



## **Inleiding**

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) houdt op basis van de Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) sinds 10 oktober 2010 toezicht op de openbare lichamen. Dit toezicht vindt plaats op de begrotingen van de openbare lichamen, op de verbeteringen van het financieel beheer en op de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer. Uit de Wet FinBES blijkt dat voor het Cft naast de toezichthoudende functie ook een rol als adviseur is weggelegd, zowel richting de openbare lichamen als aan de minister van BZK. Het Cft bevindt zich daarmee continu in een spanningsveld waarbij beide rollen dienen te worden vervuld. Door een transparante, professionele manier van werken is het Cft van mening dat beide rollen goed kunnen worden gecombineerd, zonder daarbij terecht te komen in een situatie waarbij de slager zijn eigen vlees keurt.

De transitie naar openbaar lichaam en het vormgeven van deze nieuwe positie in het Nederlandse staatsbestel gaat, zoals in de vorige rapportage ook gemeld, met vallen en opstaan. Het opzetten van een nieuwe organisatorische structuur kost tijd, net als het verbeteren van het begrotingsproces en het financieel beheer. Dit terwijl alle eilanden, maar vooral de twee bovenwindse, te kampen hebben met een kwantitatief en kwalitatief capaciteitsgebrek. Dit is iets dat zij ook herhaaldelijk uiten richting het ministerie van BZK, de Rijksvertegenwoordiger en het Cft.

Het Cft constateert voornamelijk dat ook in de eerste helft van 2012 de basis op de eilanden vrij smal is. Er hoeven maar enkele personen (tijdelijk) buitenspel te staan en de openbare lichamen hebben moeite met het tijdig en op een juiste wijze aanleveren van de wettelijk verplichte rapportageonderdelen. Daar staat tegenover dat door de recente aanstelling van het nieuwe hoofd Financiën op Sint Eustatius en de interim manager op Saba een kwaliteitsimpuls lijkt te ontstaan die zorgt voor de nodige nieuwe energie. Op Bonaire is – met name door het hogere aantal bewoners – het capaciteitsprobleem minder groot, maar eveneens aanwezig. Het valt het Cft op dat alle openbare lichamen steeds beter in staat zijn om betere resultaten te overleggen en steeds nauwgezetter de deadlines uit de Wet FinBES na te leven.

Uiteraard zijn er verschillen tussen de openbare lichamen in het niveau van de op te leveren rapportages en de snelheid waarmee verbeteringen tot stand worden gebracht. Het Cft heeft echter de hoop dat met de aanstelling van de hoofden Financiën op de Bovenwinden de verschillen tussen de eilanden in dat opzicht wat zullen verminderen. De eerste signalen stemmen wat dat betreft positief. Het Cft zal zoals hierboven aangegeven er alles aan doen om – rekening houdend met de toezichthoudende taak - de openbare lichamen op weg te helpen de nodige verbeterlagen door te voeren. Zo heeft het Cft onlangs bijvoorbeeld Sint Eustatius intensief bijgestaan bij het begrotingsvoorbereidingstraject 2013. Door aan de voorkant de adviesfunctie proactief in te vullen zijn de eilanden naar verwachting beter in staat betrouwbare en goed toegelichte informatie aan te leveren. Zolang Nederland van mening is dat elk openbaar lichaam in de toekomst geheel zelfstandig de overheidshuishouding op orde moet hebben en houden, is het van belang te blijven benadrukken dat de openbare lichamen binnen de eigen organisatie de nodige expertise opbouwen en vasthouden. Het Cft kan daar een adviserende rol bij hebben, maar dient ervoor te waken niet op de stoel van de openbare lichamen te gaan zitten.

Met betrekking tot het financieel beheer is het Cft van mening dat door het aantal prioriteiten per openbaar lichaam aanzienlijk te verminderen, het voor hen overzichtelijker is geworden de nodige verbeterlagen door te voeren. Ook op het punt van het financieel beheer is het Cft van mening dat door het zwaarder inzetten van de adviserende rol van het Cft de gewenste verbeteringen sneller zullen worden gerealiseerd.

De openbare lichamen maken inmiddels bijna twee jaar onderdeel van Nederland uit. Het Cft heeft het idee dat de openbare lichamen bij Nederland steeds beter in beeld zijn. Zo vindt op geregelde basis overleg plaats tussen het Cft en het ministerie van BZK. Een en ander is ook af te leiden uit het

kabinetsstandpunt over de ophoging van de vrije uitkering. Het kabinetsstandpunt wordt door alle partijen gezien als een goed resultaat van deze overleggen. Het Cft heeft daar heel duidelijk geen rol in anders dan die van adviseur aan zowel de openbare lichamen als de minister. Het Cft merkt echter wel dat door de aanwezigheid bij de voorbereidingen van het Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen Caribisch Nederland het beter in staat is invulling te geven aan de toezichthoudende en adviserende rol. Al met al is het Cft van mening dat het toezicht op de openbare lichamen vruchten begint af te werpen. Zowel het begrotingsproces als het financieel beheer laten verbeteringen zien. Niet alleen ontstaat daardoor meer zicht op de situatie waarin de eilanden zich bevinden, maar is tevens duidelijk geworden dat die financiële situatie redelijk positief is dan wel lijkt te gaan worden. Dit neemt niet weg dat voor alle drie de openbare lichamen geldt dat er nog stappen voorwaarts gezet moeten worden.

In het vervolg van deze rapportage wordt dieper ingegaan op de onderdelen waarop het toezicht van het Cft is gericht. Er wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de huidige financiële situatie op de eilanden, het begrotingsproces (zowel uitvoering van de begrotingen 2012 als de voorbereidingen van de begrotingen 2013), het financieel beheer en het geïntegreerd middelenbeheer. Tot slot wordt er aandacht besteed aan enkele overige zaken die spelen (bij het toezicht) op de BES-eilanden.

### Financiële positie openbare lichamen

In de vorige halfjaarrapportage heeft het Cft gerapporteerd over de jaarrekening 2010 en de stand van zaken daaromtrent. Nu de controle van de jaarrekeningen 2010 door de externe accountants is afgerond en die van de jaarrekening 2011 zich in een vergevorderd stadium bevindt, en voor Saba en Bonaire zelfs al is afgerond, kan het Cft in deze rapportage een beeld geven van de financiële positie van de openbare lichamen. Het feit dat de benodigde informatie aanwezig is om een dergelijke analyse te maken, illustreert de vooruitgang bij de openbare lichamen op het terrein van financieel beheer.

#### Jaarrekeningen, resultaat op de gewone dienst en vermogenspositie

Op basis van de ontvangen jaarrekeningen is het mogelijk nadere informatie te verstrekken ten aanzien van het resultaat op de gewone dienst alsmede de vermogenspositie van de verschillende eilanden. Om de verbetering in het financieel beheer zichtbaar te maken zal ook kort worden ingegaan op de inhaalslag ten aanzien van het jaarrekeningproces alsmede de strekking van de controleverklaring van de externe accountant daarbij en het rapport van bevindingen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het genormaliseerde resultaat op de gewone dienst van de openbare lichamen.

