



Halfjaarrapportage College financieel toezicht voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, april 2011-december 2011

Inleiding

Artikel 4 lid 2 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) bepaalt dat het Cft eens per half jaar schriftelijk verantwoording aflegt aan de minister van BZK over zijn werkzaamheden. In maart 2011 heeft het Cft gerapporteerd over de periode juni 2010 tot en met maart 2011. De voorliggende rapportage heeft betrekking op de periode april 2011 tot en met december 2011. Na een algemeen deel wordt ingegaan op het begrotingsproces van de drie openbare lichamen, daarna komt het financieel beheer aan bod. Tot slot wordt uitgebreid ingegaan op het Geïntegreerd Middelenbeheer (GMB).

Algemeen

Sinds 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbaar lichaam van Nederland, ook wel aangeduid met de term Caribisch Nederland. Het College financieel toezicht (Cft) voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba valt sinds die datum onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK. De minister van BZK neemt de formele beslissing tot goedkeuring van de begroting of onthouding van goedkeuring. Het Cft adviseert de bestuurscolleges van de openbare lichamen en de minister van BZK en houdt toezicht op het dagelijkse beheer door de bestuurscolleges.

De Wet FinBES vormt de basis voor de uitoefening van het financieel toezicht door het Cft. In artikel 13 van deze wet is opgenomen dat bovendien voldaan moet worden aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Deze zijn nader uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES), welke conform artikel 99 van de Wet FinBES voor het eerst worden toegepast voor het begrotingsjaar 2012. Aangezien de nieuwe regelgeving het nodige vraagt van de openbare lichamen, voorziet de BBV BES in een (ruime) overgangsregeling. Deze overgangsregeling maakt het mogelijk om gedurende de periode 2012-2015 via een groeitraject aan de bepalingen van het besluit te voldoen, waarbij het Cft bepaalt in hoeverre en hoe lang er mag worden afgeweken van de BBV BES.

Een aantal taken uit de Wet FinBES is met het mandaatbesluit Cft BES door de minister van BZK aan het Cft gemandateerd, te weten het verlenen van goedkeuring aan:

- af- of overschrijvingen op de posten van de begroting waartoe machtiging is verleend bij een afzonderlijk besluit van de eilandsraad;
- het aangaan van verplichtingen die niet zijn opgenomen in de goedgekeurde begroting, een goedgekeurde wijziging van de begroting dan wel een door de minister vastgestelde begroting (waarna wel alsnog het formele besluit omtrent goedkeuring dient plaats te vinden);
- een tekort op de begroting of een overschrijding van de rentelastnorm indien dit nodig is in verband met herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen waaronder natuurrampen;
- besluiten tot oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon of maatschap;



- besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties, concessies en roerende zaken;
- de benoeming of herbenoeming van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het jaar 2011 was het eerste gehele jaar voor de eilanden als openbaar lichaam van Nederland. Voor alle betrokkenen, de eilanden zelf, het ministerie van BZK, de Rijksvertegenwoordiger en het Cft is het een leerzaam jaar geweest. Het Cft ziet nog de nodige uitdagingen voor de komende jaren, waarbij begrip is voor de situatie waarin de openbare lichamen zich bevinden. De transitie naar openbaar lichaam en het vormgeven van deze nieuwe positie in het Nederlandse staatsbestel gaat 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 is van mening dat op korte termijn door alle betrokkenen gezamenlijk stappen moeten worden gezet om dit capaciteitsprobleem aan te pakken. De openbare lichamen kunnen van elkaar leren, maar ook kan gedacht worden aan de inzet van (gemeentelijke) expertise uit Nederland. De openbare lichamen hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor 'training on the job', waarbij met expertise van buitenaf de medewerkers een intensief opleidingstraject krijgen, toegepast op de behoeften van de eilanden.

Tussen de openbare lichamen zijn verschillen in het niveau en de snelheid waarmee verbeteringen tot stand worden gebracht. Bonaire heeft zowel ten aanzien van de begrotingsuitvoering 2011 als de begrotingsvoorbereiding 2012 verbeteringen gerealiseerd, wat ertoe heeft geleid dat de begroting 2012 vóór het wettelijk vastgestelde tijdstip is goedgekeurd door de minister van BZK. Sint Eustatius en Saba zijn er beide in geslaagd om, weliswaar na de wettelijke datum van 15 november, maar voor het einde van 2011, een door de eilandsraad vastgestelde begroting 2012 naar de minister van BZK te sturen, die deze begrotingen eind 2011 heeft goedgekeurd. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar. Alle openbare lichamen, maar vooral Sint Eustatius en Saba, dienen op het gebied van het financieel beheer nog flinke verbeteringen te realiseren. Dit baart het Cft zorgen, aangezien een deugdelijk begrotingsproces staat of valt met goed financieel beheer.

Het Cft heeft de wettelijke taak om erop toe te zien dat de eilanden voldoen aan alle bepalingen uit de Wet FinBES en de bepalingen uit de BBV BES. Op dit moment voldoen de eilanden hier nog niet aan. Het Cft signaleert dit in zijn communicatie met en adviezen aan de openbare lichamen en de minister van BZK. Naast zijn primaire toezichthoudende taak, ziet het Cft ook een taak om de eilanden te ondersteunen bij de noodzakelijke veranderingsprocessen. Het Cft heeft, ook gezien zijn toezichthoudende taak, kennis in huis om de openbare lichamen te helpen bij het verbeteren van het financieel beheer en het begrotingsproces. Zo is besloten jaarlijks in overleg met de eilanden drie tot vier prioriteiten te bepalen ten aanzien van verbeteringen in het financieel beheer, zodat de eilanden hun capaciteit gericht kunnen inzetten. Ook heeft de minister van BZK op advies van het Cft besloten tot het instellen van Voorafgaand Toezicht (VT) op Sint Eustatius, om nauwer betrokken



te zijn bij de verbeteringen in het financieel beheer en het begrotingsproces. Het Cft zal altijd de wettelijke toezichtstaak voorop stellen, per specifiek geval wordt bekeken of ondersteuning niet met die taak conflicteert.

Voor alle partijen ligt een taak om de processen te stroomlijnen, goed aan te laten sluiten op de behoeften en capaciteiten van alle betrokkenen en om de communicatie te verbeteren. Het Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen BES heeft hierin een belangrijke rol. Sinds 2011 wordt dit overleg, waar de minister van BZK met de besturen van de eilanden diverse zaken bespreekt, tweemaal per jaar georganiseerd. Veel van deze zaken raken aan het begrotingsproces en het financieel beheer, waarbij het Cft als toezichthouder zeer nauw betrokken is. In het kader van het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen alle betrokken partijen geeft het Cft de minister van BZK in overweging om het Cft als toehoorder aanwezig te laten zijn bij de bestuurlijke overleggen inzake de financiële verhoudingen BES.

Het Cft is over het algemeen minder positief over de ontwikkelingen op de openbare lichamen dan in de voorgaande rapportage. Het tekort aan gekwalificeerd personeel en de vele veranderingen als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving die de aanwezige medewerkers (hebben) moeten doorvoeren, lijken hun tol te eisen. De verandercapaciteit is in de afgelopen periode verminderd. Vooral het relatief kleine Saba en Sint Eustatius laten weinig vooruitgang zien op het gebied van het financieel beheer en het begrotingsproces.

Begrotingsproces Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Begroting 2011

Op basis van toetsing aan de relevante criteria uit de Wet FinBES heeft het Cft -onder voorbehoud- een positief oordeel afgegeven over de begrotingen voor het jaar 2011. Het voorbehoud had betrekking op eventuele budgettaire gevolgen van de transitie en het vraagstuk rondom de financiering van de werkgeverslasten met betrekking tot de ziektekostenpremies, die in een later stadium naar voren konden komen. In voorkomend geval diende dit alsnog, via een begrotingswijziging, in de begroting 2011 te worden verwerkt. De minister van BZK heeft, rekening houdend met het advies en het voorbehoud van het Cft, de begrotingen 2011 van de drie openbare lichamen op 28 februari 2011 goedgekeurd.

Artikel 19 van de Wet FinBES schrijft voor dat het bestuurscollege de door hen 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. De datum van 15 november is voor wat betreft de begroting 2011 weliswaar niet gehaald, maar aangezien het een overgangsjaar van eilandgebied naar openbaar lichaam betreft, is door de minister van BZK en het Cft besloten hier pragmatisch mee om te gaan.

Sluitende begrotingen

De begrotingen 2011 waren de eerste sinds de openbare lichamen onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. De tekortreeks 2008-2010, een jaarlijks afnemend tekort dat voor die jaren op de begrotingen was toegestaan, is met ingang van het begrotingsjaar 2011 beëindigd. Dat betekent dat de openbare lichamen voor 2011 voor het eerst een sluitende begroting dienden te



realiseren. De begrotingen zijn in vergelijking met eerdere jaren substantieel kleiner als gevolg van enerzijds het niet langer mogelijk zijn van een tekort en anderzijds de overeengekomen taakverdeling tussen de openbare lichamen en Nederland per 10 oktober 2010. Nederland heeft immers een groot aantal taken van de voormalige eilandgebieden en het Land Nederlandse Antillen overgenomen, zoals openbare veiligheid, gezondheidszorg, onderstandverlening en onderwijs, waartoe de daarbijbehorende bedragen uit de begrotingen zijn gelicht. Daar tegenover staat dat met ingang van 2011 een deel van de inkomstenbronnen rechtstreeks naar Nederland gaat. De goedgekeurde begroting van Bonaire bedraagt ruim USD 49,4 miljoen, de begroting van Sint Eustatius ruim USD 12,4 miljoen en Saba heeft een begroting van bijna USD 7,3 miljoen.

