concept) jaarcijfers 2017 van drie van de vier deelnemingen bij het Cft in te dienen; Bonaire slechts twee van de twaalf deelnemingen. Ondanks meerdere verzoeken daartoe mist het Cft ook nog de jaarrekening 2016 van zeven deelnemingen. Bij de goedkeuring van de begroting 2018 van Bonaire heeft BZK, conform het Cft advies op de begroting, gesteld dat Bonaire nog de nodige stappen moet nemen om de jaarrekeningen van overheidsentiteiten tijdig in te dienen. Ook moet de controletaak ten aanzien van de overheidsentiteiten worden geïntensiveerd. Het Cft moet helaas vaststellen dat tot op heden op dit vlak nog geen zichtbare resultaten zijn bereikt.

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 schuld cijfers van de collectieve sector van het betreffende openbaar lichaam. 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 in 2018.

De omvang van de collectieve sector van Bonaire is in 2013 vastgesteld en bestaat volgens de jaarrekening 2016 naast het openbaar lichaam zelf, uit negen 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 eens opgesteld. Als gevolg hiervan kan 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 2017-2018

Verantwoording 2017

De vierde uitvoeringsrapportage 2017 is op 16 februari 2018 ingediend en dat is twee weken na de wettelijke termijn. Uit deze rapportage blijkt een positief saldo van USD 5,5 miljoen. De baten en lasten over 2017 vallen beide lager uit dan begroot. Vanwege de lagere lasten blijken begrote onttrekkingen uit de algemene reserve niet meer noodzakelijk te zijn om te komen tot een sluitende begroting. De lagere lasten worden voor een deel verklaard door lagere uitgaven bij doeluitkeringen, personeel, infrastructuur en onderhoud. De opgenomen bedragen in de vierde uitvoeringsrapportage kunnen nog wijzigen aangezien de accountantscontrole op het moment van dit schrijven nog niet is afgerond. Het Cft heeft in zijn reactie op de uitvoeringsrapportage Bonaire geadviseerd om bij het vaststellen van de jaarrekening 2017 het definitieve overschot ten minste deels te bestemmen zodat in de toekomst geen onttrekkingen aan de algemene reserve meer nodig zullen zijn.

Ten aanzien van de begroting 2017 is een groot aantal budgettaire onder- en overschrijdingen vastgesteld. Bonaire geeft aan bij het opstellen van de begroting 2019 meer aandacht te zullen besteden aan de haalbaarheid van begrote bedragen.

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 na tussenkomst van het Cft. Op 19 juni 2018 heeft het Cft een brief van het bestuurscollege ontvangen waarin men bericht dat de jaarrekening 2017 niet voor de wettelijke deadline van 15 juli 2018 ingediend kan worden. Het bestuurscollege verzocht om uitstel tot eind september 2018 voor de indiening van de jaarrekening 2017. Bonaire heeft dus niet voldaan aan de wettelijk vereiste indieningstermijn.

Uitvoering begroting 2018

In de brief van 29 mei 2018 heeft het bestuurscollege uitstel verzocht voor het indienen van de eerste uitvoeringsrapportage 2018. Zes weken na de wettelijke termijn heeft het Cft de eerste uitvoeringsrapportage over 2018 ontvangen (11 juni 2018). Het overzicht van baten en lasten toont een overschot van USD 9,7 miljoen. Dit overschot is veroorzaakt door gefactureerde bedragen aan belastingen voor heel 2018 die als baten zijn verantwoord in het eerste kwartaal 2018. Bonaire gaat ervan uit dat niet alle gefactureerde bedragen kunnen worden geïncasseerd. Deze niet-invorderbare belastingen worden als negatieve baten in de komende kwartalen verwerkt. Bonaire verwacht tekorten in de resterende kwartalen waardoor eind 2018 de begroting met een nihil saldo zal sluiten. Het Cft heeft aan Bonaire geadviseerd met de accountant in overleg te treden over deze werkwijze, alsmede over baten die uit hoofde van de aanslagen autoverhuurbelasting betrekking hebben op de periode 2013 tot en met 2017 maar nu in 2018 worden verantwoord.

In het eerste kwartaal 2018 is er sprake van een afname van de vrij besteedbare liquide middelen, voornamelijk omdat de kortlopende schulden in het eerste kwartaal 2018 zijn verminderd. Ook bleek in de vierde uitvoeringsrapportage 2017 dat het saldo bijzondere uitkeringen te laag was geadmistreerd. Het Cft heeft daarom geadviseerd om aandacht te blijven geven aan een prudent liquiditeitenbeheer.

Eerste begrotingswijziging 2018

Met de eerste uitvoeringsrapportage heeft het Cft de eerste begrotingswijziging over het begrotingsjaar 2018 ontvangen. Het Cft heeft positief geadviseerd op de door Bonaire voorgestelde wijzigingen in de begroting. Bonaire heeft per saldo USD 11,5 miljoen aan wijzigingen voorgesteld. Het begrotingstotaal wordt als gevolg daarvan verhoogd van USD 55,5 miljoen naar USD 67,0 miljoen. Het voornaamste deel van de wijzigingen betreft het opnemen in de begroting van de bijzondere uitkeringen die door de vakdepartementen beschikbaar zijn gesteld (USD 6,5 miljoen). Ook wordt de vierde begrotingswijziging 2017, die pas in maart 2018 was goedgekeurd, nu verwerkt in de begroting 2018 (USD 3,0 miljoen). Het verwachte resultaat over 2018 blijft ongewijzigd (nihil).