<b>Saldo gewone dienst 2010 nader geanalyseerd (USD)</b>	<b>Bonaire</b>	<b>Sint Eustatius</b>	<b>Saba</b>
Saldo gewone dienst jaarrekening	64.931.258	7.933.564	13.498.809
<b>Schuldsanering</b>			
APNA tot en met 2005	27.165.535	3.194.748	3.411.215
APNA 2006 en 2007	26.197.695	777.903	1.912.062
APNA verrekening	2,340,695	-	-
Land Nederlandse Antillen	-	-	6.716.308
Overige schulden tot en met 2005	2.234.637	1.328.587	134.332
Overige schulden 2006 en 2007	1.264.713	-	124.802
SVB, FZOG, BZV, PCN	3.924.371	978.741	-
AOV/AWW	-	-	1.038.589
AVBZ	-	-	256.571
<b>Subtotaal</b>	<b>60.786.951</b>	<b>8.620.674</b>	<b>13.593.879</b>
<b>Genormaliseerde saldo gewone dienst</b>	<b>4.144.307</b>	<b>-/- 687.110</b>	<b>-/- 95.072</b>

Zoals uit de tabel blijkt hebben de openbare lichamen gedurende 2010 significant geprofiteerd van de schuldsanering, hetgeen tot een aanzienlijke verbetering van het saldo op de gewone dienst heeft geleid, alsmede tot een verbetering van de vermogenspositie. Het genormaliseerde saldo op de gewone dienst, welke een beter beeld geeft van de uitvoering van de begroting, is voor Sint Eustatius en Saba echter toch negatief. Artikel 31 van de Wet FinBES stelt dat deze tekorten dienen te worden gecompenseerd in lopende jaren. Het Cft heeft Sint Eustatius gewezen op dit wetsartikel. Aangezien de

controle van de jaarrekening 2010 pas onlangs is afgerond wordt compensatie van dit tekort verwerkt in de herziene eerste begrotingswijziging 2012. De omvang van het tekort kan nog veranderen aangezien momenteel wordt onderzocht hoe de begrotingssteun vanuit de tekortenreeks is verwerkt. Sint Eustatius meent in dit kader ook nog een vordering te hebben op Nederland van ongeveer USD 400.000. Gezien de relatief geringe omvang van het tekort van Saba over het dienstjaar 2010 heeft het Cft in dit geval niet aangedrongen op een begrotingswijziging.

Zoals hiervoor gesteld is met het verwerken van de schuldsanering de vermogenspositie van de openbare lichamen sterk verbeterd. Onderstaande tabel dient ter illustratie.

<b>Vermogenspositie 2010 – 2011 in USD</b>	<b>Bonaire</b>	<b>Sint Eustatius</b>	<b>Saba</b>
Eigen vermogen per 31 december 2009	-/- 70.288.574	-/- 17.285.801	-/- 14.763.505
Correcties beginbalans	-	-/- 473.601	592.462
<b>Eigen vermogen per 1 januari 2010</b>	<b>-/- 70.288.574</b>	<b>-/- 16.812.200</b>	<b>-/- 14.171.043</b>
Saldo gewone dienst 2010	4.144.307	-/- 687.110	-/- 95.072
Schuldsanering 2010	60.786.951	8.620.674	13.593.879
Overige vermogensmutaties 2010	6.642.492	-	4.396.385
<b>Totaal eigen vermogen per 31 december 2010</b>	<b>1.285.175</b>	<b>-/- 8.878.636</b>	<b>3.724.149</b>
Correcties beginbalans	-/- 22.863.334	pm	776
<b>Eigen vermogen per 1 januari 2011</b>	<b>-/- 21.578.159</b>	<b>-/- 8.878.636</b>	<b>3.742.925</b>
Saldo gewone dienst 2011	10.605.377	-/- 1.688.236	301.166
Schuldsanering 2011	19.700.000	pm	350.337
Overige vermogensmutaties 2011	-	pm	-/- 163.910
<b>Totaal eigen vermogen per 31 december 2011</b>	<b>8.727.218</b>	<b>-/- 10.566.314</b>	<b>4.230.518</b>

De vermogenspositie is ultimo 2010 voor Bonaire en Saba omgeslagen van een negatief eigen vermogen naar een positief eigen vermogen. Dit is uiteraard een positieve ontwikkeling. Beide eilanden hebben de ambitie uitgesproken om het vermogen verder te versterken en zo te komen tot een adequaat weerstandsvermogen.

Als gevolg van een eenmalige opschoning van de balans van Bonaire is het eigen vermogen begin 2011 weer negatief geworden. De negatieve vermogensmutatie van ANG 22 miljoen wordt voornamelijk veroorzaakt door het afboeken van de deelneming in en vordering op Bonaire International Airport N.V. (-/- ANG 19 miljoen).

Sint Eustatius heeft ultimo 2010 een negatief eigen vermogen. Dit is echter een vertekend beeld aangezien Sint Eustatius kampt met een vervuild crediteurenbestand van USD 23,5 miljoen. Opschoning van dit crediteurenbestand verdient de hoogste prioriteit. Als gevolg van een vrijval van de crediteuren na deze opschoning bestaat de mogelijkheid dat het eigen vermogen wel eens positief zou kunnen worden. Sint Eustatius heeft aangegeven hier de hoogste prioriteit aan te zullen geven en heeft dan ook al een werkgroep geïnstalleerd.

De jaarrekeningen 2011 zijn onlangs bij het Cft ingediend. Hieruit blijkt voor zowel Bonaire als Saba een genormaliseerd overschot op de gewone dienst van respectievelijk USD 10,6 miljoen en USD 301.000 (exclusief de effecten van de schuldsanering). Vooral het opvallend fors uitgevallen overschot voor Bonaire vraagt om een nadere analyse van de resultaten. Het Cft zal in de volgende halfjaarrapportage hier op terugkomen.

De jaarrekening 2011 van Sint Eustatius is in concept ingediend bij het Cft. De controle van deze jaarrekening door de externe accountant moet nog plaatsvinden. Op basis van de concept jaarrekening blijkt in ieder geval een tekort op de gewone dienst van USD 1,7 miljoen - het Cft heeft dit tekort gedurende 2011 ook aan zien komen. Sint Eustatius zal dit tekort moeten compenseren in de lopende (meerjarige) begroting. In de eerste begrotingswijziging 2012, waarop het Cft onlangs positief heeft geadviseerd, is deze compensatie reeds meerjarig verwerkt door een overschot op de begroting te laten zien.

Het Cft heeft gedurende het begrotingsjaar 2011 en 2012 vele malen discussie moeten voeren met de eilanden (met name Sint Eustatius) over de (on)mogelijkheid om reserves in te zetten ter dekking van tekorten op de lopende begroting. In casu is er dan vaak sprake van (tijdelijke) overliquiditeit wat de eilanden willen aanwenden om nieuwe verplichtingen aan te gaan die niet passen binnen een evenwichtige begroting. Hier is veelal sprake van spraakverwarring en vermenging van het kasstelsel met het baten en lastenstelsel.

De jaarrekeningen 2010 zijn gecontroleerd door een externe accountant waarbij geen goedkeurende controleverklaringen zijn afgegeven. Zowel Saba als Bonaire hebben een afkeurend oordeel van de externe accountant gekregen. De jaarrekening van Sint Eustatius is voorzien van een oordeelsonthouding. Ten opzichte van de controleverklaringen 2009 en de rapporten van bevindingen 2009 is door de openbare lichamen weinig vooruitgang geboekt. Dit is deels te verklaren door de korte periode tussen de controle 2009 en controle 2010. Deze periode was geen volledig boekjaar, maar slechts een aantal maanden.

Ten opzichte van de controleverklaring 2011 en de rapporten van bevindingen heeft zich gedurende de periode juli 2011 – juli 2012 een aanzienlijke verbetering van het financieel beheer voorgedaan.