Vrije uitkering

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. Er is de afgelopen jaren tussen de openbare lichamen en Nederland veel discussie gevoerd over de hoogte (en de door de openbare lichamen gewenste ophoging) van deze vrije uitkering. In de ogen van de openbare lichamen is de vrije uitkering momenteel ontoereikend en zijn ze daarnaast niet in staat om hun eigen inkomsten dusdanig op te hogen om hun taken op een verantwoorde manier te kunnen uitvoeren.

Tijdens het eerste Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen BES op 31 maart 2011 is afgesproken een referentieonderzoek te laten uitvoeren naar de hoogte van de vrije uitkering in relatie tot de taken die de openbare lichamen dienen uit te voeren. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Ideeversa en wordt begin 2012 afgerond. Overleg over de (hoogte van de) vrije uitkering raakt direct aan de werkzaamheden van het Cft. Zoals reeds is aangegeven, is het Cft daarom van mening dat het van toegevoegde waarde is om als toehoorder aanwezig te zijn bij dit overleg.

Begrotingsuitvoering

Om de begrotingsuitvoering van de openbare lichamen goed te kunnen monitoren heeft het Cft hen verzocht om in aanvulling op de wettelijk verplichte kwartaalrapportages vanaf medio 2011 tevens maandelijkse voortgangsrapportages aan te leveren. De rapportages fungeren bij uitstek als sturingsinstrument voor de openbare lichamen zelf, daarnaast zorgen ze ervoor dat het Cft nauw betrokken blijft bij de begrotingsuitvoering. Bonaire levert inmiddels maandelijks rapportages aan, voor Saba en Sint Eustatius geldt dat zij momenteel al hun (beperkte) capaciteit kwijt zijn aan het opstellen van de reguliere rapportages en de werkzaamheden met betrekking tot de begrotingen 2012.

Voor Bonaire en Saba wordt op basis van de derde uitvoeringsrapportage ultimo 2011 in termen van baten en lasten een klein positief resultaat verwacht. Voor Sint Eustatius wordt ultimo 2011 een tekort voorzien van circa USD 1,4 miljoen (ruim 11% van de begroting).

Voorafgaand Toezicht Sint Eustatius

Dit verwachte tekort is een van de redenen dat het Cft per brief van 11 november 2011 de minister van BZK heeft verzocht om –op basis van artikel 35, lid 5 van de Wet FinBES- voor de jaren 2011 en 2012 VT in te stellen op de begroting van Sint Eustatius. Andere redenen voor het verzoek tot instellen van VT zijn de magere kwaliteit van de financiële administratie en het financieel beheer en



het feit dat er onrechtmatige betalingen hebben plaatsgevonden, namelijk voordat deze door de eilandsraad waren goedgekeurd. De minister van BZK heeft met dit verzoek ingestemd en dit op 11 november 2011 schriftelijk kenbaar gemaakt aan de eilandsraad van Sint Eustatius.

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 en heeft al voordat het VT werd ingesteld de budgethoudersregeling ingetrokken, waardoor alleen door de afdeling Financiën verplichtingen kunnen worden aangegaan.

In overleg met Sint Eustatius is afgesproken het VT met zo min mogelijk bureaucratie toe te passen en het te gebruiken om het niveau van de (verplichtingen)administratie te verbeteren en de kennis van de medewerkers die daarmee dienen te werken te vergroten. In de praktijk houdt het VT in dat geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat het Cft, namens de minister van BZK, hiermee heeft ingestemd. De eerste ervaringen met het VT zijn positief. De verplichtingenadministratie wordt langzaam vormgegeven en er vinden voor zover het Cft het kan overzien geen onrechtmatige betalingen plaats. In de laatste weken van 2011 is slechts een minimum aan nieuwe juridische verplichtingen aangegaan, waardoor het bij de derde uitvoeringsrapportage verwachte tekort naar meest recente inschatting van het Cft niet verder is opgelopen.

Vermogenspositie

Met Sint Eustatius is eind 2011 gesproken over de vermogenspositie en op welke wijze vermogen kan en mag worden ingezet om het verwachte begrotingstekort in 2011 te compenseren. In de Wet FinBES staat onder artikel 31: *'Indien uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst of op de kapitaaldienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, geeft het Cft aan het bestuurscollege een advies voor wijziging van de begroting voor het lopende jaar en voor de begroting voor het komende jaar. Het bestuurscollege betreft dit advies bij de eerstvolgende uitvoeringsrapportage, bedoeld in artikel 22'*. Dit artikel suggereert dat een begrotingstekort zondermeer dient te leiden tot een begrotingswijziging om dit tekort te compenseren. Echter de totale vermogenspositie van het openbaar lichaam kan dusdanig positief zijn, dat het compenseren van een begrotingstekort in datzelfde dan wel volgende jaar niet in de rede ligt. Ook de aard van het tekort, incidenteel of structureel, heeft gevolgen voor de wijze waarop het tekort dient te worden opgelost.

Het Cft heeft geen zicht op de vermogenspositie van de openbare lichamen. In samenspraak met Sint Eustatius is dan ook besloten eerst de totale vermogenspositie (inclusief sanering) in beeld te brengen, alvorens een uitspraak te doen over het verplicht stellen van een begrotingswijziging om een eventueel begrotingstekort ongedaan te maken.

Begrotingswijzigingen

Het proces met betrekking tot de begrotingswijzigingen heeft in 2011 helaas niet de daartoe omschreven stappen uit de Wet FinBES doorlopen. Alle openbare lichamen hebben moeite gehad om ervoor te zorgen dat de eilandsraad tijdig tot een besluit kon komen en dit besluit vervolgens tijdig aan de minister van BZK kon worden voorgelegd. Dit heeft grotendeels te maken met het capaciteitsgebrek; de werkzaamheden rondom de begroting en het financieel beheer worden



uitgevoerd door slechts enkele personen. Na de vele veranderingen waar de openbare lichamen de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad, lijkt er nu een moment te zijn aangebroken waarop het aanpassingsvermogen van de organisaties om grote stappen voorwaarts te zetten, zijn grens bereikt heeft.

Bonaire, dat de beschikking heeft over relatief meer personele capaciteit, heeft halverwege het jaar 2011 goede stappen gezet om dit proces beter te stroomlijnen, wat vanaf dat moment heeft geleid tot tijdige begrotingswijzigingen. Voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat zij laat in het jaar zijn gekomen met door de eilandsraad vastgestelde begrotingswijzigingen, waardoor de minister van BZK pas vlak voor de jaarwisseling zijn goedkeuring kon verlenen. Het Cft heeft hen er meerdere keren op gewezen dat het noodzakelijk is om het interne proces zo vorm te geven dat de eilandsraad kort na de advisering van het Cft op de ontwerp begrotingswijzigingen (die als onderdeel van de uitvoeringsrapportages worden aangeleverd) tot vaststelling overgaat. Na goedkeuring door de minister van BZK is er dan sprake van een nieuwe begroting, op basis waarvan rechtmatig uitgaven kunnen worden gedaan. In geval van Sint Eustatius is de onrechtmatigheid van bepaalde uitgaven in 2011 een van de redenen geweest om VT in te stellen. Voor Sint Eustatius des te meer een reden om –met inachtneming van de eerder aangestipte personele problematiek- het interne proces te verbeteren.

Begroting 2012

De begrotingsvoorbereiding 2012 is bij alle eilanden beter verlopen dan de begrotingsvoorbereiding 2011.

BBV BES

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 van (delen van) de BBV BES mag worden afgeweken. Het Cft heeft besloten om Saba vooralsnog voor alle relevante artikelen van de BBV BES uitstel te verlenen. In het eerste kwartaal van 2012 zal de begroting 2012 alsnog in termen van de BBV BES worden opgesteld. Aangezien Sint Eustatius en Bonaire verder zijn met de implementatie van de BBV BES in de begroting, is in overleg met hen besloten om slechts uitstel te verlenen voor de paragraaf ‘collectieve sector’. Het Cft is momenteel samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek bezig de collectieve sector van de openbare lichamen in kaart te brengen en verwacht begin 2012 de uitkomsten van deze exercitie te hebben. Deze informatie kon dus niet meer worden opgenomen in de begroting 2012. Informatie over het in kaart brengen van de collectieve sector van de BES is verderop in deze rapportage opgenomen.

Bonaire

Bonaire heeft op 14 november 2011 een door de eilandsraad vastgestelde begroting 2012 verzonden aan de minister van BZK, door tussenkomst van het Cft. De minister van BZK heeft deze op USD 52,1 miljoen sluitende begroting op 23 november 2011 met een tweetal voorbehouden goedgekeurd. Deze voorbehouden bestaan eruit dat Bonaire in het eerste kwartaal van 2012 een dividendbeleid vastgesteld dient te hebben en dat, indien financiering van de in de begroting



opgenomen investeringen door Nederland uitblijft, hiervoor elders binnen de begroting dekking gevonden moet worden.

In de eerdere concept ontwerpversies van de begroting 2012 was nog sprake van een groot tekort, veroorzaakt door diverse claims richting Nederland die het vorige bestuurscollege in de ontwerpbegroting had opgenomen. Het huidige bestuurscollege heeft deze claims uit de begroting gehaald, omdat duidelijkheid over de honorering van deze claims naar alle waarschijnlijkheid pas plaatsvindt bij het eerstvolgende Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen BES in het voorjaar van 2012. Daarbij zullen de uitkomsten van het eerder genoemde referentieonderzoek betrokken worden. Bonaire heeft al een extra budgetneutrale begrotingswijziging 2012 voor advisering aan het Cft voorgelegd. Hierin zijn onder andere de uitkomsten van de recente CAO-onderhandelingen verwerkt. Dit geeft aan dat Bonaire momenteel goede stappen zet om het begrotingsproces beter te laten verlopen.

