



**Halfjaarrapportage**

**College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

**Juli – December 2019**

*Versie februari 2020*

## **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 van de openbare lichamen. De voorliggende rapportage gaat in op de periode juli tot en met december 2019.

Deze halfjaarrapportage begint met een toelichting op de tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. 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 de stand van zaken van de uitvoering van de begroting gedurende de tweede helft van 2019 en de begrotingsvoorbereiding 2020. Tevens wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, het geïntegreerd middelenbeheer (GMB) en de liquiditeitspositie per eind december 2019 van de openbare lichamen afzonderlijk.

## **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 is Sint Eustatius in 2019 uitgezonderd van het toezicht dat door het Cft wordt uitgeoefend. Het Cft bleef wel betrokken bij onder andere de financiële ontwikkelingen van het openbaar lichaam. In dit kader heeft het Cft in oktober 2019 een bezoek gebracht aan Sint Eustatius. Tijdens dit bezoek is met de regeringscommissaris onder meer gesproken over de begrotings- en verantwoordingscyclus, het verbeterplan financieel beheer en de wederopbouw projecten.

## **Algemeen**

In oktober 2019 bracht het Cft een bezoek aan Bonaire. Op Bonaire is gesproken met het Bestuurscollege, de eilandsraad en de programmamanager van het bestuursakkoord<sup>1</sup>. Saba is tijdens de collegereis in oktober niet bezocht.

### *Vrije uitkering*

De jaarlijkse bijstelling van het BES-fonds, en daarmee de vrije uitkering, vindt plaats op basis van de loon- en prijsontwikkeling (LPO) per openbaar lichaam afzonderlijk. In augustus is de loon- en prijsbijstelling voor de openbare lichamen formeel vastgesteld. Als gevolg hiervan bedraagt de definitieve vrije uitkering voor 2019 voor Bonaire en Saba respectievelijk USD 27,6 miljoen en USD 9,8 miljoen.

### *Onderhoudskosten*

Met ingang van 2018 heeft de Nederlandse regering jaarlijks structureel EUR 5 miljoen beschikbaar gesteld voor 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).

Bonaire heeft eerder een beheerplan 'wegen Bonaire 2017-2026' opgesteld. Op basis van dit plan is een uitvoeringsprogramma 'Meerjaren uitvoeringsprogramma wegen Bonaire 2019-2023' opgesteld voor een periode van vier jaar. De geraamde kosten hiervan zijn USD 18,5 miljoen. De uitvoering bevindt zich nog in de opstartfase.

Saba heeft in 2019 het merendeel van de infrastructuurgelden aangewend voor onderhoudswerkzaamheden bij de zeehaven. In de begroting 2020 is circa USD 0,6 miljoen bestemd voor de aanleg van wegen en circa USD 0,5 miljoen voor de luchthaven.

---

<sup>1</sup> Bestuursakkoord gesloten tussen De Staat der Nederlanden en het openbaar lichaam Bonaire, d.d. 14 november 2018.

### *Tijdigheid van indienen jaarrekeningen van deelnemingen*

Artikel 9, lid 9 van de Wet FinBES bepaalt dat de bestuurscolleges 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 stellen. In de reacties van het Cft op de jaarrekeningen 2018 van Bonaire en Saba heeft het Cft aandacht gevraagd voor de tijdige aanlevering van deze jaarrekeningen.

Uit de jaarrekening 2018 van Saba blijkt dat het openbaar lichaam aandelen heeft in vier deelnemingen, waarvan bij twee deelnemingen honderd procent. Het Cft beschikt per eind december 2019 van alle vier deelnemingen over de jaarrekeningen 2018. Volgens de jaarrekening 2018 heeft Bonaire twaalf deelnemingen. In het tweede helft van het jaar 2019 heeft het Cft van twee deelnemingen de jaarrekening 2018 ontvangen.

Het Cft heeft Bonaire meerdere malen verzocht om zorg te dragen voor een tijdige indiening van de jaarrekeningen van de deelnemingen. In februari 2019 heeft het Cft met het bestuurscollege afgesproken dat per eind 2019 alle jaarrekeningen over het jaar 2018 zijn vastgesteld en bij het Cft zijn ingediend. Ook is afgesproken dat de besturen en raden van commissarissen volledig zijn bemenst en dat de statuten voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Het Cft verwacht op korte termijn door het bestuurscollege over de stand van zaken geïnformeerd te worden. Bonaire heeft per 1 november 2019 een kwartiermaker benoemd. De kwartiermaker dient het bestuurscollege onder meer te adviseren hoe bij de overheidsentiteiten de corporate governance code duurzaam kan worden geborgd en zal verantwoording over de overheidsvennootschappen afleggen.

