



Aan
De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Contactpersoon

R.A.W. Thuis

Datum

29 mei 2008

Ons kenmerk

Cft/2008/211

Pagina

1/13

Telefoonnummer

+5999 461 9081

E-mail

collegefinancieeltoezicht@gmail.com

Uw kenmerk

-

Bijlagen

-

Onderwerp

Halfjaarrapportage College financieel toezicht

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

Op basis van artikel 4 lid 2 van het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES, dient het College financieel toezicht (Cft) eens per half jaar schriftelijk verantwoording af te leggen over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Bijgaand ontvangt u de rapportage over de eerste halfjaarsperiode, december 2007 – mei 2008. De tweede halfjaarrapportage zal de periode juni 2008 – december 2008 omvatten.

De rapportage is voor hoor-en-wederhoor voorgelegd aan de eilandgebieden. Een afschrift van de definitieve rapportage is conform artikel 4 gezonden aan de bestuurscolleges en eilandsraden van de eilandgebieden.

Het College verzoekt u deze rapportage door te geleiden aan de raad van ministers van het Koninkrijk.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van het College financieel toezicht

Namens deze,

De secretaris van het College financieel toezicht

mr. R.A.W. Thuis

College financieel toezicht

De Rouvilleweg 39

Curaçao

Nederlandse Antillen

Telefoon (+5999) 461 9081

Telefax (+5999) 461 9088

E-mail collegefinancieeltoezicht@gmail.com

0 5 9 9 9 4 6 1 9 0 8 1

College financieel toezicht

1^e Halfjaarrapportage

December 2007 – mei 2008

Inleiding

In de aanloop naar de nieuwe staatkundige structuur voor de Nederlandse Antillen is in de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 afgesproken dat er bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMvRB) toezicht zou worden ingesteld op de overheidsfinanciën van de eilandgebieden Bonaire, St. Eustatius en Saba (de BES-eilanden). De AMvRB Besluit tijdelijk financieel toezicht BES (in het vervolg AMvRB) is op 30 november 2007 gepubliceerd. De AMvRB regelt onder meer de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder. Vanaf 1 december 2007 is deze toezichthouder, het College financieel toezicht (Cft), officieel operationeel.

Artikel 4 lid 2 van de AMvRB bepaalt dat het College financieel toezicht eens per half jaar schriftelijk verantwoording aflegt over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Het Cft heeft de rapportage voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de BES-eilanden, en conform artikel 4, in afschrift gezonden aan de bestuurscolleges en eilandsraden van de eilandgebieden.

Eerste bevindingen

Het College financieel toezicht is nu een half jaar operationeel. Met de eilandgebieden zijn soms stevige discussies gevoerd, maar het College heeft de sfeer op de eilanden als welwillend en positief ervaren. Het College is ervan doordrongen dat de nieuwe manier van werken voor de eilanden op sommige punten een grote verandering betekent. Deze veranderingsslag kan niet van de ene op de andere dag worden gemaakt. Het College is dan ook verheugd te merken dat de eilanden eveneens overtuigd zijn van de noodzaak tot verandering en hard werken om deze tot stand te brengen. De verhoudingen tussen het Cft en de eilandgebieden zijn zakelijk en goed te noemen.

Het is zaak om het momentum te bewaren en de eerste stappen die gezet zijn te continueren en follow up te geven. Daartoe ziet het College een aantal punten dat met voorrang aandacht behoeft. In het onderdeel over de vooruitblik naar de komende periode wordt hier uitvoerig bij stilgestaan.

De rapportage bevat naast een verantwoording over de gevoerde werkzaamheden in de verslagperiode ook een vooruitblik naar de werkzaamheden van de komende periode.

Verantwoording over de verslagperiode

Organisatie en werkwijze Cft

Het College bestaat momenteel uit vier leden: één op voordracht van de BES-eilanden gezamenlijk, één op voordracht van het Land Nederlandse Antillen, één op voordracht van Nederland en een voorzitter. Het College wordt bijgestaan door een secretariaat, die de dagelijkse werkzaamheden en contacten met de eilanden onderhoudt. Het secretariaat bestaat momenteel uit tien personen. Wanneer de werkzaamheden zullen worden uitgebreid met Land, Curaçao en St. Maarten zullen de laatste twee ook een lid voor het College voordragen. Tevens zal ook het secretariaat dan worden uitgebreid. Vooruitlopend daarop is het Cft een werving voor nieuw personeel voor het secretariaat gestart, waarbij de voorkeur uitgaat naar kandidaten die afkomstig zijn van of ervaring hebben met de Nederlandse Antillen.

Het Cft wenst beperkt in omvang te blijven. Er zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van werk dat reeds door anderen is uitgevoerd. Ook het feit dat het toezicht slechts tijdelijk is maakt dat het Cft niet een al te grote organisatie dient te worden.

Het College heeft als doelstelling het bevorderen van deugdelijke overheidsfinanciën, inclusief het daarbijbehorende beheer. Het doet dat ondermeer door toe te zien op de naleving van door partijen gemaakte afspraken. Het College beseft dat de nieuwe manier van werken een forse omslag voor de eilandgebieden betekent. Deze omslag zal de nodige tijd vergen. Het is belangrijk dat de eilandgebieden in de toekomst zelf kunnen zorgdragen voor deugdelijke overheidsfinanciën. Het Cft wil de eilandgebieden daarbij helpen. Het wil nadrukkelijk niet alleen op de vingers tikken wanneer zaken (nog) niet goed lopen maar juist samen met de eilanden kijken naar oplossingen en verbeteringen. Daarbij te allen tijde oog hebbend voor de mensen op de eilandgebieden die het werk uiteindelijk moeten doen.