Sint Eustatius

Na meerdere adviesrondes heeft het Cft op 14 november 2011 een positief advies gegeven op de op USD 11,9 miljoen sluitende ontwerpbegroting 2012. Het openbaar lichaam heeft op verzoek van het Cft de toelichting verbeterd en een aantal (onzekere) baten aangepast, dan wel uit de begroting verwijderd. Ook heeft het Cft in het najaar van 2011 samen met het openbaar lichaam een intensief traject doorlopen om de personeelslasten –die een groot beslag op de begroting leggen- op een juiste manier in de begroting 2012 en de meerjarige doorwerking daarvan te verwerken. Het Cft spreekt zijn waardering uit voor de voortvarendheid waarmee Sint Eustatius de ontwerpbegroting heeft aangepast, rekening houdend met de opmerkingen van het Cft.

Aangezien de samenwerking tussen Sint Eustatius en het Cft pas op 14 november tot een positief advies leidde van het Cft, was aan Sint Eustatius uitstel verleend tot 1 december voor het indienen van de vastgestelde begroting 2012 bij de minister van BZK. Volgens de Wet FinBES dient deze vastgestelde begroting uiterlijk 15 november voorgelegd te worden aan de minister van BZK. Het is uiteindelijk niet gelukt om de deadline van 1 december te halen, waardoor de minister van BZK op 23 december 2011 de op 14 december 2011 ontvangen vastgestelde begroting 2012 heeft goedgekeurd. Sint Eustatius moet nog de nodige verbeteringen doorvoeren in de interne processen om volgend jaar wel aan de wettelijke termijnen te voldoen.

Het begrotingsjaar 2012 staat, ondanks het door het Cft afgegeven positieve advies op de begroting en de goedkeuring ervan door de Minister van BZK, in het teken van VT. Dit in verband met het gebrekkige inzicht in de begrotingsuitvoering 2011 en het daaruit voortkomende tekort, het mogelijk ontstaan van nieuwe betalingsachterstanden (een reëel risico aangezien er op dit moment onvoldoende betrouwbare uitvoeringsinformatie beschikbaar is), de eerder geconstateerde onrechtmatigheid van bepaalde uitgaven en het traject met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding 2012. De begroting 2012 dient als basis voor dit VT. Concreet houdt het VT in dat het Cft alle nieuwe verplichtingen toetst aan de beschikbare begrotingsruimte, waarbij ook wordt gekeken naar het beslag van eerder aangegane verplichtingen op de begroting van 2012. Het is belangrijk dat Sint Eustatius zo snel mogelijk een deugdelijke verplichtingenadministratie opbouwt om meer zicht te krijgen op de inpasbaarheid van nieuwe verplichtingen binnen de totale begrotingsruimte.



Saba

Het intensieve traject om de personeelslasten in kaart te brengen heeft ook bij Saba plaatsgevonden. Hoewel de deadline uit de Wet FinBES niet is gehaald, is het Saba toch gelukt om redelijk snel daarna een door de eilandsraad vastgestelde financiële begroting 2012 (zonder een beleidsmatige toelichting) aan de minister van BZK te overhandigen. Het gaat daarbij om een begrotingsbedrag van afgerond USD 8,0 miljoen. Gegeven de krappe bezetting bij de afdeling Financiën is dat een goede prestatie. Het valt het Cft overigens op dat langer dan nodig lijkt wordt gewacht met verzending van de getekende stukken van de eilandsraad naar de minister van BZK. Daar kan naar mening van het Cft de nodige tijdswinst worden geboekt.

Saba is niet in staat gebleken om voor het begrotingsjaar 2012 een volledige en volwaardige begroting (inclusief een beleidsmatige toelichting) in te dienen. Daarom heeft het Cft besloten om op basis van artikel 59 van de BBV BES Saba voorsnog (tot en met het eerste kwartaal 2012) uitstel te verlenen voor alle relevante artikelen van dit besluit. Door het verlenen van dit uitstel heeft het Cft de minister van BZK op 16 november jongstleden kunnen adviseren zijn goedkeuring aan de financiële ontwerpbegroting 2012 te verlenen. Het Cft heeft in zijn advies aangegeven te verwachten dat Saba ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2013 het financieel beheer dusdanig verbetert en dat serieuze stappen worden 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 wordt ingediend. De minister van BZK heeft op 19 december 2011 de begroting 2012 van Saba goedgekeurd.

Jaarrekeningen

Het natuurlijke sluitstuk van de begrotingscyclus betreft de verantwoording via de jaarrekening. In het verleden was bij de openbare lichamen sprake van grote achterstanden in het opmaken en controleren van de jaarrekeningen. In de beginfase van het financiële toezicht is onder andere veel tijd gestoken in het inlopen van de bestaande achterstanden. Om een goede begroting te kunnen opstellen is het immers van belang inzicht te hebben in de realisaties van de meest recente jaren. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat begin 2009 de jaarrekeningen tot en met 2007 door de drie openbare lichamen waren opgesteld en ingediend én dat de jaarrekening over 2008 voor de uiterste datum opgenomen in het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES (1 april 2009) bij het Cft was ingediend. Ook de jaarrekeningen over 2009 en 2010 zijn door alle eilanden voor 1 april in het daaropvolgende jaar ingediend.

In samenspraak met het ministerie van BZK is afgesproken dat de jaarrekening 2010 is opgesteld over het boekjaar 2010, dat wil zeggen het kalenderjaar 2010. Deze jaarrekening heeft daarmee betrekking op zowel het voormalige eilandgebied als op het openbaar lichaam. Met ingang van de jaarrekening 2011 benoemt niet langer het Cft, maar de eilandsraad de externe accountant. Bonaire en Saba hebben de externe accountant reeds benoemd voor 2011, Sint Eustatius is bezig met het advies hierover aan het bestuurscollege.

De jaarrekeningen 2010 worden, zodra deze zijn vastgesteld door de eilandsraad, in lijn met artikel 31 van de Wet FinBES doorgeleid aan de minister van BZK. Het Cft toetst hierbij of sprake is van een tekort op de gewone dienst of kapitaaldienst en of voldaan is aan de rentelastnorm. Het advies van



het Cft, de jaarrekening, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de externe accountant worden begin 2012 aan de minister van BZK gestuurd. Hierbij zal ook worden ingegaan op de eerder genoemde discussie met betrekking tot de vermogenspositie en de wijze waarop een eventueel positief vermogen kan en mag worden ingezet om een tekort in baten-lastentermen te compenseren. Of, in geval er geen sprake is van een positief vermogen, hoe een tekort in de komende periode gecompenseerd dient te worden.

Los van het feit dat het proces rondom de jaarrekeningen redelijk loopt, heeft het Cft zorgen over de inhoud van de verantwoordingsstukken. De jaarrekeningen 2009 (en de beginbalansen 2009) en de jaarrekeningen 2010 van de openbare lichamen zijn gecontroleerd door de accountant. De jaarrekeningen 2010 van Bonaire en Saba zijn voorzien van een afkeurend oordeel. De controle van de jaarrekening van Sint Eustatius is bijna afgerond en deze zal zeer waarschijnlijk worden voorzien van een oordeelsonthouding. De afkeuring zit hem met name in het onvoldoende toepassen van het baten- en lastenstelsel zoals dat is voorgeschreven in de geldende comptabiliteitswetgeving. Zonder betrouwbare verantwoordingsinformatie is het onmogelijk om de vermogensposities van de openbare lichamen te bepalen, om een volledig zicht te krijgen op de betalingsachterstanden en om de betrouwbaarheid van de financiële informatie te garanderen.

De aanbevelingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen worden meegenomen in het prioriteren van verbeteringen in het financieel beheer. In 2012 zal een belangrijke stap worden genomen naar een goedkeurende accountantsverklaring voor de openbare lichamen, door het opschonen van de balansen van de eilanden naar aanleiding van de bevindingen van de accountants. Dit betreft met name correcties in de waardering van activa, vorderingen, schulden en voorzieningen.

Financieel beheer Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Een begrotings- en verantwoordingsproces dat voldoet aan de daartoe gestelde vereisten kan niet worden gerealiseerd zonder een adequaat financieel beheer. 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. Alleen dan kan tijdig bijsturing plaatsvinden indien nodig.

Vaststellen prioriteiten financieel beheer

Het Cft vat het begrip financieel beheer breed op. Daarmee ontstaat een veelheid aan onderwerpen die aandacht behoeven. Bij aanvang van het toezicht heeft het Cft in overleg met Bonaire, Sint Eustatius en Saba een inventarisatie gemaakt van de verbeteracties op het terrein van het financieel beheer en daarin een prioritering in de tijd aangebracht. Ieder kwartaal rapporteren de openbare lichamen in de uitvoeringsrapportage, naast onder andere de begrotingsuitvoering, over de stand van zaken c.q. de voortgang met betrekking tot de verbeteracties in het financieel beheer. De onderwerpen waar de openbare lichamen onder andere over rapporteren zijn het verplichtingen- en budgetbeheer, de begrotings- en verplichtingenadministratie, de begrotingsuitputtingsrapportage, de planning- en controlcyclus, de Corporate Governance Code (implementatie en informatiesysteem), het subsidiebeleid, het auditjaarplan en het grondbeleid. Ook is met de



openbare lichamen afgesproken dat er wordt gerapporteerd over het opvolgen van de aanbevelingen van de externe accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2010.