### *Collectieve sector*

Gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekeningen van de openbare lichamen aan het ministerie van 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 de rentelastnorm van de collectieve sector, die volgens artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES gemiddeld maximaal nul procent mag bedragen.

In tegenstelling tot de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is in de Wet FinBES geen vaste termijn opgenomen waarbinnen de collectieve sector opnieuw vastgesteld moet worden. Voor zowel Bonaire als Saba is de collectieve sector voor het laatst in 2013 door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgesteld op basis van de gegevens over het jaar 2012. Het CBS is in 2019 gestart met de voorbereidende werkzaamheden om de collectieve sector van de openbare lichamen opnieuw vast te stellen.

Volgens de jaarrekening 2018 van Bonaire bestaat de collectieve sector -naast het openbaar lichaam zelf- uit een tiental entiteiten, waarvan een deel niet meer actief is. Het Cft beschikt van slechts twee entiteiten over de jaarrekeningen 2018. Voor de toetsing van de rentelastnorm conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES diende het Cft per eind juni 2019 over de voorlopige cijfers 2018 van alle entiteiten in de collectieve sector te beschikken. Door het ontbreken van de jaarrekeningen van Bonaire heeft het Cft niet aan zijn wettelijke verplichting kunnen voldoen.

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

## **Bonaire**

### **Begrotingscyclus 2018-2020**

#### *Verantwoording 2018*

Conform artikel 31 lid 1 van de Wet FinBES moet Bonaire jaarlijks de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening vóór 15 juli bij de minister van BZK indienen door tussenkomst van het Cft. Het Cft heeft de door de eilandsraad op 25 juni 2019 vastgestelde jaarrekening 2018 op 4 juli 2019 ontvangen. De jaarrekening is in tegenstelling tot vorig jaar ruim op tijd ingediend. De accountant heeft een verklaring van oordeelonthouding afgegeven voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Uit de bevindingen van de accountant blijkt dat het financieel beheer nog steeds niet op orde is

De jaarrekening 2018 toont USD 64,0 miljoen aan baten en USD 51,4 miljoen aan lasten. Het positief resultaat is derhalve USD 12,6 miljoen. De begroting ging uit van een nihil resultaat. De baten bestaan voor USD 28,1 miljoen uit de vrije uitkering van Europees Nederland, voor USD 25,2 miljoen uit lokale opbrengsten, voor USD 7,3 miljoen uit bijzondere uitkeringen van Europees Nederland en voor USD 3,4 miljoen uit overige baten. De lasten bestaan uit voor USD 20,0 miljoen aan salarissen (inclusief personeel aan derden), voor USD 13,9 miljoen aan goederen en diensten, USD 9,0 miljoen aan inkomensoverdrachten en voor USD 8,5 miljoen aan overige lasten. In de reactie van 18 juli 2019 heeft het Cft speciaal aandacht gevraagd voor een stringent incassobeleid, het realistisch begroten van de personeelslasten en het intensiveren van de beleidsuitvoering om daarmee onder realisatie te vermijden.

#### *Uitvoering begroting 2019*

De tweede begrotingswijziging (BW) waarover het Cft op 11 juni 2019 advies heeft uitgebracht is op 13 september 2019 doorgeleid naar de minister van BZK. De minister heeft deze BW op 23 september 2019 goedgekeurd.

Op 29 juli 2019 heeft het Cft de tweede uitvoeringsrapportage (UR) 2019 ontvangen. Deze is tijdig ingediend conform de wet FinBES. Bonaire presenteert in deze UR USD 43,6 miljoen aan baten en USD 32,4 miljoen aan lasten. Hierdoor is het positief resultaat over het eerste halfjaar USD 11,2 miljoen. De baten bestaan voornamelijk uit overdrachten van Nederland voor een totaal bedrag van USD 22,8 miljoen (52,3 procent), belastingopbrengsten van USD 10,5 miljoen (24,1 procent), reserveringen USD 4,1 miljoen (9,4 procent), huren en pacht van USD 3,2 miljoen (7,4 procent) en overige goederen en diensten van USD 3,0 miljoen (6,8 procent). Bij deze UR is geen begrotingswijziging ingediend. De tweede begrotingswijziging (BW) waarover het Cft op 11 juni 2019 advies heeft uitgebracht is op 13 september 2019 doorgeleid naar de minister van BZK. De minister heeft deze BW op 23 september 2019 goedgekeurd.