Werkzaamheden

Kennismaking op de eilanden

Van 21 tot 31 januari 2008 heeft het College een eerste rondreis over de eilanden gemaakt. Het doel van deze reis was enerzijds de kennismaking tussen het pas officieel aangetreden College en de eilandgebieden en anderzijds het uitwisselen van informatie en verwachtingen omtrent een aantal concrete zaken. Er is gesproken met (vertegenwoordigers van) bestuurscolleges, eilandsraden, gezaghebbers, en hoofden van dienst. Op Bonaire is tevens gesproken met vertegenwoordigers van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM) en de Kamer van Koophandel. Naast gesprekken met vertegenwoordigers van de BES-eilanden is op Curaçao ook kennisgemaakt en gesproken met de minister van Financiën en de Gouverneur.

Via een persconferentie vanuit het kantoor van het secretariaat op Curaçao heeft het Cft zich richting de pers en daarmee het grote publiek gepresenteerd.

In de periode van 27 april tot 8 mei heeft de tweede rondreis van het College plaatsgevonden. Tijdens die reis werd met name bezien waar en op welke wijze sprake was van voortgang op de in gang gezette activiteiten. Geconstateerd is dat de eilanden voortvarend te werk zijn gegaan deze eerste maanden. Wat dat betreft is er reden voor tevredenheid. We zijn er echter uiteraard nog niet. Er zal nog veel werk verzet moeten worden. Op papier mag het financiële plaatje er goed uitzien, het gaat nu om een adequate uitvoering van de begroting. Tijdens de reis werd evenwel ook helder dat snel duidelijkheid dient te ontstaan over een aantal nog openstaande punten, zoals de wijze van omgaan met de schulden die na 31 december 2005 zijn ontstaan, de financiering van de tijdelijke tekortreeks en het vraagstuk van het voorzieningenniveau (en takendiscussie). Zowel de begrotingsuitvoering 2008 als de begrotingsvoorbereiding 2009 en verder zijn daarmee zeer gediend. Op deze rondreis is het Cft ook doordrongen geraakt van de noodzaak tot verbetering van de interdepartementale en interinsulaire afstemming. Indien vanuit de respectieve ministeries activiteiten gaan worden verricht op de verschillende eilandgebieden, dan moet worden voorkomen dat een situatie gaat ontstaan waarbij aan de ene kant bij de eilandgebieden wordt aangedrongen op het zetten van de tering naar de nering, terwijl tezelfdertijd op verschillende deelaspecten geldstromen vanuit de ministeries in de richting van de eilandgebieden gaan ontstaan. Het Cft pleit voor een degelijke afstemming van geldstromen vanuit Nederland in de richting van de eilandgebieden. Ook is gebleken dat tussen de drie BES-eilanden niet altijd even eenduidig wordt afgestemd waardoor het wiel soms opnieuw wordt uitgevonden. Ook in de richting van de drie BES-eilanden pleit het Cft nadrukkelijk voor het bezien van betere afstemming en samenwerkingsmogelijkheden.

Advies tekortreeks

Bij brief van 16 november 2007 is het Cft gevraagd advies uit te brengen over de zogenoemde tekortreeks. Deze reeks bepaalt in welke stappen het begrotingstekort van de respectievelijke eilandgebieden dient te worden teruggebracht teneinde een sluitende begroting 2011 te kunnen presenteren. Het Cft heeft op 4 januari een niet-bindend advies uitgebracht voor de eilandgebieden Bonaire en Saba. Vanwege het feit dat op dat moment de jaarrekeningen 2003-2005 van St. Eustatius nog niet beschikbaar waren, werd het advies voor St. Eustatius pas uitgebracht op 29 januari. Voor 2008 werd voor Bonaire, St. Eustatius en Saba een tekort van respectievelijk ANG 17,6 miljoen, ANG 5 miljoen en ANG 2,5 miljoen geadviseerd. Nederland en de BES-eilanden hebben op 31 januari overeenstemming bereikt over de tekortreeks, conform het advies van het Cft.

Begroting 2008

In de tweede helft van 2007 hadden de eilandgebieden reeds een begroting 2008 opgesteld die door de eilandraden was vastgesteld. De AMvRB, op basis waarvan de begrotingen zouden moeten worden getoetst, is pas tegen het eind van 2007 van kracht geworden en de onderhandelingen over de tekortreeks leidden pas in de loop van januari 2008 tot een akkoord. Hierdoor voldeden de opgestelde begrotingen niet aan de gemaakte afspraken. De eilanden zijn gevraagd om een ontwerp-begroting in te dienen, die voldeed aan de inmiddels gemaakte afspraken.

Die begroting kende geen meerjarenraming, vanwege de nog bestaande onhelderheid op een aantal aspecten. Het opstellen van een deugdelijke meerjarenraming hangende die onduidelijkheid werd door het Cft als "van weinig toegevoegde waarde" gekwalificeerd.

Saba was op 1 februari 2008 het eerste eiland dat dit deed. Hierdoor kon het Cft op 4 februari 2008 een positief advies uitbrengen bij de begroting. Na het door de Eilandsraad ongewijzigd vaststellen van de ontwerpbegroting kon het Cft op 11 maart 2008 zijn definitieve goedkeuring verlenen. St. Eustatius was het tweede eiland dat een begroting heeft ingediend. Op 29 februari 2008 werd de ontwerpbegroting voor advies ingediend bij het Cft. Op 3 maart 2008 heeft het Cft een positief advies gegeven. Bij de behandeling in de Eilandsraad (14 maart 2008) is één amendement ingediend. Op 18 maart 2008 is de begroting, inclusief de verwerking van het amendement, ter finale goedkeuring ingediend bij het Cft. Nog dezelfde dag heeft het Cft deze goedkeuring verleend.