<b>Jaarrekeningproces</b>	<b>Bonaire</b>	<b>Sint Eustatius</b>	<b>Saba</b>
Afronding controle 2009	31 maart 2011	14 juli 2011	8 november 2010
Afronding controle 2010	7 november 2011	4 mei 2012	30 juni 2011
Afronding controle 2011	19 juni 2012	15 augustus 2012	26 juni 2012
<b>Datum vaststelling jaarrekening</b>	<b>Bonaire</b>	<b>Sint Eustatius</b>	<b>Saba</b>
Jaarrekening 2009	2 juni 2012	29 juni 2012	pm
Jaarrekening 2010	2 juni 2012	29 juni 2012	23 september 2011
Jaarrekening 2011	5 juli 2012	Nog niet vastgesteld	28 juni 2012
<b>Strekking van de controleverklaring</b>	<b>Bonaire</b>	<b>Sint Eustatius</b>	<b>Saba</b>
Dienstjaar 2009	Afkeurend	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Dienstjaar 2010	Afkeurend	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Dienstjaar 2011	Oordeelsonthouding	Nog niet afgerond	Beperking

Uit bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat alle eilanden een aanzienlijke verbetering hebben gerealiseerd gedurende de doorlooptijd van het controleproces. Voor Bonaire en Saba heeft dit voor het eerst geresulteerd in een tijdige doorgeleiding van de jaarrekeningen naar de minister van BZK in overeenstemming met de Wet FinBES, die stelt dat de jaarrekeningen uiterlijk op 15 juli moeten zijn ingediend. Ook zijn op Bonaire en Saba de jaarrekeningen behandeld in de Eilandsraad en daar tijdig vastgesteld<sup>1</sup>. Gelet op het proces rondom de jaarrekeningen van voorgaande jaren hebben Bonaire en Saba op dit terrein dus duidelijk vooruitgang geboekt. Sint Eustatius daarentegen heeft voor het indienen van de jaarrekening 2011 uitstel gevraagd tot 15 september 2012. Het Cft heeft echter goede hoop dat met het aanstellen van het nieuwe hoofd Financiën ook Sint Eustatius de inhaalslag kan maken die nodig is ten aanzien van dit aspect van het financieel beheer.

De verbetering van het financieel beheer vindt ook zijn weerslag in de strekking van de controleverklaringen van de externe accountant en het aantal bevindingen en onzekerheden die gedurende de controles zijn geïdentificeerd. Bonaire is er, na een intensief proces dat gezamenlijk met de accountant is doorlopen, in geslaagd een afkeurend oordeel van de jaarrekening 2011 af te wenden. Voor Saba en Bonaire geldt dat deze op korte termijn (2012 of 2013) kunnen toegroeien naar een goedkeurende controleverklaring.

Afhankelijk van de inhaalslag die Sint Eustatius weet te maken, zouden ook zij in 2013 of 2014 een goedkeurende controleverklaring moeten kunnen krijgen bij de jaarrekening. Het is daarnaast zaak dat alle eilanden op zeer korte termijn zich buigen over het zogenaamde normenkader rechtmatigheid opdat

<sup>1</sup> Op Bonaire is men er overigens in geslaagd om alle jaarrekeningen over de periode 1992-2010 vast te laten stellen door de Eilandsraad.

de externe accountant gedurende de jaarrekeningcontrole kan toetsen in hoeverre de wet- en regelgeving op dit gebied wordt nageleefd. Het Cft zal daartoe de eilanden tijdens de eerstvolgende financieel beheerdagen aansporen een dergelijk normenkader op te stellen.

### **Begrotingsproces**

In de vorige paragraaf is onderbouwd aangegeven dat de financiële positie van de openbare lichamen een positief beeld laat zien en dat er verbeteringen zichtbaar zijn in het proces rondom de vaststelling van de jaarrekeningen, al zijn wat dit laatste betreft nog flinke verbeteringen nodig. Ook inzake de begrotingsprocessen op de openbare lichamen constateert het Cft dat er vooruitgang wordt geboekt. Zowel in de begrotingsuitvoering als de –voorbereiding ziet het Cft verbeteringen. Hiervoor geldt wel dat er nog verdere verbeterlagen nodig zijn en dat er verschillen zijn tussen de drie openbare lichamen. Hieronder wordt uiteengezet wat de stand van zaken is op deze twee onderdelen van het begrotingsproces.

### Begroting 2012

Op basis van toetsing aan de relevante criteria uit de Wet FinBES heeft het Cft een positief oordeel afgegeven over de begrotingen voor het jaar 2012. De minister van BZK heeft, rekening houdend met het advies van het Cft, de begrotingen 2012 van de drie openbare lichamen goedgekeurd.

Het traject ten aanzien van de begrotingswijzigingen loopt beter dan voorheen het geval was. De daartoe omschreven stappen uit de Wet FinBES worden nu goed doorlopen, met als resultaat een vrij snelle indiening van een door de Eilandsraad vastgestelde wijziging bij de minister van BZK. Na goedkeuring door de minister is er dan sprake van een nieuwe begroting, op basis waarvan rechtmatig uitgaven kunnen worden gedaan. Het lijkt erop dat het intensieve toezicht van het Cft op het proces zijn vruchten afwerpt.

Een groot deel van de inkomsten van de openbare lichamen is afkomstig van Nederland, in de vorm van de zogenaamde vrije uitkering. Deze kan door de openbare lichamen naar eigen inzicht worden besteed. Dit voorjaar is door het kabinet besloten de vrije uitkering met ingang van 2012 structureel te verhogen tot de onderkant van de bandbreedte, zoals die blijkt uit het referentiekaderonderzoek Caribisch Nederland. Door deze ophoging zijn de openbare lichamen in staat om hun taken op een meer verantwoorde manier te kunnen uitvoeren. De extra middelen worden conform de bestaande systematiek via het Cft aan de openbare lichamen ter beschikking gesteld. Daarnaast heeft de Ministerraad besloten om de prijsbijstelling 2012 over dit jaar volledig uit te keren. Concreet betekent dit dat de vrije uitkering 2012 volledig zal worden geïndexeerd conform de in het Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen Caribisch Nederland afgesproken systematiek. Dit betekent dat deze indexatie zal moeten worden meegenomen in een begrotingswijziging voor het jaar 2012. Of en voor welk bedrag de indexatie 2012 wordt doorgetrokken naar 2013 en verder wordt later dit jaar besloten. Mocht door het kabinet worden besloten om ook dit deel van de indexatie (deels) uit te keren, dan zal dit moeten worden meegenomen bij het kader voor de begrotingen 2013.

De tabel hieronder geeft de hoogte van de vastgestelde begrotingen 2012 voor de drie openbare lichamen weer, alsmede de aanpassing als gevolg van de eerste begrotingswijziging.

	<b>Begroting 2012</b>	<b>Incl. 1<sup>e</sup> begrotingswijziging</b>	<b>Sluitend?</b>
<b>Bonaire</b>	52,1 miljoen	55,2 miljoen	Ja
<b>Sint Eustatius*</b>	11,9 miljoen	17,0 miljoen	Overschot
<b>Saba</b>	8,0 miljoen	9,4 miljoen	Ja

\* De eerste begrotingswijziging 2012 van Sint Eustatius ligt bij de Eilandsraad om op 14 augustus a.s. te worden vastgesteld, waarna de minister van BZK haar oordeel dient te geven.