De derde UR is op 25 oktober 2019 ingediend bij het Cft. Dit is voor de uiterlijke datum van 31 oktober. In totaal heeft Bonaire USD 72,5 miljoen aan baten gepresenteerd en USD 53,6 miljoen aan lasten. Het verwachte positief resultaat bedraagt USD 11,7 miljoen na correctie van de onjuiste boeking van de vrije uitkering in het derde kwartaal. Bij de UR is geen BW ingediend. Bonaire heeft enkele dagen later, op 31 oktober een derde BW ingediend op basis van de tweede kwartaal cijfers. In deze BW zijn de baten en lasten per saldo met USD 14,6 miljoen verhoogd naar USD 73,6 miljoen. Als gevolg hiervan verwacht Bonaire een positief resultaat van USD 2,5 miljoen over 2019. Het Cft heeft op 12 november positief geadviseerd op de voorgestelde wijzigingen en Bonaire geadviseerd om, zoals voorgeschreven door de vigerende regelgeving, een vierde BW voor 2019 op te stellen en het verwachte overschot hierin zichtbaar te maken zodat de begroting een beter inzicht geeft in het begrotings- en verantwoordingsproces. Een vierde BW is echter niet opgesteld door Bonaire. De derde BW was eind december 2019 nog niet vastgesteld door de eilandsraad. Op 14 januari 2020 heeft de eilandsraad de BW vastgesteld en op 29 januari 2020 heeft het Cft deze doorgeleid naar BZK ter goedkeuring. BZK heeft op 11 februari 2020 de BW goedgekeurd.

#### *Begroting 2020*

De ontwerpbegroting 2020 is op 7 augustus 2019 bij het Cft ingediend voor advies. Het Cft concludeerde in zijn advies van 21 augustus dat de ontwerpbegroting 2020 in onvoldoende mate voldeed aan de criteria van de Wet FinBES en het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV BES). Het Cft heeft het bestuurscollege geadviseerd om vóór aanbieding aan de eilandsraad de ontwerpbegroting te voorzien van aanvullende onderbouwing en de personeelslasten realistisch te begroting. Ook de onderhoudslasten dienden toegelicht te worden en de middelen uit de BES infrastructuurfonds dienden te worden begroot. Het OLB heeft deze onderwerpen in de aangepaste begroting in voldoende mate toegelicht. Op 20 november 2019 is de vastgestelde begroting doorgeleid naar de minister van BZK ter besluitvorming. De minister heeft op 18 december 2019 de begroting 2020 goedgekeurd conform het Cft advies.

De vastgestelde begroting 2020 van Bonaire is tijdig bij het Cft ingediend ter doorgeleiding naar de minister van BZK. Bonaire heeft als zodanig aan de wettelijke verplichting van indiening conform de Wet FinBES voldaan.

Bonaire begroot voor 2020 USD 49,1 miljoen aan baten en lasten. De baten bestaan voor circa USD 28,7 miljoen (58,6 procent) uit inkomsten vanuit Europees Nederland en voor USD 20,4 miljoen uit lokale opbrengsten (41,4 procent). De inkomsten vanuit Europees Nederland betreffen vooral de vrije uitkering (USD 27,7 miljoen) en de bijzondere uitkeringen van ministeries (USD 1,0 miljoen).

De lasten bestaan uit circa USD 24,4 miljoen uit personeelslasten (49,7 procent), voor USD 12,2 miljoen uit overige goederen en diensten (24,8 procent), USD 10,3 miljoen uit subsidie en inkomensoverdrachten (21 procent) en USD 2,2 miljoen overige lasten (4,5 procent).

## **Overige onderwerpen**

### *Financieel beheer*

In september 2019 is een verbeterplan financieel beheer door het bestuurscollege geaccordeerd. Dit plan is in november 2019 aangevuld met een routekaart voor het behalen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021. In oktober 2019 heeft het Cft het bestuurscollege geadviseerd maatregelen te nemen om het behalen van de goedkeurende accountantsverklaring te waarborgen en indien nodig in samenspraak met BZK aanvullende capaciteit hiervoor te regelen. Ook heeft het Cft geadviseerd om gedurende het jaar 2020 de accountant meerdere keren per jaar een interim controle te laten uitvoeren, om de voortgang van het financieel beheer te toetsen. Bonaire heeft bij de tweede en derde UR 2019 gerapporteerd over de verbetering van het financieel beheer. Het Cft constateerde echter dat de toelichting hieromtrent niet altijd consistent en volledig was en heeft de aandacht van het bestuurscollege hiervoor gevraagd. Daarnaast is in de tweede helft van 2019 weinig verbetering in het financieel beheer geconstateerd.

### *Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten*

De liquiditeitspositie van Bonaire conform het GMB is in het tweede helft van het jaar verder verbeterd. Per ultimo december 2019 bedraagt de liquiditeitspositie USD 46,5 miljoen. Dit is een toename van USD 19,6 miljoen ten opzichte van de eerste helft van het jaar. Op basis van de door Bonaire gepresenteerde overzichten is circa USD 30,5 miljoen geormerkt voor bijzondere uitkeringen. Hierdoor resteert een saldo van USD 16,0 miljoen aan vrij besteedbare middelen.