De begroting van Bonaire had wat meer voeten in de aarde. Bonaire bleef heel lang op het standpunt staan dat de inkomsten waarover Bonaire zou kunnen beschikken in 2008 veel hoger zouden zijn dan het Cft had ingeschat en op basis waarvan de tekortreeks (die men overigens wel had aanvaard) was opgesteld. Het ontbrak echter aan een validatie van deze hogere inkomsten door een onafhankelijke derde (bijvoorbeeld door accountants gecontroleerde jaarrekeningen), waardoor het College zich genoodzaakt zag vast te houden aan de eigen raming. Even leek het erop dat Bonaire niet zelf met een begroting; passend binnen de kaders van de AMvRB, zou komen, hetgeen betekende dat het Cft zelf een begroting voor Bonaire zou moeten opstellen die dan door de minister van BZK zou moeten worden vastgesteld. Het Cft had een dergelijke begroting uit voorzorg ook al opgesteld en heeft permanent de vinger aan de pols gehouden bij de interne besluitvorming op Bonaire (hetzelfde geldt voor de begrotingen van Saba en St. Eustatius). Uiteindelijk kwam Bonaire op 11 maart alsnog met een eigen begroting, die dezelfde dag nog, vanwege de intensieve contacten en informatieuitwisseling, kon worden voorzien van een positief advies. Op 19 maart werd de begroting ongewijzigd vastgesteld door de Eilandsraad waarna deze ter finale goedkeuring is voor gelegd aan het Cft. Deze verleende de goedkeuring op 20 maart. Hiermee beschikken alle drie eilanden over een door het Cft goedgekeurde begroting.

Gehanteerde systematiek bij opstellen begroting

Voor het bepalen van het maximale kader waarbinnen de begroting van de eilanden zich diende te bevinden is gebruik gemaakt van de meest recente realisatiecijfers die ter beschikking waren. Dat waren voor Bonaire en Saba de jaarrekeningen tot en met 2005 en voor St. Eustatius de jaarrekeningen tot en met 2004. De inkomsten die daaruit naar voren kwamen zijn geëxtrapoleerd naar 2008 door de economische groei voor het Land te hanteren zoals deze door het CBS Nederlandse Antillen is gepubliceerd. Voor de loon- en inkomstenbelasting is tevens een inkomenselasticiteit gehanteerd. De aldus verkregen schatting van de eigen inkomsten zijn vermeerderd met de middelen uit SEI, Usona en het Solidariteitsfonds, alsmede met het maximaal toegestane tekort voor 2008. Aldus is een financieel kader verkregen waarbinnen de eilandgebieden de bestuurlijke keuzes dienden te maken.

De discussie met Bonaire liet zien dat deze systematiek aan kritiek onderhevig was. De discussie laat ook duidelijk zien dat het voor de toekomst (te beginnen met de begroting 2009) van het grootste belang is om de jaarrekeningen tot en met 2007 beschikbaar te hebben. Daarnaast is ook een adequate registratie van de begrotingsuitputting 2008 van groot belang. Op die wijze zou van meer recente gegevens gebruik kunnen worden gemaakt bij de begrotingsvoorbereiding 2009. Op dit moment ontbreekt het echter nog aan deze informatie. Dit impliceert, indien dit zo blijft, dat automatisch de huidige gehanteerde kaders zullen worden doorgetrokken en de voor het jaar 2008 gehanteerde systematiek (inclusief de gehanteerde terughoudendheid) ook voor het jaar 2009 zal moeten worden gebruikt.

Voorlopige voorziening

In de periode tussen 1 januari 2008 en het moment dat de begrotingen 2008 zijn goedgekeurd, was er op basis van artikel 30 van de AMvRB sprake van een tijdelijke voorziening, waarmee de eilanden vooruitlopend op een goedgekeurde begroting wel de nodige betalingen konden verrichten. Het ging hierbij nadrukkelijk om de lopende zaken; er mochten geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan. De ruimte voor betalingen was tot een maximum beperkt. De voorziening werd ingetrokken vanaf het moment dat er de beschikking was over een goedgekeurde begroting. Er is een drietal accountants verzocht te onderzoeken hoe op de eilanden met deze tijdelijke voorziening is omgegaan. Ten tijde van het opmaken van deze halfjaarrapportage waren de uitkomsten van deze onderzoeken nog niet bekend. In de tweede halfjaarrapportage zal ingegaan worden op deze resultaten.

Voorafgaand toezicht Bonaire

Ten tijde van het vaststellen en goedkeuren van de begroting 2008 voor Bonaire was het eerste kwartaal van 2008 reeds nagenoeg verstreken. Dat maakt de resterende tijd voor de uitvoering van de begroting beperkt. Daarnaast is sprake van substantiële spanning op de begroting van Bonaire als gevolg van het feit dat Bonaire de laatste jaren veel verplichtingen is aangegaan met effecten voor 2008 en verder. Hierdoor is de ruimte binnen de beschikbare kaders marginaal. Daarmee is de tijd en ruimte om leermomenten in te bouwen en eventuele fouten te herstellen beperkt. Tevens geeft dit het belang aan van een goede verplichtingenadministratie. Het Bestuurscollege heeft aangegeven dat de financiële administratie, vanwege de achterstanden en het onvoldoende op orde zijn van interne controle, geen volledig betrouwbare informatie kan opleveren. Het College heeft daarom aan de raad van ministers van het Koninkrijk (RMR) voorgesteld om onderdelen van de begroting onder voorafgaand toezicht te plaatsen. Het gaat om de onderdelen personeel en subsidies (samen goed voor circa 70% van de begroting). De RMR heeft in haar vergadering van 11 april 2008 ingestemd met dit voorstel.