### *Bonaire*

De begroting 2012 van Bonaire sluit op USD 52,1 miljoen. Bonaire heeft begin van dit jaar direct al een extra budgetneutrale begrotingswijziging 2012 ingediend, waarin onder andere de incidentele 'Donnergelden' en de uitkomsten van de Cao-onderhandelingen waren verwerkt. De uitkomsten van die onderhandelingen waren te laat om nog mee te kunnen lopen in de oorspronkelijke begroting. Bonaire heeft steeds beter het begrotingsproces in de vingers en probeert zo snel als mogelijk de noodzakelijke begrotingswijzigingen door de Eilandsraad te laten vaststellen en – door tussenkomst van het Cft - aan de minister voor te leggen. Ook de eerste reguliere begrotingswijziging 2012, die met de eerste uitvoeringsrapportage is meegestuurd, heeft de noodzakelijke stappen vrij vlot doorlopen. Door beide wijzigingen is de begroting van Bonaire opwaarts bijgesteld waardoor deze nu sluit op USD 55,2 miljoen.

Met betrekking tot de goedkeuring van de begroting 2012 is er aan Bonaire een voorwaarde gesteld dat het dividendbeleid uiterlijk het eind van het eerste kwartaal zou zijn afgerond. Dat is helaas nog niet gebeurd. Evenals op andere onderdelen van het financieel beheer heeft Bonaire als gevolg van capaciteitsproblemen hier geen prioriteit aan kunnen geven en dit verplaatst naar de tweede helft van het jaar 2012.

Met betrekking tot de begrotingsuitvoering 2012 constateert het Cft dat Bonaire, in tegenstelling tot beide andere openbare lichamen, een zeer uitvoerig (financieel) bestuursverslag heeft overlegd dat een goed inzicht geeft in de actuele stand van zaken van een veelheid aan onderwerpen. Op basis van de cijfers tot en met het eerste kwartaal 2012 verwacht Bonaire in 2012 in termen van baten en lasten budgetneutraal uit te komen.

### *Sint Eustatius*

Het Openbaar Lichaam Sint Eustatius heeft na een eindsprint eind vorig jaar een vastgestelde sluitende begroting 2012 overlegd (circa USD 11,9 miljoen) die door de minister van BZK op 23 december 2011 is goedgekeurd. Om tot deze goedkeuring te komen is met het Cft een intensief traject doorlopen. Vooral de personeelslasten –die een groot beslag op de begroting leggen- en de meerjarige doorwerking daarvan, bleken in eerste instantie een struikelblok om een sluitende begroting te realiseren.

Sint Eustatius is het nog niet gelukt om dit jaar een sluitende begrotingswijziging in te dienen die door de minister van BZK is goedgekeurd. Dit heeft te maken met aanzienlijke risico's waarvoor eerst een oplossing moest worden gevonden. Het bestuurscollege van Sint Eustatius heeft vrij recent een nieuwe begrotingswijziging aan het Cft voorgelegd, waar het Cft positief op heeft geadviseerd. Het is nu aan de Eilandsraad deze wijziging vast te stellen en ter goedkeuring aan de minister van BZK voor te leggen. Dit staat geagendeerd voor 14 augustus a.s. Met deze wijziging zou het tot op heden verwachte tekort ultimo 2012 van circa USD 1,4 miljoen weggewerkt moeten zijn, evenals de uit het verleden doorwerkende tekorten op de gewone dienst. Doordat de vrije uitkering met ingang van 2012 is verhoogd, en er ook nog indexatie van de vrije uitkering 2012 is bijgekomen, is het voor Sint Eustatius eenvoudiger gebleken een begrotingswijziging te realiseren met daarin (vanwege de compensatie van de tekorten uit het verleden) een overschot opgenomen. De uitdaging zal zijn of de geprognosticeerde inkomsten met betrekking tot Nustar zullen worden gehaald en of het openbaar lichaam het zal gaan lukken de verantwoordelijkheid m.b.t. de personeelsleden die voor die scholen werken, maar op de loonlijst staan van het openbaar lichaam, te beleggen bij diezelfde scholen.

Het begrotingsjaar 2012 staat voor Sint Eustatius grotendeels in het teken van het voorafgaand toezicht (VT). Dit is door de minister van BZK eind 2011 ingesteld in verband met het gebrekkige inzicht in de begrotingsuitvoering 2011 en het daaruit voortkomende tekort, het mogelijk ontstaan van nieuwe betalingsachterstanden, de eerder geconstateerde onrechtmatigheid van bepaalde uitgaven en het traject met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding 2012. Het instellen van VT heeft veel stof doen opwaaien op Sint Eustatius. Echter, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau is draagvlak voor het besluit van de minister van BZK. Sint Eustatius onderkent de problemen met de budgettaire discipline en het financieel beheer. Concreet houdt het VT in dat alle nieuwe verplichtingen worden getoetst aan de beschikbare begrotingsruimte. Het Cft adviseert het ministerie van BZK (wekelijks) over elk verzoek tot

het aangaan van een verplichting van meer dan USD 1.000. Het openbaar lichaam heeft aangegeven het VT als een behoorlijke last te ervaren en er zo snel als mogelijk van af te willen. Tegelijkertijd wordt het VT wel gezien als een versnelde mogelijkheid de financiële administratie door te lichten en de noodzakelijke processen goed op orde te krijgen.

Met Sint Eustatius zijn tijdens het laatste Collegebezoek in juni duidelijke afspraken gemaakt over de verdere voortgang van het VT. Naar mening van het Cft zal tijdens het volgende Collegebezoek, dat waarschijnlijk in oktober zal plaatsvinden, duidelijk kunnen worden of het Cft de minister van BZK kan/zal adviseren het VT met ingang van 2013 niet te verlengen. Daartoe zal het openbaar lichaam aan de volgende voorwaarden moeten voldoen:

- Er moet sprake zijn van een door de Eilandsraad vastgestelde eerste begrotingswijziging 2012 (waarin o.a. de compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren is meegenomen) die door de minister van BZK wordt goedgekeurd;
- Het moet er in oktober naar uitzien dat er voor het jaar 2013 een begroting wordt gerealiseerd waarin o.a. rekening is gehouden met de compensatie van tekorten uit het verleden. Deze door de Eilandsraad vastgestelde begroting dient door het Bestuurscollege uiterlijk op 15 november a.s. naar de minister van BZK te worden verzonden;
- In het kader van het financieel beheer moet er een plan van aanpak worden opgesteld waarbij voor de komende twee a drie jaar de speerpunten worden uitgewerkt, inclusief de te volgen tijdspaden om die speerpunten te realiseren;
- De gecontroleerde en door de Eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2011 wordt uiterlijk 15 september a.s. ingediend bij het Cft. Het openbaar lichaam heeft onlangs uitstel gekregen voor indiening van deze jaarrekening.

#### *Saba*

Saba heeft net als Sint Eustatius een intensief traject doorlopen om de personeelslasten goed in kaart te krijgen. Het is Saba gelukt vrij snel een door de Eilandsraad vastgestelde begroting 2012 (zonder een beleidsmatige toelichting) aan de minister van BZK te overhandigen. De minister heeft deze financiële begroting van afgerond USD 8,0 miljoen op 19 december van het vorig jaar goedgekeurd met de kanttekening dat het 'Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES' (BBV BES) een belangrijk instrument is voor de openbare lichamen in het kader van de invulling van het toezicht en dat de BBV BES in de toekomst wel toegepast dient te worden. Het Cft krijgt de indruk uit de ambtelijke overleggen met Saba inzake de begrotingsvoorbereiding 2013 dat dit inderdaad het geval is. Het financieel beheer lijkt zich positief te ontwikkelen en er worden serieuze stappen gezet bij het (tijdig) realiseren van een volledige en volwaardige begroting 2013, waarbij naast de financiële begroting (die voldoet aan alle in de Wet FinBES gestelde eisen) ook tijdig een beleidsbegroting zal worden ingediend.