## **Saba**

### **Begrotingscyclus 2018-2020**

#### *Verantwoording 2018*

De jaarrekening over 2018 is op 12 juli 2019 door de eilandsraad vastgesteld en op 13 juli 2019 door het Cft doorgeleid naar BZK (voor de deadline van 15 juli zoals genoemd in de Wet FinBES). Het Cft heeft op 18 juli 2019 zijn reactie op de jaarrekening uitgebracht. De externe accountant (Ernst & Young) heeft de jaarrekening van Saba voor het vijfde jaar op rij voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De jaarrekening 2018 toont een overschot van USD 0,8 miljoen. In 2018 was het openbaar lichaam voorzichtig met het uitvoeren van projecten, waarvoor later in het jaar subsidies door Nederland beschikbaar werden gesteld. De uitvoering van deze projecten, waaronder het project 'Solar park', is in 2019 verder opgepakt.

#### *Uitvoering begroting 2019*

De tweede en derde UR over 2019 van Saba zijn respectievelijk op 23 juli 2019 en 31 oktober 2019 ontvangen, en dus tijdig, aan het Cft aangeboden conform de Wet FinBES. Beide rapportages zijn vergezeld van een BW. De derde, tevens laatste, BW voor 2019 ging uit van een sluitende begroting van USD 23,0 miljoen. De BW betrof voor het grootste deel de aanwending van de bijzondere uitkeringen in 2019 en een verhoging van de vrije uitkering. Uit de derde UR is USD 19,3 miljoen aan baten en USD 17,5 miljoen aan lasten gebleken en daardoor een positief saldo van USD 1,8 miljoen. Circa 64 procent van de lasten betreft de aanwending van de bijzondere uitkeringen.

De vastgestelde eerste en tweede BW voor 2019 zijn op 27 augustus 2019 doorgeleid voor goedkeuring van BZK. Deze heeft op 6 september 2019 zijn goedkeuring verleend. De derde BW is op 23 december 2019 vastgesteld door de eilandsraad. Het Cft heeft deze BW op 3 januari 2020 naar BZK doorgeleid voor goedkeuring. De BW is op 10 januari 2020 goedgekeurd.

#### *Begroting 2020*

De ontwerpbegroting 2020 is op 16 oktober 2019 door het Cft ontvangen voor advies conform de Wet FinBES. Het Cft heeft op 31 oktober 2019 hierop geadviseerd. Het Cft heeft geoordeeld dat de

ontwerpbegroting 2020 in voldoende mate voldoet aan de in de Wet FinBES en de BBV BES opgenomen criteria. De begroting 2020 is op 13 november 2019 vastgesteld door de eilandsraad en op 3 december 2019 goedgekeurd door BZK, conform het advies van het Cft.

De begroting 2020 is sluitend en toont een baten- en lastenniveau van USD 12,4 miljoen. Het heeft Saba enige moeite gekost de begroting sluitend te krijgen. Bepaalde posten zijn ten opzichte van voorgaande jaren verlaagd. De post onvoorzien is bijvoorbeeld verlaagd van USD 100 duizend in 2019 naar USD 22 duizend in 2020. Het Cft heeft Saba geadviseerd een eventueel overschot over 2019 toe te voegen aan de begroting 2020. Saba heeft aangegeven dat de toename van structurele taken, waar geen structurele middelen tegenover staan, risico's kan brengen voor toekomstige begrotingsjaren. Saba heeft aangegeven in samenwerking met het ministerie van BZK op zoek te gaan naar maatregelen om de risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de begroting te mitigeren. Het Cft heeft verzocht om geïnformeerd te blijven over de uitkomsten van deze activiteiten.

### **Overige onderwerpen**

#### *Financieel beheer*

Het financieel beheer van Saba is op orde. Het openbaar lichaam heeft vijf jaar op rij een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid bij de jaarrekening verkregen. Saba voert in samenwerking met de accountant verschillende projecten uit om het financieel beheer op een hoger niveau te brengen. Deze projecten betreffen onder meer het schrijven van nieuwe procedures en richtlijnen, het beschrijven van verantwoordelijkheden en het actualiseren van het bestaande interne controle plan. Daarnaast heeft Saba aangegeven maatregelen te zullen treffen om een aantal aanbevelingen van de accountant bij de jaarrekening 2018 te implementeren.

#### *Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten*

De liquiditeitspositie van Saba conform het GMB is in de tweede helft van 2019 met circa USD 15,3 miljoen toegenomen tot USD 40,4 miljoen. Op basis van de door Saba gepresenteerde overzichten is circa USD 37,5 miljoen geormerkt voor bijzondere uitkeringen en USD 0,7 miljoen als bekleemde vrije uitkering. Hierdoor resteert een saldo van USD 2,2 miljoen aan vrij besteedbare middelen.