Voorafgaand toezicht kan op velerlei manieren worden vormgegeven, van mild tot streng. Het College heeft in eerste instantie gekozen voor een milde vorm van voorafgaand toezicht. Het College ziet het instrument met name als een middel om de positie van de afdeling Financiën van Bonaire te versterken en daarmee de afdeling Financiën (samen met het Bestuurscollege) een betere grip te laten krijgen op de

uitvoering van de begroting en om daarmee het totale financiële beheer te verbeteren. Het zwaartepunt van het voorafgaand toezicht ligt dan ook bij de afdeling Financiën, die periodiek (eens per week) het College dient te informeren over welke verplichtingen zullen (moeten) worden aangegaan en of de juiste procedure daarbij is doorlopen. Als het goed gaat ontstaat daarmee voor het Bestuurscollege van Bonaire permanent zicht op de beschikbare ruimte om zo onderbouwd besluiten te kunnen nemen. Indien mocht blijken dat deze milde vorm niet werkt, zal het Cft verzoeken om een zwaardere vorm van toezicht toe te passen. Hierbij denkt het College dan in eerste instantie bijvoorbeeld aan het vaker instellen van accountants- en boekenonderzoeken.

Financieel beheer

Door het Cft zijn nulmetingen uitgevoerd (zie bijlage) om de stand van zaken te meten met betrekking tot het financieel beheer van de eilanden. Hierbij zijn diverse gesprekken gevoerd met betrokkenen en is gebruik gemaakt van materiaal dat reeds voorhanden was. Mede op basis hiervan zijn de te nemen stappen op het gebied van financieel beheer in kaart gebracht en is een prioritering in deze stappen aangebracht. Deze prioritering is voor wat betreft de te nemen stappen in 2008 opgenomen in het zogenoemde Toetsingskader 2008. Dit toetsingskader is een praktische uitwerking van hetgeen op meer abstract niveau in de AMVRB is opgenomen. Financieel beheer is een belangrijk en omvangrijk aandachtsgebied voor het Cft en de eilanden. Veel zaken hebben aandacht nodig en niet alles kan tegelijk. Daarom is er voor gekozen een prioritering in de stappen aan te brengen. Voor 2008 ligt de prioriteit bij het verbeteren van de informatievoorziening. Bij het beoordelen van de begroting en het adviseren over de tekortreeks heeft het College ervaren dat het op de eilanden veelal ontbreekt aan betrouwbare en tijdige informatie. Zo dateren de laatst opgemaakte jaarrekeningen van 2005 (voor St. Eustatius zelfs van 2004). Daarnaast ontbreekt een deugdelijke verplichtingenadministratie. Hierdoor is het bijzonder lastig om een betrouwbare begroting op te kunnen stellen en uit te voeren.

De eilanden zullen dan ook op de mate waarin de prioriteiten voor 2008 zijn gehaald worden beoordeeld. Voor 2009 zal een nieuw toetsingskader worden opgesteld met de prioriteiten van 2009. Uiteraard zal in de beoordeling 2009 ook aandacht worden besteed aan de mate waarin de gezette stappen in 2008 beklijven.

Regelingen

In het kader van de bevoegdheid van het College om nadere regelgeving te stellen heeft het College een tweetal regelingen opgesteld; de "Regeling Verplichtingen en Budgetbeheer" en de "Regeling Uitgifte en Gebruik Creditcards". Op 11 april 2008 zijn deze regelingen gepubliceerd in de Curacaosche Courant. Hoewel de regelingen eerst in april zijn gepubliceerd en op die datum in werking zijn getreden, zijn de regelingen reeds in januari 2008 door het College vastgesteld en vanaf dat moment indringend gecommuniceerd met de eilandgebieden.

De Regeling Verplichtingen en Budgetbeheer regelt ondermeer de procedure met betrekking tot het aangaan van verplichtingen en wie daartoe gemachtigd is. Hiermee hangt samen het mandaatregister. Dit register is op 18 april 2008 gepubliceerd in de Curacaosche Courant. Met de publicatie van het mandaatregister zijn de namen kenbaar

gemaakt van de personen die gemachtigd zijn namens het eilandgebied verplichtingen aan te gaan.

Met de publicatie van de regelingen zijn deze officieel in werking getreden. Naast de verplichtingen schrijft de "Regeling Verplichtingen en Budgetbeheer" tevens voor hoe moet worden omgegaan met voorschotten en vorderingen.

De eilanden is verzocht om deze regelingen door te vertalen in interne regelingen. Slechts wanneer er sprake is van bijvoorbeeld een eilandelijke regeling voor het gebruik van creditcards is het voor de eilanden toegestaan gebruik te maken van creditcards.

Geïntegreerd middelenbeheer (GMB)

Eén van de bepalingen in de AMvRB luidt dat de BES-eilanden ieder via rekeningen gaan bankieren bij het Cft. Alle uitgaven en ontvangsten lopen voortaan via deze rekeningen. Dit heeft, naast het voorkomen van onnodige rentebetalingen, als voordeel dat op ieder gewenst moment van het jaar de stand omtrent de begrotingsuitputting kan worden opgemaakt. De eilanden krijgen dan beter zicht in hoeverre er nog ruimte is om verplichtingen aan te gaan en hoe de gerealiseerde ontvangsten zich verhouden tot de begrote ontvangsten.

Het bankieren via een rekening bij het Cft dient ook nog een ander doel. Voorheen werd er door de eilanden vaak op de kas gestuurd: hoeveel kasmiddelen zijn er nog beschikbaar en welke rekeningen kunnen daarmee worden voldaan. Ontvangsten kennen vaak een ander verloop dan de uitgaven. Daarmee kan op enig moment een liquiditeitstekort ontstaan. Door het bankieren bij het Cft kan dit probleem worden omzeild. Er kunnen dan voldoende liquiditeiten worden aangetrokken om het liquiditeitstekort op te vangen. Uiteraard dient dit in de loop van het jaar wel te worden gecompenseerd met liquiditeitsoverschotten, zodanig dat het toegestane tekort niet wordt overschreden. Op deze wijze kunnen de benodigde betalingen worden verricht en kan de begroting volgens plan worden uitgevoerd.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om het GMB vanaf het moment van operationeel zijn van het Cft te laten ingaan. Vanwege technische aspecten en administratieve achterstanden heeft de Staatssecretaris van BZK besloten om bij inwerkingtreding van de AMvRB voor de BES de werking van artikel 24 tijdelijk op te schorten tot 1 juli 2008. In overeenstemming met het Ministerie van Financien zijn offertes aangevraagd bij twee banken. Onlangs is gebleken dat één van die twee vanwege technische vraagstukken naar verwachting niet in staat zal zijn om die datum te halen. Om die reden zal met de andere bank worden bezien om zo snel als mogelijk voor het eerstkomende jaar het GMB uit te gaan voeren.