In lijn met Bonaire heeft ook het openbaar lichaam Saba steeds beter controle op het begrotingsproces. De eerste begrotingswijziging 2012, met daarin onder andere de 'Donner-gelden' opgenomen, is vrij snel door de Eilandsraad vastgesteld en ter goedkeuring aan de minister van BZK voorgelegd. Dit betekent een baten/lasten neutrale ophoging van de begroting met circa USD 1,4 miljoen. In de eerstvolgende begrotingswijziging die zal meelopen met de uitvoeringsrapportage over het tweede kwartaal van 2012 zal onder andere de ophoging van de vrije uitkering worden verwerkt. In de eerste rapportage dit jaar geeft Saba aan een klein positief saldo op de begroting te verwachten van iets meer dan USD 0,1 miljoen.

#### Begroting 2013

Artikel 19 van de Wet FinBES schrijft voor dat het bestuurscollege de door de Eilandsraad vastgestelde begroting, door tussenkomst van het Cft, uiterlijk 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar ter goedkeuring aan de minister van BZK dient voor te leggen. Het Cft heeft in overleg met het ministerie van BZK een kaderbrief opgesteld ter voorbereiding op het begrotingsproces 2013. De afgegeven kaders betreffen een maximum, waarbinnen het openbaar lichaam de begroting (sluitend) moet zien vorm te geven. In dit kader is voorzichtigheidshalve nog geen rekening gehouden met de bij het lenteakkoord structureel ter beschikking gestelde € 10 miljoen van 2013 en verder voor natuur en groen op de BES.

Ook is in de kaderbrief geen rekening gehouden met de eventuele indexering van de vrije uitkering vanaf het jaar 2013.

Voor alle openbare lichamen geldt dat in principe vanaf het begrotingsjaar 2012, in aanvulling op de Wet FinBES, dient te worden voldaan aan de bepalingen uit de BBV BES. Het Cft kan gedurende de periode 2012-2015 bepalen dat, vanwege het groeitraject, van (delen van) de BBV BES mag worden afgeweken. De openbare lichamen hebben het streven kenbaar gemaakt om de begroting in het vervolg geheel in termen van de BBV BES vorm te geven.

#### *Bonaire*

Het Cft heeft van Bonaire begrepen dat zij, mede als gevolg van de hogere vrije uitkering, verwacht een sluitende begroting 2013 aan te zullen leveren. Het streven is de begroting, net als vorig jaar, binnen de wettelijke termijn aan de minister van BZK aan te bieden. Bonaire heeft aangegeven voorzichtig te zullen omgaan met het maximum kader zoals dat in de kaderbrief is afgegeven, omdat het openbaar lichaam verwacht dat het lastig zal worden de in de kaderbrief opgenomen indexatie op de lokale inkomsten te realiseren. Ook is Bonaire voorzichtig met betrekking tot de genoemde gelden uit het lenteakkoord en de eventuele doorwerking van de indexatie van de vrije uitkering.

#### *Sint Eustatius*

Bij de goedkeuring van de begroting 2012 is door de minister van BZK een opmerking gemaakt over het in de toekomst voldoen aan de wettelijke termijnen. Er moeten de nodige verbeteringen worden doorgevoerd in de interne processen om met betrekking tot de begroting 2013 wel aan de in de Wet FinBES gestelde wettelijke termijnen te voldoen. Het Cft heeft om dit te bereiken aan Sint Eustatius aangeboden kritisch mee te kijken bij het begrotingsvoorbereidingstraject voor 2013. Dit aanbod is aanvaard en heeft ervoor gezorgd dat het Cft vroegtijdig betrokken is geweest bij het ontwerpen van de conceptbegroting. Gesteld kan worden dat door goede afstemming aan de voorkant vertraging aan de achterkant kan worden voorkomen. Het Cft gaat er op basis van gemaakte afspraken met het nieuwe hoofd Financiën vanuit dat dit jaar de uiterste indieningsdatum van 15 november zal worden gehaald en dat, rekening houdend met de hogere structurele vrije uitkering, een sluitende begroting zal worden overlegd.

#### *Saba*

Saba heeft aangegeven dat de termijn om te komen tot een concept ontwerpbegroting (zoals in de begrotingskalender is vastgelegd) kort dag is, maar dat ze haar best doet zo snel als mogelijk de eerste versie aan het Cft voor te leggen. De wettelijke termijn van 15 november zal wat Saba betreft geen problemen opleveren. Saba geeft aan tot een sluitende begroting te zullen komen, waarbij zo goed als mogelijk rekening wordt gehouden met de taken zoals die staan opgenomen in het referentiekaderonderzoek Caribische Nederland. Voor wat betreft het achterstallig onderhoud en enkele andere zaken waarin de onderkant van de bandbreedte uit het referentiekader niet voorziet (onder meer investeringen in de haven) zal Saba naar eigen zeggen echter een pas op de plaats moeten maken.

#### Collectieve sector

Volgens de Wet FinBES kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het openbaar lichaam deelneemt op de kapitaalmarkt opereren. De financiële gevolgen hiervan kunnen gaan drukken op de begrotingen van de eilanden. Om deze gevolgen beheersbaar te houden is in de Wet FinBES een rentelastnorm ingesteld voor de gehele collectieve sector (CS). Om deze rentelastnorm (USD 0) te kunnen toetsen dienen inkomsten-, schuld- en rentelastcijfers van de collectieve sector beschikbaar te zijn.

Het Cft dient conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland (CBS NL) te rapporteren aan de minister van BZK over de samenstelling en de voorlopige inkomsten-, schuld-, en rentelastcijfers van de collectieve sector van de openbare lichamen. De collectieve sector is naar de definitie van de Wet FinBES de gezamenlijkheid van de



rechtspersonen die op basis van het System of National Accounts (SNA) van de Verenigde Naties tot de sector overheid worden gerekend.

Op initiatief van en in samenwerking met het Cft is door het CBS NL onderzoek gedaan naar de samenstelling van de collectieve sectoren van de openbare lichamen. Het Cft heeft hierbij zowel procesmatig als met personeel het CBS NL ondersteund. Dit was nodig omdat het CBS NL geen budget heeft voor het bepalen van de samenstelling van de collectieve sectoren en de daarmee samenhangende rentelasten van de openbare lichamen. Het Cft heeft daarom een medewerker beschikbaar gesteld aan het CBS NL voor het uitvoeren van deze werkzaamheden. Het CBS NL heeft deze medewerker geïnstrueerd en begeleid.

Inmiddels is het onderzoek voor wat betreft de samenstelling van de collectieve sector van Bonaire, Saba en Sint Eustatius afgerond en is door het CBS NL de collectieve sector van de entiteiten per stand 1 januari 2011 vastgesteld. De collectieve sector van Bonaire omvat naast het openbaar lichaam zelf nog 11 andere entiteiten, terwijl voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat naast het openbaar lichaam zelf er nog een entiteit tot de collectieve sector behoort. De openbare lichamen zijn door het CBS NL hierover geïnformeerd.

Op dit moment wordt gewerkt aan het verkrijgen van de jaarrekeningen 2010 van de entiteiten die tot de collectieve sector behoren opdat de rentelasten en overige vereiste cijfers bepaald kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om de rentelasten te kunnen toetsen aan de rentelastnorm (USD 0) zoals deze in de Wet FinBES is voorgeschreven. Volgens plan zal dit onderdeel van het onderzoek in de loop van het najaar worden afgerond.