Overige onderwerpen

Financieel beheer

Op 6 maart 2018 heeft op Bonaire de Financieel Beheerdag 2018 plaatsgevonden, voor het eerst zonder de andere twee openbare lichamen. De deelnemers waren afkomstig van het openbaar lichaam Bonaire, de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN), de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) en het Cft. De volgende onderwerpen zijn op deze dag aan de orde gekomen:

- Het implementatietraject Verbeterplan Financieel Beheer.
- De invulling van cruciale functies en het Actieplan voor technische bijstand.

- De relatie tussen het openbaar lichaam en de BCN.
- De collectieve sector en overheidsdeelnemingen.

Naast de Financieel Beheerdag heeft het Cft tijdens meerdere gelegenheden met het bestuurscollege van Bonaire uitgebreid gesproken over de benodigde bestuurskracht om verbeteringen door te voeren op het gebied van de begrotings- en verantwoordingscyclus en het financieel beheer. Ook de invulling van de nog openstaande cruciale vacatures is regelmatig onderwerp van gesprek geweest. Mede vanwege diverse openstaande vacatures op de afdeling financiën is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om de begrotings- en verantwoordingscyclus naar behoren te laten functioneren.

Bonaire heeft in de eerste helft van 2018 over de voortgang van het verbeterplan financieel beheer, bestaande uit zes projecten en drie beleidsplannen, gerapporteerd. Zowel bij de vierde uitvoeringsrapportage 2017 als de eerste uitvoeringsrapportage 2018 heeft Bonaire een plan van aanpak inclusief tijdsplanning aangeleverd. De voortgang en daarmee de haalbaarheid van de nu opgenomen planning zijn punten van zorg voor het Cft. Het Cft heeft daarom ook geadviseerd hier extra aandacht aan te besteden zodat de aangeleverde planning wordt gerealiseerd.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten

De liquiditeitspositie van Bonaire conform het GMB is in de eerste helft van 2018 met circa USD 1,0 miljoen toegenomen tot USD 15,6 miljoen.

Saba

Begrotingscyclus 2017-2018

Verantwoording 2017

De jaarrekening 2017 is op 12 juli 2018 door de eilandsraad van Saba vastgesteld en op 13 juli 2018 door het Cft ontvangen om door te geleiden naar BZK. Binnen de wettelijke termijn (15 juli) is de jaarrekening met accountantsverklaring opgeleverd. Het Cft heeft het accountantsverslag op 27 juli ontvangen en op 30 juli vervolgens doorgeleid naar BZK. De externe accountant heeft de jaarrekening van Saba voor het vierde jaar op rij voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarrekening 2017 zelf toont een overschot van USD 1,3 miljoen. Daarmee is een beduidend hoger overschot gerealiseerd dan was voorzien bij de laatste begrotingswijziging (USD 0,4 miljoen) over 2017. Dit wordt mede veroorzaakt doordat een deel van de reguliere beleidsuitvoering als gevolg van de orkanen Irma en Maria niet heeft kunnen plaatsvinden.

De eigen inkomsten van Saba, de "local levies", bedroegen in 2017 USD 0,9 miljoen en vallen daarmee iets lager uit dan in 2016 (USD 1,0 miljoen). Deze daling is een gevolg van de orkanen Irma en Maria waardoor Saba tijdelijk slecht bereikbaar is geweest; dat heeft invloed gehad op de havengelden, de luchthaven-toeslagen en de toeristenbelasting.

Saba heeft in de jaarrekeningen 2015 en 2016 aangegeven een risico te zien met betrekking tot de pensioenrechten die vóór 10-10-2010 zijn opgebouwd bij het voormalige pensioenfonds APNA. Deze rechten zijn in het verleden niet goed geadmistreerd en dat heeft geleid tot aanvullende lasten in 2017. Na onderzoek heeft Saba een aanvullende betaling van USD 0,4 miljoen aan het pensioenfonds PCN verricht. Het financiële risico is daarmee weggenomen.

Begroting 2018

De begroting 2018 is behoedzaam opgesteld, maar biedt slechts beperkte ruimte om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Saba geeft aan dat niet alle kosten voor onderhoud zijn begroot. Bovendien is geen rekening gehouden met een overschot van USD 0,4 miljoen voor het aflossen van renteloze leningen aan de ministeries van BZK, OCW en I&W. Saba heeft verzocht om in 2018 niet te hoeven aflossen op de betreffende leningen. Dit verzoek is geaccordeerd.

De eerste uitvoeringsrapportage 2018 is op 26 april door het Cft ontvangen. Daarbij was een begrotingswijziging opgenomen, waarop het Cft op 14 mei positief heeft geadviseerd. Vervolgens heeft de eilandsraad de begrotingswijziging vastgesteld. De eerste uitvoeringsrapportage laat zien dat de begrotingsuitvoering volgens plan verloopt. Het totaal aan baten en lasten is middels de eerste begrotingswijziging verhoogd met een bedrag van USD 1,7 miljoen waardoor het begrotingstotaal uitkomt op USD 12,5 miljoen. De bijstelling van de bijzondere uitkeringen die door de vakdepartementen beschikbaar worden gesteld heeft een verhoging van zowel de baten als de lasten met USD 1,0 miljoen tot gevolg. De bijstelling van de bijzondere uitkeringen die beschikbaar zijn gesteld voor het herstel van de orkaanschade heeft een verhoging van zowel de baten als de lasten met USD 0,6 miljoen tot gevolg gehad. De overige begrotingswijzigingen betreffen een verhoging van de baten en de lasten met USD 0,1 miljoen.

Overige onderwerpen

Financieel beheer

Saba heeft de kwaliteit van het financieel beheer goed op orde: het openbaar lichaam stelt realistische begrotingen op, realiseert 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

De liquiditeitspositie van Saba conform het GMB is in de eerste helft van 2018 met circa USD 1,5 miljoen afgenomen tot USD 15,5 miljoen.