In aanloop naar dit systeem is een tijdelijke leenfaciliteit bij het Cft in het leven geroepen om de tijdelijke liquiditeitsproblemen op te kunnen lossen. Bij het (maandelijks) indienen van de kasprognose dient tevens, indien nodig, een aanvraag voor tijdelijke liquiditeitssteun te worden ingediend. Tot nog toe is geen aanvraag voor tijdelijke liquiditeitssteun ingediend. Uit de ingediende maandverantwoordingen (niet ieder eiland en niet iedere maand) blijkt dat er kennelijk voldoende inkomsten waren om de uitgaven te kunnen doen.

Daarnaast heeft het Cft geconstateerd dat, in tegenstelling tot hetgeen in de AMvRB is afgesproken, het eilandgebied Bonaire een voorschot heeft ontvangen van het Land om daarmee acute liquiditeitsproblemen te ondervangen. Het Cft heeft aan betrokken actoren meegedeeld dat zulks tegen de afspraken indruist en dan ook niet is toegestaan. De minister van Financien van het Land de Nederlandse Antillen heeft, na deze constatering, daarover aan alle betrokkenen schriftelijk gecommuniceerd dat dergelijke voorschotten niet langer meer mogelijk zijn en dan ook niet meer zullen worden verstrekt.

Corporate governance

Ook op het gebied van corporate governance heeft het College bevoegdheden. Zo moet het aantrekken en afstoten van deelnemingen en het oprichten van stichtingen ter goedkeuring aan het College worden voorgelegd. Hetzelfde geldt voor benoemingen in de Raad van Commissarissen (zo heeft Bonaire de benoeming van nieuwe leden in de Raad van Commissarissen van Bonaire International Airport (BIA) aan het Cft voorgelegd). De eilanden is gevraagd zelf met een gedragscode goed bestuur te komen. Tevens zal het College een kader opstellen waaraan een gedragscode goed bestuur zou moeten voldoen. Daarmee heeft het College een instrument om de gedragscodes die door de BES-eilanden worden opgesteld te kunnen toetsen. Elementen die daarbij aan de orde moeten komen zijn o.a. de benoeming van bestuurders in een deelneming. Er moet sprake zijn van functieprofielen, er moet een transparante procedure voor benoemingen zijn. Ook dient er een visie op verzelfstandigingen te zijn. Duidelijk moet zijn op basis van welke criteria overgegaan kan worden tot verzelfstandiging. De verhoudingen tussen politici en bestuurders van deelnemingen en overheids NV's dienen helder te zijn, evenals de wijze waarop de overheid dergelijke instellingen wel of niet wenst aan te sturen. Ook moet een helder dividendbeleid zijn ontwikkeld en dienen de geldstromen tussen overheid en NV volstrekt transparant te zijn.

Tijdens het kennismakingsgesprek van het College met de Bonaire Holding Maatschappij (BHM), de holding waar de overheidsNV's zijn ondergebracht, tijdens de eerder genoemde eerste rondreis, zijn met de BHM afspraken gemaakt dat er door de BHM nieuwe statuten zullen worden opgesteld. Statuten die passen binnen de kaders van de AMvRB, in het bijzonder artikel 26.

Vooruitblik naar de komende periode

Begrotingsuitvoering

Nu de begrotingen van de drie eilanden zijn vastgesteld en goedgekeurd, komt het aan op een adequate uitvoering van de begroting en de monitoring daarvan. Daarbij is een financieel systeem dat tijdige, volledige en betrouwbare informatie oplevert onontbeerlijk. Zoals reeds eerder opgemerkt is het College gebleken dat het juist hieraan schort op de eilanden en dat heeft het College (in overleg met de eilanden) doen besluiten om de verbetering van de informatievoorziening als prioriteit van 2008 te bestempelen. Op dit moment zijn de systemen waarover de eilanden beschikken

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

kwalitatief van onvoldoende niveau om dergelijke informatie op te leveren en zijn deze dringend aan vervanging toe. Het College acht het derhalve van groot belang om zo snel mogelijk een nieuw financieel systeem op de BES-eilanden te introduceren, waarbij het College een voorstander is van een zo eenvoudig mogelijk systeem en waarbij de drie eilanden hetzelfde systeem gaan gebruiken en zelfs bezien of grotere mogelijkheden tot gezamenlijk gebruik aan de orde zouden kunnen zijn. Het College heeft in zijn twee bezoeken aan de eilandgebieden vastgesteld dat er tot op heden geen voortgang wordt gemaakt bij de realisatie van een nieuw financieel systeem, ondanks het feit dat in het bestuurlijk overleg in januari 2008 tussen het Cft en de staatssecretaris van BZK en een ambtelijke vertegenwoordiging van Financiën is toegezegd dat binnen enkele weken de zaak geregeld zou worden. Het Cft onderstreept nogmaals de urgentie van deze implementatie.

