



Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

juli – december 2020

Versie april 2021

Inleiding

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) legt eens per halfjaar op basis van artikel 4, lid 2 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in afschrift aan de bestuurscolleges en de eilandsraden van de openbare lichamen. In voorliggende rapportage wordt ingegaan op de periode van juli tot en met december 2020.

Deze halfjaarrapportage start met een toelichting op de Tijdelijke wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (wet herstel voorzieningen). Vervolgens wordt in een algemeen deel stilgestaan bij actuele onderwerpen ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire en Saba. Daarna volgt voor Bonaire en Saba een stand van zaken over de uitvoering van de begroting 2020 en de begroting 2021. Tevens wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, de liquiditeitspositie per eind december 2020 volgens het geïntegreerd middelenbeheer (GMB), de overheidsentiteiten en de rentelastnorm.

Vanwege de coronacrisis vond de gebruikelijke collegereis in oktober digitaal plaats. Het Cft voerde tijdens deze reis gesprekken met de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire en Saba en met de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger van Sint Eustatius. Het college stond in deze gesprekken nadrukkelijk stil bij de uitvoering van de begroting in 2020, de begroting 2021 en de (financiële) impact van de coronacrisis.

Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius

De wet herstel voorzieningen is sinds 7 juli 2020 van kracht. Hiermee is de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius formeel verlengd en is de Tijdelijke wet taakverwaarlozing ingetrokken. Met de wet herstel voorzieningen worden de op grond van de wet taakverwaarlozing tot stand gekomen voorzieningen geleidelijk, in vier fases, afgebouwd totdat er sprake is van een reguliere bestuurlijke situatie. De overgang tussen de fases is gekoppeld aan de mate waarin Sint Eustatius aan de gestelde voorwaarden voldoet. Het Cft heeft op grond van de wet herstel voorzieningen sinds juli 2020 weer de taak om - vooralsnog alleen - bij de ontwerpbegrotingen van Sint Eustatius te adviseren. In dat kader adviseerde het Cft op 7 december 2020 bij de ontwerpbegroting (OB) 2021 van Sint Eustatius.

Algemeen

Steunmaatregelen coronacrisis

Nederland introduceerde in 2020 verschillende regelingen om aanvullende steun aan de openbare lichamen te bieden, waaronder de 'subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies Caribisch Nederland'. In oktober werd besloten om het steun- en herstelpakket voor inwoners en bedrijven op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te verlengen tot juli 2021. Daarnaast werden extra middelen beschikbaar gesteld als aanvulling op de kosten van het eilandelijk beleid. In november stelde Nederland een aanvulling op de vrije uitkering beschikbaar als compensatie voor de teruglopende (belasting)inkomsten. De uiteindelijke financiële impact van de coronacrisis zal uit de jaarcijfers over 2020 blijken. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht pas in 2022 een volledig herstel van het toerisme in het Caribisch gebied.

Vrije uitkering

De jaarlijkse bijstelling van het BES-fonds, en daarmee de vrije uitkering, vindt plaats op basis van de loon- en prijsontwikkeling (LPO) op de eilanden. De berekening van de hoogte van de LPO gebeurt per openbaar lichaam afzonderlijk. In oktober is de loon- en prijsbijstelling voor de openbare lichamen formeel vastgesteld. De definitieve vrije uitkering 2020 is begin 2021 vastgesteld en bedraagt voor Bonaire USD 35 miljoen en voor Saba USD 13 miljoen.

Onderhoudskosten

Sinds 2018 stelt Nederland jaarlijks structureel EUR 5 miljoen ter beschikking aan het BES-infrastructuurfonds. Hiervan is EUR 2,75 miljoen (circa USD 3,0 miljoen) gereserveerd voor Bonaire, EUR 1,0 miljoen (circa USD 1,1 miljoen) voor Saba en EUR 1,25 miljoen voor Sint Eustatius (circa USD 1,4 miljoen).