Voortgang financieel beheer

Uit de kwartaalrapportages concludeert het Cft dat er de afgelopen periode op Saba en Sint Eustatius onvoldoende voortgang is geboekt op het gebied van het financieel beheer. Zo is er nog steeds geen verplichtingenbeheer en verplichtingenadministratie opgezet. Daarnaast moeten zowel het subsidiebeleid als de Corporate Governance Code nog door de eilandsraad worden vastgesteld en geïmplementeerd. Ook moet Sint Eustatius nog een aanvang maken met het opstellen en implementeren van een regeling inzake het gewenste onderhoudsniveau van kapitaalgoederen (en daarbij behorende bekostiging). Saba heeft reeds een concept-regeling opgesteld. De openbare lichamen erkennen dit en geven als voornaamste reden het gebrek aan capaciteit en middelen. De vele veranderingen en aanpassingen in het kader van de nieuwe staatkundige structuur leggen een grote druk op de toch al beperkte capaciteit. Ook voor de vele ambtelijke bezoeken uit Nederland dient capaciteit en tijd vrij te worden gemaakt. Het Cft constateert dat de wil om verbeteringen aan te brengen in het financieel beheer wel aanwezig is op de eilanden. In tegenstelling tot Saba en Sint Eustatius is op Bonaire wel vooruitgang waar te nemen op het gebied van het financieel beheer. Bonaire beschikt ook over meer personele capaciteit dan beide andere openbare lichamen.

Naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen 2010 heeft de accountant een aantal aanbevelingen gedaan voor verbetering van het financieel beheer. Hiermee is het aantal verbeterpunten groter geworden en daarmee dus ook de druk op de openbare lichamen.

FinBES dagen

Het Cft organiseert twee keer per jaar de Financieel beheer BES dagen (FinBES dagen) waarbij met de openbare lichamen uitvoerig van gedachten wordt gewisseld over onder andere de voortgang van de verbeteringen in het financieel beheer en het begrotingsproces. Deze dagen zijn ook een ideale gelegenheid voor de openbare lichamen om informatie en ervaringen uit te wisselen. Tijdens de FinBES dagen in september 2011 hebben de openbare lichamen nogmaals nadrukkelijk aangegeven niet voldoende capaciteit te hebben om in te zetten op de (groeijende lijst van) verbeterpunten van het financieel beheer. Dit betreft zowel personele capaciteit als beschikbare middelen.

Met ingang van 2013 zijn er geen IVB (Institutionele Versterking en Bestuur) middelen meer. Middelen uit de Doeluitkering Sociaal Vangnet en Financieel Beheer zijn reeds geëncouraged. De eilanden geven aan dat de ruimte binnen de eigen begroting zeer beperkt is en hebben dan ook een dringend verzoek gedaan om de druk enigszins te verlichten.

Nadere prioritering

Met de openbare lichamen is afgesproken om een inventarisatie te maken van alle lopende verbeterpunten en de nieuwe verbeterpunten die voortvloeien uit de controle van de jaarrekening. Op basis van deze inventarisatie zal het Cft jaarlijks met ieder openbaar lichaam afspraken maken over de prioritering van de verbeterpunten, de te nemen concrete maatregelen en het tempo



waarin de verbeteringen dienen te worden gerealiseerd. Omdat er een verschil is in voortgang tussen de openbaren lichamen, zijn de afspraken per eiland verschillend. Gegeven de beperkte capaciteit en de wens om te komen tot realistische en haalbare doelstellingen, zullen per jaar drie tot vier prioriteiten worden vastgesteld. De openbare lichamen blijven ieder kwartaal rapporteren over de voortgang van deze verbeterpunten en het Cft zal de voortgang nauwlettend blijven volgen. Het Cft heeft, in overleg met de openbare lichamen, voor 2012 de volgende prioriteiten vastgesteld voor wat betreft het financieel beheer:

- Openbaar lichaam Bonaire: verplichtingenadministratie, grondbeleid, grondbelasting/erfpacht, subsidiebeleid, beginbalans en verantwoording materiële vaste activa.
- Openbaar lichaam Saba: maandafsluitingen, integratie en implementatie personeel- en salarissysteem, procesbeschrijvingen afdeling Financiën, Corporate Governance Code, subsidiebeleid, dividendbeleid.
- Openbaar lichaam Sint Eustatius: maandafsluitingen, verplichtingenadministratie, Corporate Governance Code, subsidiebeleid, dividendebeleid.

Capaciteit

Het capaciteitsgebrek baart het Cft grote zorgen. De afdeling Financiën op met name de kleinere eilanden bestaat slechts uit enkele personen die hun handen vol hebben aan de dagelijkse werkzaamheden en daardoor niet toekomen aan de verbeterpunten van het financieel beheer. Nieuw personeel is moeilijk te vinden, Sint Eustatius is bijvoorbeeld al een half jaar bezig om een nieuw afdelingshoofd Financiën te vinden. Het Cft signaleert dat de verandercapaciteit van de aanwezige mensen vermindert.

De minister van BZK heeft in november 2011 een incidenteel bedrag ter beschikking gesteld (Bonaire € 1,5 miljoen, Sint Eustatius € 0,8 miljoen en Saba € 0,7 miljoen) voor onder andere het versterken van de bestuurlijke en financiële administratie. Het Cft heeft de openbare lichamen aangemoedigd dat deel van de tegemoetkoming in te zetten voor de verbetering van het financieel beheer. Ook stimuleert het Cft de samenwerking tussen de openbare lichamen. Aangezien bepaalde openbare lichamen op sommige onderdelen –zoals het opstellen en implementeren van verordeningen en beleid- reeds op het gewenste niveau zijn, adviseert het Cft de andere openbare lichamen om hiervan te leren, onder andere tijdens de FinBES dagen. De uitwisseling van informatie tussen de openbare lichamen vindt helaas nog niet automatisch plaats. Daarnaast zijn medewerkers van het secretariaat regelmatig op de eilanden om assistentie te verlenen. Vanaf januari 2012 wordt maandelijks, in ieder geval op Saba en Sint Eustatius, geassisteerd bij de maandafsluitingen. Dit is echter van tijdelijke aard.

Het Cft signaleert dat, naast de inzet van incidentele middelen en assistentie vanuit het secretariaat, samen met de openbare lichamen gewerkt moet worden aan een meer structurele oplossing van het capaciteitsprobleem. Het Cft en de eilanden hechten daarbij grote waarde aan het continu opleiden en on-the-job trainen van het personeel. Het Cft is momenteel bezig om samen met de openbare lichamen de mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen.

Doeluitkering sociaal vangnet

In het Bestuurlijk Overleg van 18 juni 2008 zijn tussen de BES-eilanden en Nederland afspraken gemaakt over het samenwerkingsbeleid 2009. De afspraken betreffen de middelen die waren



geoormerkt voor het thema Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) en 'overige'. Het overige deel wordt als begrotingssteun verstrekt, onder de voorwaarde dat het wordt aangewend voor het sociaal vangnet en het financieel beheer.

De doeluitkering is bedoeld om plannen uit te voeren die bijdragen aan de transitie naar een gezonde eilandorganisatie, dan wel zorgen voor het versterken van het financieel beheer. Het Cft toetst vooraf of de gewenste aanwending van de middelen financieel voldoende onderbouwd is en of deze niet leidt tot verborgen meerjarige kosten voor het eiland.

Bonaire heeft in 2011 het volledig bedrag van de doeluitkering (€ 2.880.000) toegewezen gekregen. De middelen worden aangewend voor de uitvoering van het in de contourennota '*Verbeteren Overheidsorganisatie Bonaire 2009 – 2011*' beschreven reorganisatieproces en de verbetering van de ambtelijke organisatie.

Saba heeft in 2011 eveneens het volledig bedrag van de doeluitkering (€ 560.000) toegewezen gekregen. De middelen worden aangewend voor het opstellen en uitvoeren van een integraal stappenplan voor de reorganisatie van het bestuursapparaat.

Sint Eustatius heeft in juli 2011 drie projectvoorstellen bij het ministerie van BZK ingediend ter financiering uit de doeluitkering. Hiervan is het project '*Technische bijstand ter ondersteuning van de organisatieverandering*' goedgekeurd. Een bedrag van € 250.000 is op instructie van het ministerie van BZK aan Sint Eustatius overgemaakt. Sint Eustatius heeft nog recht op een bedrag van € 310.000 uit de doeluitkering. De projectaanvragen hiervoor zijn nog in behandeling.

De openbare lichamen rapporteren over de uitvoering van de projecten in de uitvoeringsrapportage. De rapportage is enigszins verbeterd; naast een financiële rapportage over de besteding van de middelen rapporteren Bonaire en Saba nu ook inhoudelijk over de voortgang van de uitvoering. Sint Eustatius is gevraagd dit vanaf de volgende uitvoeringsrapportage ook te doen.

Inkomensoverdrachten

In de brief van 17 januari 2011 van het Cft is aan de minister van BZK verzocht om het Voorafgaand Toezicht op subsidies op Bonaire te continueren tot 31 december 2011. In de brief van 30 mei 2011 heeft de minister hiermee ingestemd.

In juni 2011 zijn medewerkers van het secretariaat op Bonaire geweest om de diensten te ondersteunen met de procedure tot goedkeuring van de subsidieverzoeken voordat de verzoeken aan het bestuurscollege worden aangeboden. In totaal hebben 26 stichtingen een verzoek ingediend voor subsidie in het jaar 2012. Alle stichtingen hebben zich gehouden aan de uiterste datum voor indiening van hun verzoek (1 april) en de meeste beleidsverantwoordelijke diensten hebben ook conform de subsidieverordening binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek van de instelling een advies omtrent de aanvraag om subsidie uitgebracht.

In de brief van het Cft van 23 augustus 2011 is het openbare lichaam geïnformeerd dat van de 26 ingediende verzoeken, het Cft akkoord gaat met 15 onder de voorwaarde dat:

1. De subsidiebedragen worden opgenomen in de begroting 2012 en deze begroting door de eilandsraad wordt vastgesteld. De vastgestelde begroting dient ook te zijn voorzien van een goedkeurende verklaring van de minister van BZK;



2. Uiterlijk 31 januari 2012 een zorgcontract is afgesloten tussen de 15 instellingen en het openbaar lichaam;
3. Onder de gesubsidieerde instellingen is een aantal dat een subsidieverzoek heeft ingediend bij zowel het openbaar lichaam als het Regionaal Service Center (RSC). In het geval dat deze instellingen van het RSC het bedrag krijgen toegekend, vervalt het toegekende bedrag van het openbaar lichaam Bonaire.