Ook op het terrein van de belastinginning moet een aantal stappen worden gezet. De inning laat nu veelal nog te wensen over (er is bijvoorbeeld sprake van grote achterstanden). Daarmee kunnen de eilanden niet over de maximaal mogelijke omvang van belastingmiddelen beschikken. Er dient aandacht te worden besteed aan het inlopen van deze achterstanden en het 'opschonen' van de systemen en de administratie. Hierbij zal hulp vanuit de Nederlandse belastingdienst onmisbaar zijn. Tevens zullen de mensen van de belastingdienst op de eilanden opgeleid moeten worden. Dit kan door deze personen een tijdje mee te laten draaien in de Nederlandse belastingdienst en ondertussen de systemen op de eilanden op te schonen en achterstanden in te lopen. Op deze manier kunnen de mensen met een schone lei beginnen wanneer ze vanuit Nederland terug naar de eilandgebieden gaan. Deze benadering zou ook voor de overige administratieve systemen kunnen worden gevolgd. Het van de aanwezige, meestentijds beperkte, capaciteit verlangen dat men zichzelf opleidt, en de opgelopen achterstand inloopt en de actuele werkzaamheden uitvoert, is weinig realistisch.

Begroting 2009 (voorzieningenniveau en schulden 2006/2007)

Er lopen nog discussies tussen de BES-eilanden en Nederland met betrekking tot een tweetal belangrijke onderwerpen: het voorzieningenniveau (en takendiscussie) en de wijze van omgaan met de opgelopen schulden 2006/2007. De uitkomst van deze discussies zijn van grote invloed op de begrotingen van de eilanden.

Voorzieningenniveau/takendiscussie

Nu de BES-eilanden een bijzonder openbaar lichaam van Nederland worden en Nederlandse bewindspersonen (mede)verantwoordelijk worden voor de eilanden heeft dat consequenties voor het gewenste voorzieningenniveau. Nederlandse ministeries bezoeken de eilanden om de huidige stand van het voorzieningenniveau in kaart te brengen. Tussen Nederland en de BES-eilanden zal overeenstemming bereikt moeten worden over het gewenste voorzieningenniveau. Daarbij komt tevens aan de orde wie verantwoordelijk zal zijn voor de totstandkoming van dat niveau, inclusief de financiële consequenties. Wat zal Nederland voor zijn rekening nemen en wat moeten de eilanden

zelf blijven doen? Het zal duidelijk zijn dat de uitkomst van deze discussie van grote invloed is op de begroting van de eilanden.

Naast het voorzieningenniveau speelt ook nog de takendiscussie. Het Land neemt niet altijd zijn verantwoordelijkheid op de eilanden. Bovendien zullen met de ontmanteling van het Land onvermijdelijk taken bij de eilandgebieden komen te liggen of zullen deze worden overgenomen door Nederland. Daar waar de eilandgebieden de taken reeds van het Land hebben overgenomen is vaak geen sprake van het mede overkomen van de bijbehorende financiële middelen. Dit legt derhalve extra druk op de eilandelijke begrotingen. Het College hecht eraan te benadrukken dat het van belang is tijdig aan te geven welke taken in de toekomst door Nederland zullen worden overgenomen. Het College vraagt aandacht voor de lange termijn gevolgen van investeringen voor de begroting.

Schulden 2006/2007

Tussen Nederland en de BES-eilanden is overeengekomen dat Nederland een groot deel van de overheidsschuld van de eilanden zal saneren. Daarbij is als peildatum gekozen 31 december 2005. Als gevolg van tekorten op de eilandelijke begrotingen in 2006 en 2007 zijn er in deze jaren nieuwe schulden bijgekomen. Ook de stand van de schulden van 2005 is nog in beweging. Dat betekent dat er mogelijk sprake zal zijn van restschulden 2005. Over de nieuwe schulden 2006 en 2007 dient nog een besluit te worden genomen. Voor de begrotingen van de BES-eilanden maakt het wezenlijk verschil of de rente- en aflossingsverplichting voor rekening van de eilanden komt of dat Nederland deze voor zijn rekening neemt. Voor de begroting 2009 pleit het Cft ervoor deze wederom 'buiten haken' te plaatsen tot er formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Tot het moment van helderheid belast dit vraagstuk in principe de begroting voor 2008. Leveranciers willen graag eerst oude rekeningen betaald zien voordat er opnieuw tot levering wordt overgegaan. Daar waar het de opzet is om de eilandgebieden bij te brengen dat gestuurd moet worden op een goede begroting en dito uitvoering, in plaats van enkel sturen op liquide middelen, wordt dat proces bemoeilijkt door de aanwezigheid van die restschulden.

Daarenboven wordt met uitblijvende helderheid tevens een perverse prikkel geïntroduceerd. Indien immers op een later tijdstip zou worden besloten om de schulden voor 2006 en 2007 over te nemen zou diegene die deze niet heeft betaald worden bevoordeeld boven diegene die, ten laste van de begroting 2008, die schulden wel zou hebben betaald. Daarmee zou "slecht gedrag" worden beloond en "goed gedrag" worden bestraft.

Het feit dat over bovenstaande onderwerpen nog geen overeenstemming was bereikt op het moment van het opstellen van de ontwerpbegroting 2008 heeft het College doen besluiten om af te zien van het vragen om een meerjarenbegroting (wat wel één van de eisen in de AMvRB is voor een deugdelijke begroting). Tevens is de eilanden gevraagd de oude schulden wel op te nemen in de begroting maar het was niet nodig deze van een dekking te voorzien.