Het inhalen van achterstanden in noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden blijft een aandachtspunt voor de openbare lichamen. Om tot voldoende reserveringen voor onderhoud te komen is een meerjarig traject noodzakelijk. Tijdens de bespreking in oktober 2020 adviseerde het Cft het bestuurscollege van Bonaire om in de huidige bestuursperiode voldoende voortgang te laten zien op onder meer het gebied van infrastructuur. Ondanks de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de aanleg en het herstel van wegen, constateert het Cft weinig voortgang op dit gebied. Met het bestuurscollege is afgesproken dat het Cft schriftelijk geïnformeerd blijft over de plannen ten aanzien van de infrastructuur.

Pensioenvoorziening gezagsdragers BES

Het Cft heeft in 2020 een analyse van de wet- en regelgeving over de pensioenen van politiek gezagsdragers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba laten opstellen door pensioenadviseur Montae & Partners. Op 25 augustus 2020 is het rapport aan de gezaghebbers van Bonaire en Saba en de regeringscommissaris van Sint Eustatius voorgelegd met het verzoek om hierop te reageren. Het rapport is daarna aan de staatssecretaris van BZK aangeboden. Naar aanleiding van de conclusies uit het rapport adviseerde het Cft de staatssecretaris om:

- De pensioenopbouw van politiek gezagsdragers in lijn te laten brengen met die van ambtenaren (op basis van middelloon, voorwaardelijke indexatie en een lager opbouwpercentage).
- Te onderzoeken of de pensioenaanspraken kunnen worden ondergebracht bij een pensioenfonds zodat de risico's zoals beschreven in het rapport worden weggenomen en de doelmatigheid komt te verbeteren.

Het ministerie van BZK is voornemens een verkenning te laten uitvoeren van de mogelijkheden en de praktische haalbaarheid van een wijziging van het Pensioenbesluit politiek gezagsdragers BES en het onderbrengen van de pensioenvoorziening bij een pensioenfonds.

Bonaire

In deze verslagperiode bracht het Cft advies uit aan Bonaire bij de jaarrekening 2019¹, de tweede en derde uitvoeringsrapportages (UR) 2020, de tweede en derde begrotingswijziging (BW) 2020 en de OB 2021.

Begrotingscyclus 2020-2021

Begroting 2020

In het eerste halfjaar diende Bonaire twee begrotingswijzigingen voor het begrotingsjaar 2020 in bij het Cft. Het Cft rapporteerde hierover in de eerste halfjaarrapportage 2020. De tweede BW werd op advies van het Cft herzien en op 9 juli 2020 opnieuw aan het Cft aangeboden. Het Cft adviseerde positief op de hierin voorgestelde wijzigingen. Deze betroffen de verwerking van bijzondere uitkeringen, Nederlandse financiële steun in verband met de coronacrisis en beleidsaanpassingen in verband met de coronacrisis.

Het Cft ontving op 30 oktober 2020 de derde UR over het begrotingsjaar 2020. Conform artikel 22 lid 2 van de Wet FinBES had de UR vergezeld moeten worden van een BW. Dat is niet gebeurd. In reactie op de derde UR 2020 verzocht het Cft het bestuurscollege om op korte termijn alsnog een derde BW voor het jaar 2020 aan te leveren. Op 11 december 2020 diende het bestuurscollege deze derde BW in. Na verwerking van de voorgestelde wijzigingen zijn de baten voor het jaar 2020 verhoogd naar USD 102,7 miljoen en zijn de lasten verhoogd naar USD 99,4 miljoen. Hierdoor is een overschot van USD 3,3 miljoen begroot voor het jaar 2020. Het Cft adviseerde de inkomstenderving als gevolg van de coronacrisis op te nemen in de BW. De BW is ongewijzigd aan de eilandsraad aangeboden.

Uitvoering begroting 2020

In het tweede halfjaar van 2020 leverde Bonaire de tweede en derde UR tijdig aan bij het Cft. De UR over het vierde kwartaal is, conform de Wet FinBES, op 29 januari 2021 aangeleverd. Uit de vierde UR blijkt een positief saldo over 2020 van USD 6,9 miljoen. In de halfjaarrapportage over de eerste helft van 2021 zal het Cft hierover nader rapporteren.