#### Renteloze leningen

De Wet FinBES sluit het aangaan van leningen door het openbare lichaam uit, zodat er slechts enkele mogelijkheden zijn tot financiering van investeringen door het eiland. Indien er reservering worden opgebouwd kan gefinancierd worden via de eigen eilandbegroting. Een andere optie is, dat een departement zelf bereid is de investering te doen, danwel beschikbaar te stellen via een bijzondere uitkering. Een derde mogelijkheid is het aangaan van een renteloze lening bij een departement in Nederland. Een minister kan het openbare lichaam een renteloze lening verschaffen voor het doen van de investering, die in feite een voorschot is op de vrije uitkering.

Om dit te bewerkstelligen dient de Eilandsraad van het openbare lichaam een aanvraag in tot het verschaffen van een renteloze lening ten behoeve van een investering voor de uitoefening van een publieke taak bij de minister die het aangaat, door tussenkomst van het Cft. Het Cft voorziet – zo nodig na nader overleg met het openbare lichaam - het verzoek binnen vier weken na ontvangst van het verzoek van zijn advies en zendt de aanvraag met advies aan de minister die het aangaat en ter informatie alvast aan de minister van BZK.

Het advies van het Cft heeft betrekking op het beoordelen van de juistheid van het instrument van de renteloze lening om in de middelen voor een noodzakelijk geachte investering te voorzien. Het Cft beoordeelt de mogelijkheid de financiering aan te gaan met eigen reserves of met een bijzondere uitkering. Tevens gaat het Cft na of er sprake is van uitoefening van een publieke taak. Tenslotte beoordeelt het Cft of het openbare lichaam met het aangaan van een renteloze lening nog voldoende financiële ruimte heeft voor uitvoering van haar taken. De aflossing van de renteloze lening wordt immers in mindering gebracht op de Vrije Uitkering en daardoor heeft het openbaar lichaam gedurende de looptijd van de lening jaarlijks minder te besteden.

Op dit moment zijn alle drie de eilanden voornemens een aanvraag te doen voor een renteloze lening ten behoeve van onderhoud van scholen. Sint Eustatius en Bonaire zijn daarnaast voornemens een renteloze lening aan te vragen voor de (nieuw)bouw van het Bestuurskantoor. Bonaire wil daarnaast een aanvraag te doen ten behoeve van de overname van Ecopower Bonaire B.V. door WEB Bonaire N.V. Saba is voornemens een aanvraag te doen ten behoeve van de uitbreiding van de haven en heeft sinds mei 2011 een aanvraag uitstaan voor de aanschaf van een veegtruck.

## **Financieel beheer**

Conform de Wet FinBES houdt het Cft ook toezicht op het financieel beheer. Een adequaat financieel beheer is noodzakelijk voor een deugdelijk begrotings- en verantwoordingsproces dat voldoet aan de daartoe gestelde vereisten. Alleen dan kan worden gesteld dat de begroting en verantwoording volledig is, dat de ramingen en realisaties correct zijn en dat men de beschikking heeft over tijdige, volledige en juiste informatie. Op basis van deze informatie kan indien nodig tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is al meerdere malen gerefereerd aan onderdelen van het financieel beheer en geconcludeerd dat er belangrijke verbeteringen hebben plaatsgevonden. Met name het beperken van het aantal speerpunten en het vraagstuk rondom de capaciteit op de eilanden hebben de afgelopen maanden veel aandacht gekregen. Hieronder wordt nader ingegaan op deze twee ontwikkelingen.

### Verbeterproces financieel beheer

In 2008 zijn de openbare lichamen begonnen aan de verbetering van het financieel beheer. Samen met het Cft zijn verbeterpunten van het financieel beheer geïdentificeerd waar de openbare lichamen dat jaar prioriteit aan geven. Over de voortgang van deze verbeterpunten rapporteren de openbare lichamen in de uitvoeringsrapportages. Los van het feit of de verbeterpunten werden gehaald, kwamen er jaarlijks nieuwe verbeterpunten bij. Tot en met 2011 zijn in totaal zeventien verbeterpunten van het financieel beheer geïdentificeerd.

Conform de wens van de openbare lichamen om de druk enigszins te verlichten gegeven de beperkte capaciteit, het grote aantal verbeterpunten (waaronder de aanbevelingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekening) en de beperkte middelen, zijn met de openbare lichamen nieuwe afspraken gemaakt over de verbetering van het financieel beheer. Met de openbare lichamen is afgesproken dat met ingang van 2012 jaarlijks een beperkt aantal realistische prioriteiten van het financieel beheer zullen worden vastgesteld. Voor elk van deze prioriteiten stelt het openbaar lichaam een kort plan van aanpak op waarin in ieder geval de te nemen maatregelen zijn opgenomen, het tempo waarin de verbeteringen dienen te worden gerealiseerd en wie de uitvoeringsverantwoordelijke is. De verbeterpunten verschillen per openbaar lichaam. De openbare lichamen blijven in de uitvoeringsrapportages rapporteren over de voortgang.

Op basis van de eerste uitvoeringsrapportage 2012 constateert het Cft dat zowel op Saba als op Sint Eustatius stappen vooruit zijn gezet. Op Sint Eustatius zijn de maandafsluitingen een on-going proces waarbij het Cft aanwezig is en meteen aanbevelingen geeft. Het plan van aanpak voor de verplichtingenadministratie is op twee punten na uitgevoerd. De Corporate Governance Code is door de Eilandsraad vastgesteld en moet nu worden geïmplementeerd. De Subsidieverordening is nu op het punt om aangeboden te worden aan het bestuurscollege en de Eilandsraad voor goedkeuring en vaststelling. Het dividendbeleid is voorlopig niet langer als prioriteit beschouwd omdat er reeds een overeenkomst bestaat met het enige overheidsbedrijf EUTEL waarin de dividenduitkering is geregeld.

Saba heeft in eerste kwartaal 2012 het subsidiebeleid en het dividendbeleid afgerond. Deze zijn voor behandeling en vaststelling aangeboden aan de Eilandsraad. De integratie van de personeels- en salarisadministratie is voltooid en momenteel wordt proefgedraaid met het systeem. Ook op Saba woont het Cft de maandafsluiting bij en geeft meteen de nodige feedback. Door de accountant is een aantal processen van de afdeling Financiën beschreven. Deze zijn ook vastgesteld en ingevoerd. De Corporate Governance Code wordt momenteel aangepast en zal nog aan de Eilandsraad worden aangeboden.

Sint Eustatius en Saba hebben stappen gezet in het verbeterproces van het financieel beheer. De meeste verbeterpunten die voor 2012 zijn afgesproken zijn afgerond dan wel in afrondende fase. Het Cft heeft met zowel Saba als Sint Eustatius afgesproken om nu reeds nieuwe prioriteiten voor de rest van het jaar en het jaar daaropvolgend vast te stellen. Het Cft constateert bij de nieuwe gedeputeerde van Financiën op Sint Eustatius en beide nieuwe hoofden van Financiën de wil en motivatie om daadkrachtig verbeteringen door te voeren in het financieel beheer. Het Cft zal in haar adviserende rol de openbare lichamen de nodige ondersteuning blijven geven.

Ook met Bonaire is afgesproken dat het verbeterproces van het financieel beheer zich jaarlijks zal concentreren op een beperkt aantal realistische prioriteiten. In het eerste kwartaal van dit jaar zijn op Bonaire niet al te veel stappen gemaakt inzake financieel beheer, terwijl in de kwartalen daarvoor Bonaire steeds voortgang boekte. Als oorzaak hiervoor geeft Bonaire hiervoor het vertrek van enkele medewerkers van de afdeling Financiën. De werving en selectie van nieuw personeel is al in een vergevorderd stadium en Bonaire verwacht de nieuwe medewerkers in de tweede helft van dit jaar aan te kunnen trekken. Dit betekent dat ook in het tweede kwartaal op Bonaire geen verandering zal optreden in het financieel beheer. Dit baart het Cft zorgen en het heeft bij het bestuur van Bonaire dan ook aangedrongen meteen na de aanstelling van de nieuwe medewerkers de verbeterpunten van het financieel beheer voor 2012 voortvarend op te pakken zoals het Cft dat gewend is van Bonaire.