Q
Q
Q
Q
N
Q
Q
Q

De komende jaren zullen de begrotingen van de eilanden als gevolg van de afnemende tekortreeks steeds krupper worden. Wanneer ze daarbinnen ook de schulden 2006/2007 moeten opvangen, is de uitdaging des te groter. Ook zal snel duidelijkheid moeten komen wie de financiering van de tijdelijke tekorten van de periode 2008-2010 voor zijn rekening neemt. Voor de begroting 2009 pleit het Cft ervoor ook deze posten wederom 'buiten haken' te plaatsen tot er formele besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Het jaar 2008 was begrotingsproces technisch een bijzonder jaar. De begrotingen konden pas worden opgesteld en goedgekeurd nadat het begrotingsjaar al was begonnen. Voor de begroting 2009 zal weer het 'normale' begrotingsproces doorlopen moeten worden. Dat betekent dat nu een aanvang zal moeten worden gemaakt met de begrotingsvoorbereiding 2009. Daartoe zal een macrokader worden opgesteld waarbinnen de begroting zich zal moeten bevinden. Om dit kader zinvol te kunnen opstellen en om een meerjarenbegroting te kunnen opstellen acht het College het van groot belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt op de twee bovengenoemde punten. Hoe sneller de eilanden weten waar ze zelf nog verantwoordelijk voor zijn en waar Nederland in de toekomst verantwoordelijk voor is, des te beter kunnen ze een goede begroting met de juiste afwegingen opstellen. Vooralsnog zullen deze punten 'buiten haken' moeten worden geplaatst.

Daarnaast is het zeer wenselijk dat de jaarrekeningen over de jaren 2006 en 2007 snel worden opgesteld. Hiermee kan de begroting 2009 op basis van meer recente realisatiecijfers worden opgesteld.

Versterking financiële functie

De AMvRB financieel toezicht BES heeft een tijdelijk karakter. Zodra de staatkundige hervormingen een feit zijn krijgt het financiële toezicht vorm in de Wet Financiële Verhoudingen BES. Het is daarbij ook van belang dat de eilanden zoveel mogelijk over een adequate interne control- en controleorganisatie beschikken en dat tevens controle en toezicht plaatsvinden door auditors en rekenkamer. Het College staat bij zijn werkzaamheden geen mechanisch toezicht voor ogen, waarbij het van een afstand beoordeelt of de overheidsfinanciën voldoen aan de gemaakte afspraken. Het wil in de praktijk van alle dag nadrukkelijk samen met de eilanden het toezicht vormgeven. Het College vraagt daarbij graag aandacht voor het investeren in de kwaliteit van de financiële functie van de eilanden. Het ontbreekt nu nog vaak aan voldoende menskracht binnen deze functie, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het gaat daarbij niet alleen om de afdeling financiën, maar zeker ook om de financiële mensen die werkzaam zijn bij de beleidsafdelingen en de betrokken bestuurders. In de visie van het College moet er geïnvesteerd worden in deze mensen met gerichte opleidingen.

Begroting 2008 Land, Curaçao en St. Maarten

In de concept AMvRB voor Land, Curaçao en St. Maarten is opgenomen dat het Cft, in het kader van de schuldsanering, een advies uit zal brengen over de begroting 2008 van Land, Curaçao en St. Maarten. Hiervoor worden de voorbereidingen getroffen.

Inmiddels zijn afspraken gemaakt met alle drie betrokken entiteiten om in de loop van juni/juli de begrotingen voor 2008 informeel te bezien en later van advies te voorzien, waarbij gelijktijdig zal worden meegekeken naar de begrotingsvoorbereiding voor 2009. Het streven is er op gericht om, vooruitlopend op een nog te realiseren AMvRB, reeds nu bij de begrotingsvoorbereiding voor 2009 te zijn betrokken, om op die wijze een aanloop zoals noodzakelijkerwijs het geval was bij de BES, te voorkomen. Als te hanteren kader bij die werkzaamheden zal de meest recente versie van de concept-AMvRB worden gehanteerd.

Financieel beheer

Bevindingen 0-meting prioriteiten financieel beheer 2008 (januari 2008)

Onderwerp	Doel	Bonaire	Saba	St. Eustatius
1 Verbeterplan financieel beheer 2008	Voorafgaand aan het jaar 2008 behoort het Eilandgebied een verbeterplan financieel te hebben ingediend bij het Cft;	- Verbeterplan aangeleverd in november 2007; - Beoordeeld door Cft op 31 december 2007.	- Geen verbeterplan aangeleverd; - Toegezegd alsnog met plan 2008 te komen; - Geen aanvragen voor USONA-gelden voor 2008.	- Geen verbeterplan aangeleverd; - Toegezegd alsnog met plan 2008 te komen; - Wel voorstel bij USONA ingediend voor IVB-programma.
Verbeterplan financieel beheer 2009	- Voorafgaand aan 2009 behoort Eilandgebied een verbeterplan financieel te hebben ingediend bij Cft; - Uiterlijk op 1 nov 2008.	-	-	-
2 Achterstand jaarrekeningen	- Alle jaarrekeningen tot en met het jaar 2006 dienen te zijn ingediend bij het Cft (incl. accountantsverklaring); - Uiterlijk op 1 april 2008 gereed.	2000 t/m 2004 controle ARNA afgerond, wachten is op eindrapport; 2005 controle ARNA nog niet afgerond; 2006 en 2007 per 1 juli 2008 gereed.	2005 - gereed 2006 en 2007 - worden opgesteld door Hassink en Roos. Naar verwachting voor 1 april 2008 gereed.	2003 en 2004 gereed 2005, 2006 en 2007 worden opgesteld door SOAB. Naar verwachting voor 1 april 2008 gereed.
3 Financiële administratie	- Er dient een door het Cft geaccordeerde financiële administratie te zijn geïmplementeerd; - Uiterlijk op 31 december 2008.	- Huidig: Account View; Uitbreiding software met module voor verplichtingen en budget in 2008; - Koppeling Account View en GOS.	- Huidig: Exact; - Veel activiteiten gebeuren handmatig - Implementatie GOS (voor eilandsontvanger) on hold gezet.	- Huidig: Exact; - Ontvangersadministratie handmatig; - Implementatie GOS versie 4 software (voor eilandsontvager) start in februari 2008.