In 2020 begrootte Bonaire USD 4,9 miljoen aan middelen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Deze middelen waren aanvullend op de directe steunmaatregelen van Nederland ten behoeve van de lasten in verband met quarantaine, voedselhulp, eenmalige financiële hulp voor woonlasten en steun aan ondernemers. Het Cft adviseerde het bestuurscollege in 2020 om te zorgen voor adequate maandelijkse verantwoording over de (verwachte) aanwending van de gereserveerde middelen ten behoeve van de coronacrisis. Bonaire rapporteerde hierover in de tweede, derde en vierde UR 2020. Van het totale budget van USD 4,9 miljoen werd USD 2,8 miljoen besteed in 2020.

Begroting 2021

Het bestuurscollege bood de OB 2021 op 25 september 2020 aan het Cft voor advies. De OB toonde een tekort van USD 1,9 miljoen, mede vanwege inkomstenderving en de hogere lasten als gevolg van de coronacrisis. Om de begroting in evenwicht te brengen en te voldoen aan artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES stelde het bestuurscollege voor om USD 2 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken. Het Cft stemde in met dit voorstel.

¹ Het Cft rapporteerde in de halfjaarrapportage januari – juni 2020 over de verantwoording 2019.

Het Cft concludeerde in zijn advies van 12 oktober 2020 dat de OB, ondanks kwaliteitsverbeteringen, nog in onvoldoende mate voldeed aan de criteria van de Wet FinBES en het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV BES). Net als bij de begroting 2020 adviseerde het Cft om bij de OB 2021 de personeelslasten te voorzien van een toereikende toelichting voor de begrote vacatures en daarbij rekening te houden met de bestaande procedures en doorlooptijden voor het invullen van de vacatures.

Het Cft had op de wettelijk vereiste, uiterste datum van 15 november 2020 geen vastgestelde begroting ontvangen. Het Cft informeerde hierop het bestuurscollege dat op 18 november de staatssecretaris van BZK zou worden bericht over het uitblijven hiervan. De staatssecretaris van BZK verzocht het Cft op 20 november 2020, conform artikel 20 lid 1 van de Wet FinBES, hem te berichten over het uitblijven van de vastgestelde begroting. Op 2 december 2020 stelde het Cft overeenkomstig de Wet FinBES een ontwerp voor de begroting 2021 op. Het secretariaat gebruikte hiervoor de in september ontvangen concept OB, opgesteld door het bestuurscollege. Het Cft adviseerde de staatssecretaris van BZK daarbij een aantal voorwaarden te verbinden aan de goedkeuring van de begroting. De eilandsraad van Bonaire stelde op 2 december 2020 de begroting vast. De staatssecretaris van BZK verleende op 18 december 2020 goedkeuring aan de door de eilandsraad vastgestelde begroting en gaf daarbij onder meer aan dat het OLB de voorwaarden zoals door het Cft geadviseerd diende op te volgen.

Overige onderwerpen

Financieel beheer

Het Cft constateerde een aantal verbeteringen in de kwaliteit van de aangeleverde OB 2021, maar zag over het algemeen onvoldoende voortgang ten aanzien van het verbeterplan financieel beheer in het jaar 2020. Het Cft sprak tijdens de virtuele collegereis in oktober opnieuw met het bestuurscollege over de noodzakelijke verbetering van het financieel beheer. Tijdens dit gesprek werd de nadruk gelegd op een urgente uitvoering van de bestaande plannen voor onder meer versterking van het ambtelijk apparaat.