#### Capaciteit

Hoewel de capaciteit op de afdeling Financiën op Saba en Sint Eustatius met het aantrekken van de nieuwe interim-manager en het nieuwe hoofd Financiën het afgelopen halfjaar enigszins is versterkt, baart het capaciteitsgebrek het Cft nog steeds grote zorgen. De additionele capaciteit is slechts van tijdelijke aard. De ervaring heeft uitgewezen dat na afloop van deze tijdelijke dienstverbanden de organisatie terugvalt in de oude situatie en dat de achterblijvende capaciteit niet structureel is versterkt. Op deze manier blijven de openbare lichamen afhankelijk van technische bijstand. De inzet van (dure) technische assistentie werd voornamelijk gefinancierd uit de IVB (Institutionele Versterking en Bestuur) middelen. Met ingang van 2013 zijn de IVB-middelen niet langer beschikbaar. Ook de incidentele middelen zoals de doeluitkering *Sociaal vangnet en financieel beheer* en de FinBES/WolBES-middelen zijn ondertussen geëncouraged dan wel besteed. De openbare lichamen zijn op korte termijn dus afhankelijk van (de zeer beperkte) middelen uit hun eigen begroting voor de inzet van technische bijstand.

Het Cft ziet de nieuwe leiding bij de afdelingen Financiën op Saba en op Sint Eustatius als een zeer positieve ontwikkeling. Echter blijft de overige kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit een zorgenkind. Ervaringen uit het verleden hebben aangetoond dat het draaiende houden van de afdelingen Financiën zeer afhankelijk is van enkele personen. Op momenten dat bepaalde medewerkers (tijdelijk) wegvallen, is dit direct zichtbaar in de kwaliteit en volledigheid van de aan te leveren rapportages. Zowel Saba als Sint Eustatius heeft moeite om lokaal geschikte kandidaten aan te trekken. Het Cft heeft beide openbare lichamen geadviseerd het capaciteitsvraagstuk innovatief te benaderen. Op Sint Eustatius zal zwaar worden ingezet op het upgraden van de huidige capaciteit, het steeds meer gebruikmaken van ICT en worden de mogelijkheden voor outsourcing onderzocht.

Ook in het afgelopen half jaar heeft het Cft de samenwerking tussen de openbare lichamen gestimuleerd. Tijdens de Financieel Beheerdagen in februari 2012 heeft het Cft de openbare lichamen weer bij elkaar gebracht om ervaringen uit te wisselen en uitvoerig van gedachten te wisselen over zaken die de openbare financiën van de eilanden raken. Ook worden de openbare lichamen steeds geadviseerd intensiever met elkaar informatie uit te wisselen. Dit vindt nog steeds niet op regelmatige basis plaats. Met het aanstellen van de nieuwe hoofden Financiën op Saba en Sint Eustatius hoopt het Cft dat hier snel verandering in komt.

Het Cft werkt samen met de openbare lichamen aan een meer structurele oplossing van het capaciteitsprobleem. De focus is hierbij gericht op het continu opleiden en on-the-job trainen van de medewerkers van de afdeling Financiën. In het kader van zijn adviserende taak zijn medewerkers van het Cft nog frequenter op de eilanden om de nodige assistentie te verlenen. Zo is het Cft vanaf januari aanwezig bij de maandafsluiting op Saba en Sint Eustatius. De maandafsluiting is primair bedoeld om te voorkomen dat het openbaar lichaam achteraf wordt geconfronteerd met ongewenste en onverwachte afwijkingen. Ook wordt Sint Eustatius intensief bijgestaan bij de voorbereiding van de begroting 2013. Hierdoor zal Sint Eustatius beter in staat zijn betrouwbare en goed toegelichte informatie aan te leveren.

Al met al constateert het Cft dat er weliswaar verbeteringen hebben plaatsgevonden op het proces van financieel beheer op de BES-eilanden, maar dat het gebrek aan voldoende structurele capaciteit bij de

openbare lichamen een ontwikkeling naar een situatie waarin de eilanden 'het' zelf kunnen in de weg staat. Deze constatering baart het Cft zorgen. Het eerder geschetste dilemma – enerzijds is technische bijstand gewenst om verbeteringen te realiseren, maar anderzijds zorgt dit er tegelijkertijd voor dat een situatie waarin de eilanden 'het' zelf kunnen ver weg is – speelt hier een grote rol. De assistentie van het Cft is nodig om te voldoen aan de eisen uit de Wet FinBES, maar ook deze assistentie is technisch en tijdelijk van aard en staat daarmee de ontwikkeling naar een volwaardige eigenstandigheid op het terrein van het financieel beheer, en daarmee het begrotingsproces, in de weg.

De bevindingen laten zien dat een en ander te maken heeft met de geringe omvang van de openbare lichamen. Dit wordt gestaafd door het feit dat Bonaire als grootste van de openbare lichamen minder grote problemen heeft met het financieel beheer dan Sint Eustatius en Saba. Een mogelijke verbetering van het financieel beheer is dan ook gelegen in schaalverbreding. Om deze reden heeft het Cft samenwerking op het gebied van financieel beheer tussen de drie eilanden ter sprake gebracht, bijvoorbeeld middels een Shared Service Organisatie (SSO). De openbare lichamen hebben aangegeven hierover te zullen nadenken. Ook kan worden gedacht aan een samenwerkingsverband tussen de openbare lichamen enerzijds en een Europees Nederlandse gemeente anderzijds. Zeer kleine Nederlandse gemeenten voeren in de regel immers ook niet hun eigen financiële administratie. Het Cft zal de komende maanden gebruiken om (in overleg met de openbare lichamen) te inventariseren in hoeverre er mogelijkheden liggen om schaalvoordelen te gebruiken bij het verbeteren van het financieel beheer.

### **Geïntegreerd Middelenbeheer (GMB)**

Op basis van de Wet FinBES hebben de openbare lichamen elk een inkomsten- en uitgavenrekening lopen bij een commerciële bank. Daarnaast heeft het Cft voor elk openbaar lichaam een rekening-courant lopen. Het Cft heeft hiervoor een mantelcontract afgesloten met de MCB-bank, waarbij is vastgesteld aan welke normen en voorwaarden de rekeningen moeten voldoen. Alle betalingen en ontvangsten dienen uitsluitend via deze bankrekeningen te lopen. Andere rekeningen zijn in principe niet toegestaan. Hiervan kan slechts in geval van zwaarwegende argumenten en in overleg met het Cft worden afgeweken. Stroom via deze extra rekeningen dienen zichtbaar te worden gemaakt en aan het Cft te worden verantwoord.

#### Liquiditeitsontwikkeling

Hieronder wordt ingegaan op de liquiditeitsontwikkelingen die in het 1<sup>e</sup> helft van 2012 hebben plaatsgevonden.