In de periode na 23 augustus tot heden heeft het Cft nog twee verzoeken geaccordeerd. Er resteren nog negen verzoeken welke nog niet afgehandeld zijn. Hiervan zijn zes verzoeken van stichtingen die ressorteren onder een enkele dienst.

Begin december 2011 is het Cft begonnen met de evaluatie van het VT. Het resultaat hiervan zal bepalend zijn voor het wel of niet indienen door het Cft van een verzoek bij de minister van BZK tot continueren van het VT.

Corporate Governance

Het Cft houdt conform de Wet FinBES en het mandaatbesluit Cft BES toezicht op de benoeming van commissarissen, vervreemding van bezittingen en besluiten tot het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De openbare lichamen dienen zelf nadere regels te stellen in een 'Code Corporate Governance'. Het Cft ziet er vervolgens op toe dat deze regels worden nageleefd.

Bonaire heeft de meeste stappen gezet met het implementeren van corporate governance beleid, maar voor alle openbare lichamen geldt dat ze nog moeten wennen aan de wetten en regels op dit gebied. De afgelopen periode is het een aantal keren voorgekomen dat niet voldaan werd aan de voorschriften uit de Wet FinBES en de eigen regels. Het Cft wijst de eilanden hierop bij elk incident om zo het bewustzijn over de wet- en regelgeving op dit terrein te vergroten.

Bonaire

Op 22 december 2009 is de Code Corporate Governance Bonaire (Code) met unanieme stemmen in de eilandsraad aangenomen. Naast de Code zijn ook de functieprofielen voor de commissarissen van de Bonaire Holding Maatschappij N.V. (BHM), de beheerder van de overheidsvennootschappen en stichtingen waarin de overheid participeert, aangenomen. De incorporatie van de Code in de statuten van de overheidsvennootschappen en stichtingen is nog niet afgerond. Dit komt onder andere door de vele wisselingen van bestuurscolleges op Bonaire in de afgelopen twee jaren. Onlangs is een proces opgestart om de statuten van de overheidsN.V.'s in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de Code. Ondanks dat de statuten nog niet officieel zijn aangepast, wordt al zoveel mogelijk gehandeld conform de regels van de Code.

Het mandaatbesluit Cft BES bepaalt dat het Cft de benoemingsvoorstellen voor commissarissen in overheidsvennootschappen en stichtingen voorgelegd krijgt ter beoordeling. Het Cft toetst deze voorstellen aan de bepalingen in de Wet FinBES, de Code, het bijbehorende functieprofiel van de commissarissen, de statuten van de overheidsN.V. en het C.V. van de kandidaat. Onlangs zijn diverse leden van RvC's benoemd, zonder dat deze benoemingen vooraf ter beoordeling aan het Cft waren



voorgelegd. Dit is in strijd met de wetgeving en mag niet meer gebeuren. Bonaire heeft toegezegd dat in de toekomst aan de wet- en regelgeving zal worden voldaan.

Het Cft constateert dat Bonaire zich met betrekking tot het benoemingsproces niet altijd houdt aan de eigen Code, profielschets en statuten. Het Cft heeft begrip voor de verklaring van Bonaire dat de regels erg streng zijn en dat het moeilijk is om in een kleine gemeenschap als Bonaire voldoende gekwalificeerd personeel te vinden dat voldoet aan alle vereisten. Echter, het Cft kan als toezichthouder niet anders dan erop toezien dat de door Bonaire zelf afgekondigde regels worden nageleefd. Daarom heeft het Cft negatief geadviseerd op de voorgenomen benoeming van de president-commissaris van de BHM. De Code schrijft voor dat een bestuurder van een overheidsN.V. niet binnen twee jaar benoemd kan worden tot president-commissaris van dezelfde N.V., wat bij deze voorgenomen benoeming wel het geval was.

Sint Eustatius

In de periode tussen 16 augustus 2010 en 10 november 2010 is door de Commissie Corporate Governance Sint Eustatius (Commissie) gewerkt aan een concept Code Corporate Governance voor dit eiland. Op 12 november 2010 is dit concept door de voorzitter aangeboden aan het bestuurscollege van Sint Eustatius met het verzoek om behandeling in de eilandsraad. Ondanks rappel van de voorzitter is tot op heden niet gereageerd op het aangeleverde concept. Uit contact met de juridisch adviseur van het kabinet van de Gezaghebber is gebleken dat behandeling van het concept geen prioriteit heeft gehad vanwege de eilandsraadverkiezingen van 2 maart 2011 en de daaropvolgende formatie van een nieuw bestuurscollege. Zowel de Commissie als het Cft blijven aandacht vragen voor dit onderwerp.

Saba

Op 10 mei 2010 heeft de werkgroep Corporate Governance Saba de laatste concept Code Corporate Governance Saba (Code) naar het bestuurscollege gestuurd met het verzoek tot behandeling. Ondanks de belofte tot het afhandelen van het proces tot goedkeuring van de Code, is dit tot op heden niet gebeurd. Met het bestuurscollege is afgesproken om de Code alleen van toepassing te verklaren op N.V.'s, waarmee de stichtingen buiten schot blijven. De Code kent namelijk verstreckende bepalingen waaraan de veelal kleine stichtingen vanwege hun omvang niet kunnen voldoen. Tegelijkertijd zal de subsidieverordening die momenteel wordt opgesteld worden aangescherpt met relevante bepalingen uit de Code. Saba heeft aangegeven dat zowel de Code als de subsidieverordening begin 2012 zullen worden behandeld in de eilandsraad.

Vervreemding aandelen GEBE (Saba en Sint Eustatius)

In het najaar van 2011 hebben Sint Eustatius en Saba een overeenkomst getekend ter vervreemding van de aandelen in het N.V. Gemeenschappelijk Elektriciteitsbedrijf Bovenwindse Eilanden (GEBE). Deze aandelen worden gehouden door de Stichting Administratiekantoor GEBE die in het leven is geroepen om de aandelen te beheren totdat de bovenwindse eilanden onderling een verdeling overeen zouden komen. Met de ondertekening van de overeenkomst op 29 oktober 2011 op Sint Eustatius lijkt invulling te zijn gegeven aan de doelstelling van de Stichting.

Conform het mandaatbesluit Cft BES dienen besluiten tot vervreemding van onder andere aandelen ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Cft. Het Cft betreurt het dat Sint Eustatius en Saba



voorafgaande aan de ondertekening van de overeenkomst geen advies of goedkeuring hebben gevraagd aan het Cft. Het Cft heeft de openbare lichamen hierop gewezen.

Uit de memorie van toelichting bij de overeenkomst van 29 oktober blijkt dat Nederland een belangrijke rol moet gaan spelen in het garanderen van duurzame en betaalbare energie op de eilanden. In de memorie wordt aangegeven dat de operaties op de twee eilanden momenteel verliesgevend zijn en gesubsidieerd worden door Sint Maarten. De openbare lichamen zijn van mening dat Nederland garant moet staan voor deze toekomstige subsidiëring. Uit ambtelijke gesprekken met de Rijksvertegenwoordiger en het ministerie van EL&I blijkt echter dat hierover geen afspraken zijn gemaakt hetgeen een groot financieel risico betekent voor Sint Eustatius en Saba. Ondanks dat de openbare lichamen een bedrag aan liquide middelen meekrijgen (Sint Eustatius USD 9 miljoen en Saba USD 6,2 miljoen) is het van belang dat er op zeer korte termijn afspraken worden gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de drinkwater- en elektravoorziening op de eilanden en de rol van Nederland daarin. Het is van belang dat een eenduidige regie wordt gevoerd door een instantie die zowel op de eilanden als in Nederland partijen bij elkaar kan brengen.

Betalingsachterstanden

In het Bestuurlijk Overleg tussen Nederland en de openbare lichamen van 19 maart 2009 is door het Cft een plan van aanpak voorgesteld met betrekking tot de sanering van de betalingsachterstanden ontstaan in de jaren 2006 en 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.

Afgesproken is dat het Cft een plausibiliteittoets zou uitvoeren op het bestaan en de omvang van de schulden die zijn ontstaan in de jaren 2006 en 2007 op basis van de bevindingen van een accountant, een onderzoeksinstituut, onderhandelingen tussen de eilandgebieden en de schuldeisers en overige onderbouwende documenten. Op basis van deze toets zou het Cft een advies uitbrengen over de afwikkeling van de betreffende betalingsachterstanden. De minister van BZK zou vervolgens besluiten om het advies van het Cft geheel of gedeeltelijk op te volgen en de opdracht geven aan het Cft om de gelden over te maken aan de openbare lichamen om de betalingsachterstanden te saneren.

De minister van BZK heeft tevens ingestemd met het voorstel van het Cft om nagekomen betalingsachterstanden tot en met 2005 die reeds per 31 december 2010 bij het Cft bekend waren en waarvan het Cft de onderbouwende stukken in het bezit had, van een plausibiliteitsadvies te voorzien. De minister van BZK kan vervolgens besluiten om deze schulden ook te saneren, op basis van het advies van het Cft en accountantsonderzoeken.



Betalingsachterstanden met ontstaansdatum vanaf 1 januari 2008 worden niet meegenomen in het saneringstraject. Immers, vanaf 1 januari 2008 is het financieel toezicht gestart en zou het in principe niet meer mogelijk zijn om (ongecontroleerd) betalingsachterstanden op te bouwen.