In reactie op de derde UR 2020 bracht het Cft de mogelijkheid om afspraken te maken met het bestuurscollege ter verbetering van het financieel beheer, op grond van artikel 34 lid 4 van de Wet FinBES, opnieuw onder de aandacht.⁽⁶⁾ Het Cft verzocht het bestuurscollege daarom om het Cft maandelijks te informeren over de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan. Hierbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan de werkzaamheden van de concerncontroller in dit verband en het begroten en besteden van de personeelslasten, gegeven de jarenlange zorg van het Cft op dit punt. Het OLB heeft het Cft in december op ambtelijk niveau geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten

De liquiditeitspositie van Bonaire conform het GMB is in de tweede helft van 2020 met circa USD 3 miljoen toegenomen tot USD 46 miljoen. Op basis van de door Bonaire gepresenteerde overzichten is USD 34 miljoen geormerkt voor bijzondere uitkeringen. Hierdoor resteert een saldo van USD 12 miljoen aan vrij besteedbare middelen.

Overheidsentiteiten en rentelastnorm

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 deelnemingen (overheidsvennootschappen) aan het Cft ter beschikking stelt. Het Cft rappelleerde het bestuurscollege van Bonaire op 10 juli 2020 op de aanlevering van de jaarrekening 2019 van de overheidsvennootschappen. In reactie op de brief van het Cft stuurde het bestuurscollege op 5 augustus 2020 een toelichting op van de stand

van zaken ten aanzien van de jaarrekeningen. Het Cft heeft sindsdien geen nieuwe jaarrekeningen ontvangen. Per eind 2020 beschikt het Cft van twee van de tien overheidsvennootschappen over de jaarrekening 2019.

Tijdens de virtuele collegereis in oktober vroeg het Cft ook aandacht van het bestuurscollege voor 'good corporate governance' bij de overheidsvennootschappen. Het bestuurscollege gaf aan voornemens te zijn per 1 december 2020 alle functies van de raden van commissarissen in te vullen. In onderhavige rapportageperiode is dit voornemen niet gerealiseerd. Het onderwerp 'good corporate governance', waar het tijdig aanleveren van de jaarrekeningen ook onder valt, zal ook in 2021 een gespreksonderwerp tussen het Cft en het bestuurscollege blijven.

Op 27 oktober 2020 stelde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de samenstelling van de collectieve sector van Bonaire vast. Uit het rapport van het CBS blijkt dat er – naast het openbaar lichaam zelf- twintig entiteiten tot de collectieve sector worden gerekend.

Gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekeningen van de openbaar lichamen aan het ministerie van BZK, rapporteert het Cft in samenwerking met het CBS, over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekorten- en schuld cijfers van de collectieve sector van Bonaire. Ook beoordeelt het Cft de rentelastnorm van de collectieve sector, die volgens artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES gemiddeld maximaal nul procent mag bedragen. Voor de toetsing van de rentelastnorm van Bonaire conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES diende het Cft per eind juni 2020 over de voorlopige cijfers 2019 van de entiteiten in de collectieve sector te beschikken. Echter, het Cft beschikte slechts over de jaarrekening 2019 van één entiteit. Door het nalaten van het OLB om tijdig de jaarrekeningen van de collectieve sector met het Cft te delen, kan het Cft niet aan deze wettelijke verplichting voldoen. Bij de goedkeuring van de begroting 2021 van Bonaire stelde de staatssecretaris dat de jaarrekening 2019 van de collectieve sector entiteiten uiterlijk 1 juli 2021 bij het Cft moet zijn ingediend.

Saba

In deze verslagperiode bracht het Cft advies uit aan Saba bij de jaarrekening 2019², de tweede en derde UR 2020, de tweede en derde BW 2020, de OB 2021 en de eerste BW 2021.

Begrotingscyclus 2020-2021

Begroting 2020

Het Cft ontving de tweede en derde UR over 2020 respectievelijk op 16 september 2020 en 2 december 2020. Beide rapportages waren vergezeld van een BW. De derde, tevens laatste, BW voor 2020 ging uit van een sluitende begroting van USD 22 miljoen. De post onvoorzien werd opgehoogd naar USD 0,4 miljoen omdat Saba in het vierde kwartaal een aantal incidentele aanvullingen op de vrije uitkering ontving. Het Cft adviseerde Saba om dit bedrag als een overschot van USD 0,4 miljoen te begroten. De eilandsraad stelde de derde BW op 21 december 2020 vast.