#### *De feitelijke standen van de GMB-rekeningen*

De standen van de GMB-rekeningen per 30 juni 2012 bedragen per saldo als volgt:

<b>Openbaar lichaam</b>	<b>31-12-2011 (USD)</b>	<b>30-06-2012 (USD)</b>
Bonaire	4.430.771	4.827.617
Sint Eustatius	1.070.140	543.204
Saba	1.618.161	943.952

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat alle openbare lichamen in het 1<sup>e</sup> helft van 2012 een positief liquiditeitssaldo hebben. Saba en Sint Eustatius laten ten opzichte van 31 december 2011 een afname zien van respectievelijk USD 0,7 en USD 0,5 miljoen. Bonaire laat ten opzichte van 31 december 2011 een toename zien van circa USD 0,4 miljoen. Per openbaar lichaam is een minimum saldo (doelsaldo) bepaald dat permanent aanwezig dient te zijn op de GMB-rekeningen. BZK heeft bij de start van het GMB voor elk openbaar lichaam afzonderlijk dit doelsaldo op de GMB-rekeningen gestort. Vooralnog zijn er geen afspraken gemaakt over het terugbetalen van de doelsaldi.

Sint Eustatius heeft een aantal bankrekeningen die met toestemming van het Cft om zwaarwegende redenen buiten het GMB-systeem worden aangehouden. Conform opgave van het openbare lichaam betreffen het drie lopende rekeningen en vier depositorekeningen. Sint Eustatius heeft eind september

2011 een overzicht overhandigd vermeldende de saldi van deze rekeningen per respectievelijk 31 december 2010 en 31 augustus 2011.

De saldi per die data:

Rekeningen	USD	
Lopende rekeningen	141.702	Per 31-08-2011
Depositor rekening	2.028.022	Per 31-12-2010
<b>Totaal</b>	<b>2.169.724</b>	

## Overige zaken

### Betalingsachterstanden 2006 en 2007

In het Bestuurlijk Overleg tussen Nederland en de BES-eilanden op 19 maart 2009 is door het Cft een plan van aanpak voorgesteld met betrekking tot de sanering van de betalingsachterstanden ontstaan in de periode 1 januari 2006 tot en met 31 december 2007 van de voormalige eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor de sanering van deze betalingsachterstanden is door de minister van BZK een bedrag toegezegd van maximaal ANG 50 miljoen. Er is geen verdeling gemaakt per eilandgebied. Het bedrag van ANG 50 miljoen is in december 2009 door de minister van BZK op de rekening schuldsanering ten name van het Cft gestort.

Het Cft heeft op basis van de uitgevoerde plausibiliteittoetsen per december 2011 voor een totaal bedrag van ANG 42,2 miljoen aan positieve adviezen verstrekt aan de minister van BZK. De Rijksaccountantsdienst heeft, op verzoek van de minister van BZK, in een tweetal gevallen een reviewonderzoek uitgevoerd op de door het Cft uitgevoerde werkzaamheden en uitgebrachte adviezen. Uiteindelijk heeft de minister van BZK een positief besluit genomen op alle door het Cft verstrekte adviezen.

Onderstaand is per openbaar lichaam aangegeven welk bedrag beschikbaar is en welk bedrag is gestort op de rekening van het ministerie van BZK.

### *Bedragen in ANG*

<b>Beschikbaar en gestort bedrag door minBZK</b>		<b>50.000.000</b>
Bonaire	28.987.194	
Sint Eustatius	8.600.600	
Saba	4.647.837	
<b>Totaal saneringsadviezen Cft en besluit minBZK</b>		<b>-42.235.631</b>
MCB bankkosten/koersverschillen en rente		11.416
<b>TOTAAL teruggestort</b>		<b>7.775.785</b>

De overige betalingsachterstanden over 2006 en 2007 hebben noch de accountantscontrole, noch de plausibiliteittoets doorstaan.

Per 1 april 2012 zijn de werkzaamheden van het Cft met betrekking tot het adviseren omtrent saneren van betalingsachterstanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba definitief tot een einde gekomen. Het loket betalingsachterstanden was per 1 oktober 2011 gesloten.

### Samenwerking RCN/Rijksvertegenwoordiger

Een aantal taken uit de Wet FinBES is met het mandaatbesluit Cft BES door de minister van BZK aan het Cft gemandateerd. Voor een van deze taken geldt dat deze per 1 juli jl. is overgegaan naar de Rijksvertegenwoordiger. Dit betreft de benoeming of herbenoeming van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon. In samenspraak met de Rijksvertegenwoordiger en het ministerie van BZK is besloten dat deze taak beter aansluit bij het gestelde in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) dan bij de FinBES. Met de Rijksvertegenwoordiging zijn duidelijke afspraken gemaakt met betrekking tot deze overdracht. Ook op andere dossiers vindt op zeer geregelde basis overleg plaats tussen het Cft en de Rijksvertegenwoordiger om allerlei (financiële) probleempunten en casuïstiek te bespreken.

Ook met de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) vindt er meer dan voorheen overleg plaats. Het Cft is met name geïnteresseerd in de bijzondere uitkeringen die van belang zijn voor de begrotingen van de openbare lichamen. Omdat tot op heden een overzicht van relevante geldstromen van departementen naar de eilanden lijkt te ontbreken, heeft het Cft veel baat bij deze overleggen met de vertegenwoordigers van betreffende departementen. Het Cft heeft het verzoek neergelegd bij de departementen die taken hebben in Caribisch Nederland om alle financiële informatie aangaande openbare lichamen met het Cft te delen. Met de Rijksvertegenwoordiger is onlangs tevens afgesproken dat het Cft op geregelde basis kan aansluiten bij de wekelijkse overleggen tussen het RCN en de Rijksvertegenwoordiging, om op die manier met meer en actuelere informatie dan voorheen het financiële toezicht te kunnen uitoefenen.

### **Concluderend**

De afgelopen maanden is er de nodige informatie verschenen waardoor een beter beeld is ontstaan van de financiële stand van zaken van de openbare lichamen. Het Cft is over deze stand van zaken redelijk positief. Met name de financiële posities van de eilanden, waar voor het eerst informatie over beschikbaar is middels de jaarrekeningen, laten een positief beeld zien.

Tegelijkertijd blijkt dat alle openbare lichamen nog voor een hoop uitdagingen staan. Met name op het terrein van financieel beheer zullen de eilanden nog de nodige verbeteringen moeten realiseren. Het grootste probleem dat gezien wordt ten aanzien van het houden van toezicht zijn de kwalitatieve en kwantitatieve problemen die de eilanden ondervinden, waarbij de capaciteit van de medewerkers een grote rol speelt. Er is in die zin een mismatch tussen de vereisten van de wet en de mogelijkheden van de openbare lichamen zelfstandig.

Lastig aspect hierbij is de vraag in hoeverre gebruik gemaakt moet worden van tijdelijke technische bijstand, met het oog op structurele verbeteringen die nodig zijn indien het doel is dat de eilanden in de toekomst geheel zelfstandig hun overheidshuishouding op orde hebben en houden. Ook het Cft heeft – gezien het tijdelijke karakter van het toezicht – te maken met de vraag in hoeverre assistentie bij het opstellen en uitvoeren van en verantwoorden over de begroting is gewenst.

Bovenstaande zal ook onderdeel vormen van een tussentijdse evaluatie die het Cft van plan is uit te voeren. Binnen zes jaar na de inwerkingtreding van de Wet FinBES zendt de minister van BZK een verslag aan de beide kamers der Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Bezien zal worden of het financieel toezicht gehandhaafd zal blijven of beperkt kan worden. Deze evaluatie vangt aan binnen zes jaar na 10-10-2010, zodat we nu bijna op de helft van de periode zijn beland. Het Cft zal in zijn volgende rapportage BZK alvast voorzien van een tussentijdse evaluatie van de eilanden ten aanzien van hun financiële stand van zaken en verbeterpunten. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan hoe te komen tot een slagvaardiger overheidsapparaat.