Sanering op basis van Cft adviezen en besluiten door de minister van BZK

Het Cft heeft op basis van de uitgevoerde plausibiliteittoetsen per december 2011 voor een totaal bedrag van ANG 46,4 miljoen aan positieve adviezen gegeven aan de minister van BZK.

Onderstaand is per openbaar lichaam aangegeven hoe deze adviezen zijn opgebouwd:

<i>Bedragen in ANG</i>	Totaal Cft adviezen	Besluit BZK over de jaren 2006 en 2007 ¹	Besluit BZK over de jaren 2008-2010 ²	Besluit BZK over de jaren < 2005 ³
Bonaire	30.524.041	28.987.191	568.617	968.233
Statia	10.521.660	8.430.058	1.216.749	704.311
Saba	5.323.528	4.077.987	433.463	812.078
TOTAAL	46.369.229	41.495.236	2.218.829	2.484.622

1. Bedragen die ten laste komen van de ANG 50 miljoen.

2. BZK heeft bedragen voorgeschoten aan het Pensioenfonds Caribisch Nederland ten behoeve van de (voormalige) eilanden. Deze vordering moet nog worden vormgegeven.

3. Deze betalingsachterstanden met ontstaansdatum van voor 1 januari 2006 worden formeel gesaneerd door de minister van BZK op basis van accountantsonderzoeken.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel is van de gereserveerde ANG 50 miljoen voor een bedrag van ANG 41,5 miljoen een definitief besluit tot sanering genomen door de minister van BZK. Enkel voor wat betreft de APNA-jaarafrekening 2010 volgt in maart 2012 nog een advies van het Cft. De overige betalingsachterstanden over 2006 en 2007 hebben noch de accountantscontrole, noch de plausibiliteittoets doorstaan. De minister van BZK heeft met brieven van 16 december 2011 aangegeven aan de openbare lichamen, Curaçao en Sint Maarten dat hiermee de schuldsanering definitief is afgerond.

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 te kunnen toetsen dienen inkomsten-, schuld- en rentelastcijfers van de collectieve sector beschikbaar te zijn.

Tot het ingaan van de staatkundige vernieuwingen op 10 oktober 2010 diende, conform het toen geldende Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, door het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen (CBS N.A.), in samenwerking met de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) en het Nederlands Bureau voor de Statistiek (CBS NL), gerapporteerd te worden over de samenstelling en de inkomsten-, schuld- en rentelastcijfers van de collectieve sector. Vanaf de wording van de BES-eilanden tot openbare lichamen op 10 oktober 2010 is hier verandering in gekomen. Conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES dient het Cft nu in samenwerking met het 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.

Momenteel wordt op initiatief van en in samenwerking met het Cft door het CBS NL onderzoek gedaan naar de samenstelling van de collectieve sectoren van de openbare lichamen. Het Cft faciliteert hierbij zowel procesmatig als met personele ondersteuning. Het CBS NL heeft namelijk aangegeven voor het jaar 2011 en mogelijk verder geen budget te hebben 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.

De rentelasten zijn nog niet getoetst aan de rentelastnorm. Volgens plan zal dit in het voorjaar van 2012 gaan gebeuren, wanneer de resultaten van het lopend onderzoek beschikbaar zijn gekomen. Belangrijkste knelpunt bij het toetsen van de rentelastnorm is de bepaling van de samenstelling van de collectieve sector en de rentelasten van tot deze sector behorende organisaties. Het begrip collectieve sector is nieuw en statistisch nooit als zodanig geregistreerd (het CBS hanteert het begrip sector overheid, wat beter aansluit op definities uit het SNA). Een bijkomend knelpunt is de rentelastnorm zelf. Deze is in de Wet FinBes gelijkgesteld aan nul. Dit betekent dus dat de rentelasten van de collectieve sector nul dienen te zijn. De openbare lichamen mogen niet op de kapitaalmarkt lenen, maar dit mogen de overige entiteiten binnen de collectieve sector wel. Omdat het totaal aan rentelasten nul dient te zijn, is hier spanning tussen de wet en de realiteit, wat zou kunnen leiden tot bedrijfseconomische beperkingen voor de overige entiteiten binnen de collectieve sector.

Financiële afhandeling overgangssituatie Caribisch Nederland

In januari 2011 is de informele werkgroep *Financiële Afhandeling Overgangssituatie BES (FAOBES)* opgericht om een aantal onafgeronde kwesties tussen Nederland en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te bespreken. Deze werkgroep bestond uit medewerkers van het ministerie van BZK en het Cft. De openbare lichamen hadden geen zitting in de werkgroep.

De doelstelling van de werkgroep was:

- Het (mede aan de hand van de jaarrekeningen van de openbare lichamen) inventariseren van de schuld/vorderingspositie van de openbare lichamen jegens Nederland die zijn ontstaan in de jaren 2008, 2009 en tot en met 9 oktober 2010 en die buiten de reguliere schuldsanering vallen;
- Het beoordelen van de geïnventariseerde schulden/vorderingen;
- Het doen van voorstellen ter afwikkeling van de geïnventariseerde en beoordeelde posten.

De werkgroep heeft sinds april 2011 niet meer overlegd en is inmiddels opgeheven. Desondanks zijn er onafgeronde kwesties die aandacht behoeven:

1. Betalingen aan het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA) en het Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN)



Naast de sanering van betalingsachterstanden op basis van jaarafrekeningen (zie de tabel inclusief noot 2 in de paragraaf over betalingsachterstanden) heeft de minister van BZK bedragen overgemaakt aan het PCN. Hiertegenover staat nu een vordering van de minister van BZK op de openbare lichamen. Hoe hoog de overgemaakte bedragen zijn, ten behoeve van welk openbaar lichaam die zijn overgemaakt en hoe de vordering vormgegeven is, is bij het Cft niet bekend.

2. De tekortreeks over de periode 1 januari 2008 tot en met 9 oktober 2010

Het was Bonaire, Sint Eustatius en Saba toegestaan om een (aflopend) tekort op de begroting van de gewone dienst te hebben, de tekortreeks. De toegestane tekortreeks is per eilandgebied en per jaar vastgesteld en is drie jaar (2008 t/m 2010) van toepassing geweest. Op 19 oktober 2010 zijn de bedragen berekend die met de (voormalige) BES-eilanden moeten worden verrekend als gevolg van een meer- dan wel mindergebruik van de tekortreeks. Deze bedragen zijn in het Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen BES van maart 2011 bekend gemaakt door de minister van BZK. Aan de openbare lichamen is gevraagd om zo spoedig mogelijk een reactie te geven. Dit onderwerp is doorgeschoven naar het Bestuurlijk Overleg in het najaar van 2011. Het is het Cft niet bekend of dit punt daar aan de orde is geweest.

3. Verrekening van de kosten van de belastingdienst

Tijdens de BES-week van juni 2008 zijn tussen Nederland en de BES-eilanden afspraken gemaakt over de inzet van de Nederlandse belastingdienst op de eilanden. De Nederlandse belastingdienst zou gedurende 2009 en 2010 de eilanden bijstaan bij het innen van de belastingen en het inlopen van in het verleden opgelopen achterstanden (zowel bij het opleggen van aanslagen als bij het innen). De gedachte daarbij was dat de geraamde kosten voor deze inzet (5 miljoen euro) zouden worden terugverdiend uit de (extra) inkomsten die de inzet zou genereren. Mocht dit laatste ontoereikend zijn dan zou Nederland het restant voor zijn rekening nemen. De kosten zouden in mindering worden gebracht op de toegestane tekorten van de BES-eilanden gedurende de periode 2008-2010. Hierover dienden nadere afspraken gemaakt te worden tussen Nederland, de BES-eilanden en de minister van Financiën van het Land Nederlandse Antillen, aldus de besluitenlijst van die BES-week. Onlangs is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd dat de inzet van de Nederlandse belastingdienst naar schatting ruim 9 miljoen euro heeft opgebracht. Daarmee is ruimschoots voldaan aan de 5 miljoen euro. Op basis van de opbrengsten per eilandgebied is een verdeling gemaakt van de 5 miljoen euro die door de openbare lichamen aan Nederland betaald dient te worden. Voor zover het Cft bekend zijn hier nog geen afspraken over gemaakt met de openbare lichamen.

4. Het Werklieden Pensioenfonds

Het Werklieden Pensioenfonds van Bonaire en Saba is in het geheel niet gesaneerd. In 2010 zijn de laatste actieve deelnemers (werklieden) overgebracht van het werkliedenpensioenfonds naar het reguliere APNA pensioenfonds, thans het Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN). Er dient een bestandsvergelijking uitgevoerd te worden naar het aantal deelnemers over de periode tot en met 9 oktober 2010. Volgtijdelijk danwel simultaan moeten jaar(eind)afrekeningen worden opgesteld door het APNA, welke moeten worden verzonden naar de afdelingen financiën van de eilanden. Afgezien van het feit dat APNA nog geen (formele) afrekeningen heeft opgesteld, bestaat er onduidelijkheid over wie (BZK of Bonaire en Saba) het voortouw hierin moet nemen. Naar schatting bedraagt het te saneren bedrag circa ANG 6,1 miljoen over de periode tot en met ultimo 2007. Dit bedrag moet nog



getoetst worden en een verdeling over de periode tot en met 2005 en de periode 2006 en 2007 moet nog gemaakt worden.

5. Verplichtingen aangegaan vóór 10 oktober 2010

Het is onduidelijk hoe omgegaan moet worden met verplichtingen die zijn aangegaan vóór 10 oktober 2010 met betrekking tot taken die nu onder de verantwoordelijkheid van Nederland vallen, bijvoorbeeld de verplichtingen op het gebied van de zorg en het onderwijs. Betaling van de facturen door de voormalige eilandgebieden heeft niet altijd plaatsgevonden.