Uitvoering begroting 2020

Saba bood de tweede en derde UR 2020 aan na het verstrijken van de wettelijke deadlines. Saba informeerde het Cft in beide gevallen over de vertraging in de aanlevering van de stukken. De derde UR over 2020 toont tot en met het derde kwartaal een positief saldo van USD 1 miljoen. Saba rapporteerde in de derde UR 2020 over de inkomstenderving en additionele lasten in verband met de coronacrisis. De totale effecten van de coronacrisis op de realisatie in 2020 zullen in de vierde UR zichtbaar zijn.

Begroting 2021

Saba diende de OB 2021 op 16 oktober 2020 in bij het Cft ter advisering. Op 5 november 2020 bracht het Cft zijn advies uit aan het bestuurscollege van Saba. Het Cft concludeerde dat de OB in onvoldoende mate voldeed aan de in de Wet FinBES en het BBV BES opgenomen criteria omdat de begroting meerjarig een tekort vertoonde. Het Cft adviseerde het bestuurscollege onder meer om de begroting (meerjarig) sluitend te krijgen vóór deze aan de eilandsraad aan te bieden. De begroting werd vervolgens ongewijzigd vastgesteld en aan de staatssecretaris van BZK aangeboden. Het bestuurscollege diende op 11 december een eerste BW voor het jaar 2021 in bij het Cft voor advies. In deze BW is het advies van het Cft gevolgd. Saba stelde hiertoe voor een deel van het tekort voor 2021 te dekken via een onttrekking aan de algemene reserve. Ook overige aanbevelingen van het Cft werden in voldoende mate opgevolgd, waardoor het Cft positief op de BW adviseerde. De begroting, inclusief wijzigingen via de eerste begrotingswijziging, werd op 16 december door de staatssecretaris van BZK goedgekeurd.

Overige onderwerpen

Financieel beheer

In de tweede helft van het jaar werkte Saba in samenwerking met de accountant verder aan verschillende projecten om het financieel beheer op een hoger niveau te brengen, met speciale aandacht voor het verhogen van de capaciteit binnen de afdeling financiën. Er vond een reorganisatie van het personeel binnen de afdeling financiën en de Ontvanger plaats. Dit was noodzakelijk omdat de vertraging in de afronding van de uitvoeringsrapportages niet alleen werd veroorzaakt door de coronacrisis, maar ook door technische- en capaciteitsproblemen.

Het ministerie van BZK stelde in het vierde kwartaal van 2020 additionele middelen beschikbaar voor de verbetering van het financieel beheer en het versterken van de uitvoeringskracht van het ambtelijk apparaat. Het Cft zal de voortgang van de verbeteracties ook in 2021 blijven monitoren.

² Het Cft rapporteerde over de verantwoording 2019 in de halfjaarrapportage januari – juni 2020.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten

De liquiditeitspositie van Saba conform het GMB is in de tweede helft van 2020 met USD 17 miljoen toegenomen tot USD 57 miljoen. Op basis van de door Saba gepresenteerde overzichten is circa USD 54 miljoen geormerkt als bijzondere uitkeringen. Hierdoor resteert een saldo van USD 3 miljoen aan vrij besteedbare middelen.

Overheidsentiteiten en rentelastnorm

Uit de jaarrekening 2019 van Saba blijkt dat het openbaar lichaam aandelen heeft in vier deelnemingen, waarvan bij twee deelnemingen honderd procent. Het Cft beschikt per eind december 2020 van alle deelnemingen over de jaarrekeningen 2019.

De collectieve sector van Saba bestaat momenteel alleen uit het openbaar lichaam. Het CBS zal de collectieve sector van Saba in 2021 opnieuw vaststellen. Saba heeft per eind 2019 geen rentedragende leningen op de balans, waardoor aan de rentelastnorm is voldaan.