90079050

Onderwerp	Doel	Bonaire	Saba	St. Eustatius	
4a	Verplichtingen - en budgetbeheer	- Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld. Deze moet, in overeenstemming met het Cft, verder uitgewerkt en geïmplementeerd zijn door de eilandgebieden; - Uiterlijk op 1 april 2008 gereed.	- Geén administratie van verplichtingen; - Verschillende besluiten van bestuurscollege vormen tezamen de richtlijn; - Bestellingen boven ANG 1000 altijd via bestuurscollege. Aanvullende richtlijn (ivm precaire financiële situatie), bestellingen tussen ANG 300 en 1000 via gedeputeerde Financiën.	- Geén administratie van verplichtingen; - Diensthooften gaan zelf verplichtingen aan, soms wordt vooraf (bij bedragen boven ca. 1000 NAF) toestemming gevraagd aan bestuurscollege. Wordt nog nagegaan of hiervan iets is vastgelegd; - Afdeling Financiën heeft pas zicht op verplichting op moment van binnenkomst factuur.	- Geén administratie van verplichtingen; - Diensthooften gaan zelf verplichtingen aan, soms wordt vooraf toestemming gevraagd aan gedeputeerde Financien. Niets van vastgelegd in procedures; - Afdeling Financiën heeft pas zicht op verplichting op moment van binnenkomst factuur.
4b	Voorschotten	- Door Eilandgebied dient, i.o.m. Cft, regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake verlenen van voorschotten, het vorderingenbeheer en terugvordering. - Voorschotten moeten in de administratie zijn geregistreerd; - Zolang eerder genoemde regeling niet is opgesteld mogen geen voorschotten worden verstrekt; - Uiterlijk op 1 april 2008.	- Verleende voorschotten worden geregistreerd in ontvangststelsel; - Opvolging verleende voorschotten niet voor 100% gegarandeerd; - criteria voor verstrekken voorschotten, overige voorschotten (personeel) weinig tot niets van beschreven.	- Af en toe worden voorschotten (aan personeel) verstrekt; - Aanvrager schrijft brief aan bestuurscollege, deze besluit; - Verleende voorschotten worden geregistreerd. Automatische inhouding voorschotten op salaris; - In besluit bc is procedure verstrekking en verrekening voorschotten medische kosten vastgelegd. Overige voorschotten niet beschreven.	- Af en toe worden voorschotten (aan personeel) verstrekt; - Geen criteria vastgelegd voor verstrekken en verrekenen van voorschotten; - Verstekte voorschotten worden geregistreerd en aan eind van de maand ingehouden op salaris.

Onderwerp	Doel	Bonaire	Saba	St. Eustatius
4c Mandateringsregeling	- Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld (regeling verplichtingen en budgetbeheer). Deze moet, in overeenstemming met het Cft, verder zijn uitgewerkt en geïmplementeerd door de eilandgebieden; - Uiterlijk op 1 april 2008 gereed.	- Momenteel geen budgethouderschap; - Wel sprake van mandatering kleine bestedingen; - Wens (bij afdeling Financiën) om dit in te voeren, vergt nader besluit bestuurscollege.	- Momenteel geen budgethouderschap; - Wel wens (bij afdeling Financiën) om dit in te voeren, op 30-1-2008 heeft hierover besluitvorming bestuurscollege plaatsgevonden.	- Momenteel geen budgethouderschap; - Per 1 januari 2008 wordt formulier gebruikt door diensthooften om goedkeuring te krijgen van hoofd Financiën voor het aangaan verplichting.
5 Regelingen betalingen creditcards	- Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld. Deze moet, in overeenstemming met het Cft, verder zijn uitgewerkt en geïmplementeerd door de eilandgebieden; - Uiterlijk op 1 april 2008 gereed.	- Betaling salaris: bank; - Overige betalingen via checks; - Géén creditcards en bankpassen EG in omloop.	- Betaling salaris: bank; - Betaling onderstand: cash; - Géén creditcards EG in omloop.	- Betaling salaris: bank; - Betaling arbeiders en onderstand: cash; - Géén creditcards EG in omloop, wel de wens om één te bestellen.
6 Krediet- en budgetbewaking	- Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake de wijze waarop krediet- en budgetbewaking wordt vormgegeven; - Uiterlijk op 1 juni 2008 gereed.	- Momenteel geen budgetbewaking; - Sturing op liquiditeiten.	- Enige vorm van budgetbewaking; - Maandelijks gaat kasprognose naar bestuurscollege, met daarin de uitgaven van de betreffende maand plus het percentage van de begroting dat is uitgegeven.	- Momenteel geen budgetbewaking; - Sturing op liquiditeiten.

Onderwerp	Doel	Bonaire	Saba	St. Eustatius
7 Personeel	In 2008 behoort ieder eilandgebied zicht te hebben op de daadwerkelijke omvang van het ambtelijk apparaat, verder dient er een vastgestelde formatie beschikbaar te zijn. Ook dient het eilandgebied inzicht te hebben in (-) het aantal ter beschikking gestelden, en (-) de lopende en voorgenomen overeenkomsten van opdracht.	- Omvang: géén informatie verkregen; - Organisatieverordening vastgesteld in 1994; - Recent zijn voor alle afdelingen (op één na) Organisatieboeken vastgesteld; - Mismatch tussen organisatieboeken en formatie begroting.	- Omvang: 158 ambtenaren, 64 contractanten; - Organisatieverordening vastgesteld in 1998, maar niet doorgevoerd in organisatie; - Mismatch tussen organisatieverordening en feitelijke organisatie.	- Omvang: 328 medewerkers (313 vast, 15 contractbasis). Waarvan 170 ambtenaren en 102 arbeiders; - Organisatie verordening dateert van 1996, praktijk verschilt; - Mismatch tussen organisatieverordening en feitelijke organisatie.
Peildatum 0-meting		Bonaire: 22-11-2007	Saba: 29-01-2008	St. Eustatius: 24-01-2008