6. Schuld/vorderingspositie jegens derden

Het (mede aan de hand van de gecontroleerde jaarrekeningen 2010 en de concept jaarrekeningen 2011 van de openbare lichamen) inventariseren en beoordelen van de schuld/vorderingspositie van de openbare lichamen jegens derden moet nog plaatsvinden.

7. Betalingsachterstanden Landsbijdragen

Een deel van de betalingsachterstanden aan bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Bureau Ziektekosten Voorziening (BZV) is niet gesaneerd. Dit omdat het zogenaamde Landsbijdragen betreft. Het Cft stelt voor om de Commissie Boedelscheiding, die zich hiermee bezighoudt, te informeren over welke betalingsachterstanden reeds zijn gesaneerd en welke betalingsachterstanden bekend zijn bij de minister van BZK en het Cft. Tot slot dient er rekening mee te worden gehouden dat, nadat alle bezittingen en schulden in kaart zijn gebracht door de Commissie Boedelscheiding, alsnog een of meerdere betalingsachterstanden door de voormalige eilandgebieden betaald moeten worden.

Tijdens het eerste Bestuurlijk Overleg financiële verhouding BES van maart 2011 is door de minister van BZK een aantal afspraken gemaakt met de bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Onder andere is gesproken over de besluitvorming ten aanzien de vaststelling van de schuldposities van de openbare lichamen aan Nederland en de effecten van de boedelscheiding Nederlandse Antillen. Dit punt zal aan de orde komen in het Bestuurlijk Overleg financiële verhouding BES in het voorjaar van 2012.

Sinds het opheffen van de informele werkgroep *FAOBES* is het bestuurlijk overleg de enige plaats waar deze onafgeronde kwesties besproken en eventueel opgelost kunnen worden. Aanwezigheid van het Cft bij deze bestuurlijke overleggen ligt dan ook voor de hand.

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. Stromen via deze extra rekeningen dienen zichtbaar te worden gemaakt en aan het Cft te worden verantwoord.



Naast de GMB-rekeningen beheert het Cft een vijftal bankrekeningen voor de openbare lichamen, namelijk een bankrekening ten behoeve van de vrije uitkeringsgelden (voor elk openbaar lichaam één rekening), een rekening leenfaciliteit en een rekening ten behoeve van de schuldsanering. Op de rekening van de vrije uitkeringen wordt het voorschot overgemaakt dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan vrije uitkering ontvangen. Dit voorschot vanuit Nederland komt in tranches binnen. Afgesproken is dat het Cft de doorbetaling aan de openbare lichamen zal verzorgen. De rekening leenfaciliteit is vlak na de invoering van het GMB in gebruik genomen om de rekeningen van de eilanden aan te vullen in het kader van de tekortreeks. De betalingen in het kader van de tekortreeks liepen tot en met 2010. Op dit moment worden deze rekeningen gebruikt ter doorgeleiding van doeluikeringen en implementatiemiddelen FinBES/WolBES (Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

In 2005 is met Nederland afgesproken dat de betalingsachterstanden, waaronder die van de openbare lichamen, zullen worden gesaneerd. Voor de sanering van de betalingsachterstanden 2006-2007 is, zoals reeds eerder gemeld, door het ministerie van BZK een bedrag toegezegd van maximaal ANG 50 miljoen. Hiervoor is de schuldsaneringsrekening geopend. De sanering van de betalingsachterstanden loopt via deze rekening.

Liquiditeitsontwikkeling

Hieronder wordt ingegaan op de liquiditeitsontwikkelingen die in 2011 hebben plaatsgevonden. Per openbaar lichaam wordt ingegaan op:

- De feitelijke standen per 31 december 2011 van de GMB-rekeningen. Dit betreft de standen van de ontvangsten-, rekening courant- en de uitgavenrekening;
- Het begroot resultaat versus de liquiditeitsontwikkeling;
- Het doelsaldo geprojecteerd tegen het totaal GMB banksaldi per 31 december 2011;
- Het verloop van de vrije uitkeringsgelden.

Verder worden overzichten verstrekt van de gelden die de openbare lichamen in 2011 via de rekening leenfaciliteit en de schuldsaneringsrekening hebben ontvangen.

De feitelijke standen van de GMB-rekeningen

De standen van de GMB-rekeningen per 31 december 2011 bedragen per saldo als volgt:

Openbaar lichaam	USD
Bonaire	4.430.771
Sint Eustatius	1.070.140
Saba	1.418.161

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat alle openbare lichamen het jaar met een positief liquiditeitssaldo hebben afgesloten. Vooral Saba laat ten opzichte van 31 december 2010 een sterke toename zien van circa USD 2 miljoen.

Het trekken van conclusies naar aanleiding van de liquiditeitsstanden dient met de nodige voorzichtigheid plaats te vinden. Het inzicht in de kortlopende verplichtingen en eventuele betalingsachterstanden ontbreekt namelijk. Dit inzicht is nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre de openbare lichamen in 2011 in staat zijn geweest om tijdig aan hun



betalingsverplichtingen te voldoen. Wel is het van belang om op te merken dat met uitzondering van Saba, dat met een negatief saldo op de rekening courant het jaar begon, de openbare lichamen gedurende het jaar 2011 praktisch geen gebruik hebben moeten maken van rekening courantkredieten. In 2011 bedroeg het totaal betaalde bedrag aan rente dan ook slechts USD 5.780 waarvan het overgrote deel (USD 3.392) betrekking heeft op Saba.

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 zijn als volgt:

Rekeningen	USD	
Lopende rekeningen	141.702	Per 31-08-2011
Depositorekening	2.028.022	Per 31-12-2010
Totaal	2.169.724	

Ondanks herhaaldelijke verzoeken van het Cft is het nog niet gelukt om de afschriften te ontvangen met de standen per eind december 2011, noch van de lopende rekeningen, noch van de depositorekeningen. Hoogstwaarschijnlijk zullen de standen niet al te grote mutaties laten zien. Wel zal naar verwachting het totale banksaldo per 31 december toenemen met de vervallen rente van de depositorekeningen over 2011.

Begroot resultaat versus liquiditeitsontwikkeling

Onderstaand wordt een overzicht verstrekt van de geprognosticeerde baten en lasten over 2011 afgezet tegen de liquiditeitsstanden per begin en eind 2011 (in USD). De liquiditeitsstanden per eind 2011 zijn inclusief de saldi van de vrije uitkeringsrekeningen (het niet bestede gedeelte van de vrije uitkeringen over 2011).

	Begrote lasten jan t/m dec.	Begrote baten Jan. t/m dec.	Begrote resul- taat boekjaar	Verwacht resul- taat boekjaar*	Liq. st. per 1 januari	Liq. st. per 31 december
Bonaire	49.468.612	49.468.612	Nihil	0	1.001.799	9.223.048
Sint Eustatius	12.496.383	12.496.383	Nihil	(1.400.000)	934.272	1.070.140
Saba	7.256.444	7.256.444	Nihil	0	(640.274)	1.460.296

* Op basis van stand t/m 3^e uitvoeringsrapportage 2011

De begroting van de openbare lichamen wordt conform het baten- en lastenstelsel opgesteld. Volgens dit stelsel bedraagt het begrote resultaat over het jaar 2011 nihil. Dit betekent dat de openbare lichamen over het jaar 2011 geen winsten of verliezen hebben begroot. Echter, de realisatie zal doorgaans afwijken van de begrote bedragen. De resultaten opgenomen in de kolom 'verwacht resultaat boekjaar' hebben betrekking op de conform de uitvoeringsrapportages gerealiseerde baten en lasten over de eerste drie kwartalen. De uitvoeringsrapportages tot en met het vierde kwartaal moeten nog binnenkomen. Uitgaande van de uitvoeringsrapportages die betrekking hebben op de periode januari tot en met september kan geconcludeerd worden dat, met uitzondering van Sint Eustatius, de verwachte resultaten in lijn zijn met hetgeen is begroot.



Echter, het realiseren van een winst of een verlies hoeft niet te betekenen dat de kasmiddelen ook met hetzelfde bedrag toe of af zijn genomen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat er sprake kan zijn van:

- Opbrengsten, welke geen ontvangsten zijn (zoals debiteuren per eindbalansdatum);
- Kosten, welke geen uitgaven zijn (zoals de afschrijvingen);
- Ontvangsten, welke geen opbrengsten zijn (zoals debiteuren per beginbalansdatum);
- Uitgaven, welke geen kosten zijn (bijv. aflossingen op leningen).

Daarom is het gebruikelijk om vanuit de winst bepaald op basis van het baten- en lastenstelsel naar de kasstroom toe te rekenen. Dit gebeurt door het opstellen van een kasstroomoverzicht.

Aangezien vorengenoemde kasstroomoverzicht pas bij het opstellen van de jaarrekening kan worden gemaakt kan op dit moment geen uitspraak worden gedaan over het gerealiseerde liquiditeitsresultaat. Met andere woorden er kan op dit moment niet worden aangegeven wat de oorzaak is geweest van de toename in de liquiditeitsaldi van de drie openbare lichamen. Positieve kasresultaten c.q. toename van de geldmiddelen hoeven niet te betekenen dat de resultaten volgens de jaarrekeningen positief zullen zijn. Aan de andere kant hoeft een negatief kasresultaat ook niet te betekenen dat het resultaat conform de jaarrekening negatief zal uitvallen. Aan de lastenkant kan het resultaat nadelig worden beïnvloed door afschrijvingskosten en aangegane verplichtingen (lasten die niet direct tot uitgaven leiden) terwijl aan de andere kant de baten positief kunnen worden beïnvloed door opbrengsten die niet direct tot ontvangsten leiden (belastingdebiteuren en overige vorderingen).

Artikel 37 lid 4 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Artikel 37 lid 4 van de wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba luidt als volgt:

“Het College financieel toezicht vergoedt over creditsaldi op de rekening-courant een creditrente en brengt over debetsaldi een debetrente in rekening. Het percentage van de creditrente en van de debetrente zijn aan elkaar gelijk en gelijk aan de Euro Overnight Index Average”.

In 2007 is het GMB-systeem voor de openbare lichamen opgezet. Dat hield in dat er rekeningen bij een lokale bank werden geopend en dat daar een systeem van saldo regulatie zou plaatsvinden. Er zou een doelsaldo worden aangehouden. De overtollige gelden zouden worden overgemaakt naar de rekening-courant die bij de Rijkshoofdboekhouding (RHB) wordt aangehouden. Een tekort zou vanuit de rekening-courant bij de RHB worden aangezuiverd. Uit verkregen informatie blijkt dat men dit systeem destijds heeft bedacht om ervoor te zorgen dat niet teveel geld op een bankrekening bij een lokale bank staat. Bij de implementatie van het systeem heeft men hiervan afgeweken en toch ervoor gekozen om met lokale rekeningen te werken. De wet echter is op dit punt niet gewijzigd. De entiteiten verwijzen dan ook regelmatig naar het betreffende artikel met het verzoek om rente over de rekening courantsaldi te vergoeden. Voorts zijn de entiteiten van mening dat eventuele debetrente als gevolg van tijdelijke debetstanden verrekend moeten worden met rentevergoedingen op creditstanden. De GMB-rekeningen zijn geen rentedragende rekeningen. Het Cft aan de andere kant kan ook geen rente op de rekening courantsaldi vergoeden aangezien het Cft niet over de gelden hiervoor beschikt. Dit betekent dat aan de oproep van de entiteiten om rente te



vergoeden niet kan worden voldaan. Dit probleem is diverse malen met het ministerie van BZK besproken, echter een oplossing is tot nu toe uitgebleven.

Het doelsaldo geprojecteerd tegen het totaal van de GMB banksaldi

Per openbaar lichaam is een minimum saldo (doelsaldo) bepaald dat permanent aanwezig dient te zijn op de rekening courant. Dit doelsaldo dient als werkkapitaal. Het ministerie van BZK heeft bij de start van het GMB voor elk openbaar lichaam afzonderlijk het doelsaldo op de rekening courant gestort. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over het terugbetalen van de doelsaldi. Per 31 december 2011 waren de standen als volgt (USD):

Openbaar lichaam	Doelsaldo	Saldo GMB	Over-/onderschrijding
Bonaire	2.255.499	4.430.771	2.175.272
Sint Eustatius	927.303	1.070.140	142.837
Saba	618.202	1.418.161	799.959

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het GMB-saldo per 31 december 2011 bij alle openbare lichamen het doelsaldo overtrof. Dit is zeker een positieve ontwikkeling. Echter, ook in dit geval kan niet geconcludeerd worden dat deze overschrijding het gevolg is van een verbeterde financiële positie. Zoals eerder naar voren gebracht is hiervoor meer informatie nodig, zoals inzicht in de ontwikkelingen in de positie van debiteuren en crediteuren.

Het verloop van de vrije uitkeringsgelden

De openbare lichamen ontvangen de vrije uitkeringsgelden vanuit het BES-fonds. Procedureel is afgesproken dat het Cft de doorbetalingen aan de openbare lichamen zal verzorgen. Hiertoe zal het ministerie van BZK ervoor zorgdragen dat de benodigde middelen tijdig ter beschikking worden gesteld op de daarvoor geopende bankrekeningen van het Cft. Om het Cft een bufferfunctie te geven is ambtelijk afgesproken dat BZK maandelijks een termijn overmaakt naar het Cft en in januari een dubbele termijn. Verder is op ambtelijk niveau de afspraak gemaakt dat de maandelijksse betaling aan de openbare lichamen aan de hand van een door de openbare lichamen daarvoor ingediende liquiditeitsprognose zal geschieden.

Aangezien het Cft in 2011 geen maand- c.q. aangepaste liquiditeitsprognoses opgestuurd kreeg, is de hoogte van de maandelijksse termijnen voornamelijk bepaald op basis van opgebouwde ervaringcijfers. Bonaire heeft over de maand september wel een geactualiseerde prognose ingediend. Deze prognose diende als leidraad bij de bepaling van de termijnen voor Bonaire in het laatste kwartaal.

Het ministerie van BZK heeft in 2011 alle termijnen conform het afgesproken betaallitme op de rekeningen van het Cft overgemaakt. Onderstaand wordt per openbaar lichaam een overzicht verstrekt van de vastgestelde uitkeringen, van de van BZK ontvangen bijdragen en het bedrag dat de openbare lichamen van het Cft op de ontvangstenrekening kregen bijgeschreven.

Openbaar lichaam	Totaal tegoed (USD)	Ontvangen van BZK (USD)	Totaal gebruikt (USD)
Bonaire	20.024.400	20.050.242	15.257.960
Sint Eustatius	7.875.700	7.797.835	7.797.835
Saba	6.769.800	6.811.935	6.769.800



Uit bovenstaand overzicht blijkt dat Bonaire van het toegekende bedrag in 2011 circa 76% heeft gebruikt. Per 31 december bedroeg het niet gebruikte deel circa USD 4,8 miljoen. Tijdens het eind maart 2011 gehouden Bestuurlijk Overleg financiële verhoudingen BES zijn de vrije uitkeringen van alle openbare lichamen verhoogd. De verhoging was voornamelijk bedoeld ter compensatie van indexering van salarissen en zorgpremies. Voor Bonaire betekende deze verhoging een toename van de oorspronkelijk vastgestelde uitkering met circa USD 2,3 miljoen. Het kan zijn dat vorengenoemde compensatie lager is uitgevallen waardoor het ongebruikte deel kon ontstaan. Een andere mogelijkheid is dat de crediteuren zijn toegenomen ten opzichte van 2010 c.q. dat over 2011 betalingsachterstanden zijn opgebouwd. Andere mogelijkheden zijn dat Bonaire in 2011 meevallers heeft gehad dan wel te ruimhartig heeft begroot. Bij de jaarafsluiting zal moeten blijken welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

Wat ook blijkt is dat de van BZK ontvangen bedragen enigszins afwijken van de vastgestelde uitkeringen. Dit heeft te maken met afrondingsverschillen.

Leenfaciliteit

Op de rekening leenfaciliteit worden de gelden gestort ter doorgeleiding aan de openbare lichamen in verband met doeleitkeringen, waaronder sociaal vangnet en financieel beheer en implementatie van de wetten FinBES en WolBES. Onderstaand wordt een overzicht verstrekt van de door het Cft aan de openbare lichamen uitbetaalde bedragen in ANG (per entiteit en per jaar).

Openbaar lichaam	2008	2009	2010	2011	Totaal
Bonaire	6.755.253	0	5.383.188	2.470.513	14.608.954
Saba	1.850.237	1.233.613	2.931.966	1.327.000	7.342.816
Sint Eustatius	1.850.018	0	239.066	841.124	2.930.208
	10.455.508	1.233.613	8.554.220	4.638.637	24.881.978

Schuldsanering

Zoals reeds naar voren gebracht is voor de sanering van de betalingsachterstanden 2006-2007 door het ministerie van BZK een bedrag toegezegd van maximaal ANG 50 miljoen. De toekenning van dit bedrag vond plaats in de bestuurlijke overleggen van 18 juni 2008 en 22 september 2008. De verdeling van dit bedrag over de diverse openbare lichamen is nooit expliciet aan de orde geweest. Men is er toen van uitgegaan dat het bedrag van ANG 50 miljoen ruim voldoende zou zijn om alle betalingsachterstanden over 2006 en 2007 van de drie openbare lichamen te saneren. Afgesproken werd dat de sanering op basis van adviezen van het College zou plaatsvinden. In de afgelopen twee jaren heeft het Cft diverse saneringsadviezen uitgebracht die vrijwel allemaal zijn opgevolgd. Hieronder wordt een overzicht verstrekt van de overgemaakte saneringsgelden onderverdeeld naar entiteit en jaar van betaling (in ANG).

Openbaar lichaam	2010	2011	Totaal
Bonaire	15.970.657	8.993.605	24.964.262
Sint Eustatius	5.551.115	2.819.765	8.370.880
Saba	3.645.997	433.181	4.079.178
Totaal	25.167.769	12.246.551	37.414.320

* Dit bedrag laat een verschil zien van ANG. 44.848 met het in de paragraaf 'betalingsachterstanden' genoemd bedrag van de door het Cft gesaneerde schulden. Gezien de grootte ervan is het verschil niet nader uitgezocht.



Concluderend

Na vier jaar toezicht signaleert het Cft, na eerdere berichten van vooruitgang, dat er over de afgelopen periode over het algemeen weinig vooruitgang is geboekt door met name de twee kleinere openbare lichamen. Het grootste struikelblok is de personele capaciteit. De vele veranderingen moeten door slechts enkele personen worden doorgevoerd. Na een periode van (lichte) vooruitgang lijkt een zekere 'verandermoeheid' te zijn ingetreden.

Ondanks dit signaal mag niet onvermeld blijven dat sinds de start van het staatkundige vernieuwingsproces al veel stappen zijn gezet. De eilanden zijn van ver gekomen en hebben, gezien het vertrekpunt, veel bereikt. Het Cft heeft hier sinds het begin een belangrijke rol in kunnen vervullen. Enerzijds door er als toezichthouder voor te waken dat de openbare lichamen herinnerd blijven worden aan de geldende wet- en regelgeving op het terrein van het begrotingsproces en het financieel beheer. Anderzijds door de openbare lichamen waar mogelijk met advies bij te staan. Het uitbreiden van de capaciteit is een zeer belangrijk aandachtspunt voor de nabije toekomst, want alleen op die manier kan de reeds ingezette weg van verbeteringen verder worden doorgezet.