



Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Januari – Juni 2020

Inleiding

Artikel 4, lid 2 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) bepaalt dat het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) eens per halfjaar schriftelijk verantwoording uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in afschrift aan de bestuurscolleges en de eilandsraden van de openbare lichamen. De voorliggende rapportage gaat in op de periode van januari tot en met juni 2020.

Deze halfjaarrapportage start met een toelichting op de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. Vervolgens wordt in een algemeen deel stilgestaan bij actuele onderwerpen ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire en Saba. Daarna volgt voor Bonaire en Saba een stand van zaken over de verantwoording over 2019 en de uitvoering van de begroting gedurende 2020. Tevens wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, het geïntegreerd middelenbeheer (GMB) en de liquiditeitspositie per eind juni 2020.

In de ministerraad van 19 juni 2020 heeft de benoeming van mr. Glenn Thodé als lid van het Cft namens de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba plaatsgevonden. De heer Thodé is de heer Domacassé opgevolgd, die na drie jaar per 1 juli 2020 terugtrad als lid van het Cft BES.

Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius

De Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (wet taakverwaarlozing) was van 7 februari 2018 tot en met 7 juli 2020 van kracht. In de wet taakverwaarlozing is in artikel 7 lid 1 opgenomen dat de artikelen 9 tot en met 12 en 17 tot en met 39 van de Wet FinBES niet gelden ten aanzien van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Als gevolg daarvan is Sint Eustatius uitgezonderd van het toezicht dat door het Cft wordt uitgeoefend, totdat het toezicht bij wet weer is hersteld. Het Cft diende wel betrokken te blijven bij, onder andere, de financiële ontwikkelingen van het openbaar lichaam. De wet taakverwaarlozing is in juli 2020 opgevolgd door de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius. De maatregelen die tot stand zijn gekomen op grond van de wet taakverwaarlozing worden geleidelijk, in vier fases, afgebouwd totdat is toegewerkt naar een reguliere bestuurlijke situatie. De overgang tussen de fases is gekoppeld aan de mate waarin is voldaan aan de gestelde voorwaarden. Voor het Cft betekent de nieuwe wetgeving dat het Cft in het tweede halfjaar 2020 zal adviseren bij de ontwerpbegroting 2021 van Sint Eustatius.

Algemeen

Het College heeft in het kader van de reguliere bezoeken aan de eilanden in februari 2020 Saba bezocht. Tijdens dit bezoek heeft het College gesproken met het bestuurscollege en de eilandsraad. Het geplande, reguliere bezoek aan de eilanden in juni 2020 heeft als gevolg van de wereldwijde Covid-19 crisis geen doorgang kunnen vinden. In de plaats hiervan zijn er op 29 juni en 7 juli jl., respectievelijk, videogesprekken gehouden met gezagsdragers van de openbare lichamen Bonaire en Saba.

Covid-19

De openbare lichamen hebben als gevolg van de wereldwijde Covid-19 crisis in maart de grenzen gesloten. Daarnaast heeft Saba in april tijdelijk een lock-down ingesteld. Als gevolg van de ontstane crisis hebben de bestuurscolleges van de eilanden zich eind maart 2020 gezamenlijk tot Nederland gewend met een verzoek voor additionele (financiële) steun. Door de Rijksoverheid is daartoe gewerkt aan verschillende regelingen om aanvullende steun aan de openbare lichamen te bieden, waaronder de 'subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies Caribisch Nederland'. Daarnaast heeft de Rijksoverheid extra middelen aan het openbare lichaam beschikbaar gesteld als aanvulling op het eigen, eilandelijk beleid.

De uiteindelijke, financiële impact van de Covid-19 crisis voor de eilanden is, gezien de met onzekerheden omgeven vooruitzichten, nog niet vast te stellen. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht echter pas in 2022 een volledig herstel van het toerisme in het Caribisch gebied. De Nederlandse regering is met de openbare lichamen gesprekken aangegaan om de omvang van de financiële impact op de begrotingen van de eilanden in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te verkennen, het Cft is hierbij betrokken.

Vrije uitkering

In januari 2020 heeft het ministerie van BZK de vrije uitkering voor 2019 definitief vastgesteld en de vrije uitkering voor 2020 voorlopig vastgesteld. De jaarlijkse bijstelling van het BES-fonds, en daarmee de vrije uitkering, vindt plaats op basis van de loon- en prijsontwikkeling (LPO) per openbaar lichaam afzonderlijk. In onderhavige rapportageperiode heeft de bijstelling van de vrije uitkering voor het jaar 2020 nog niet plaatsgevonden.

Onderhoudskosten

Met ingang van 2018 heeft de Nederlandse regering jaarlijks structureel EUR 5 miljoen beschikbaar gesteld voor het BES-infrastructuurfonds. Daarvan is EUR 2,75 miljoen gereserveerd voor onderhoud aan de infrastructuur van Bonaire en EUR 1,0 miljoen voor Saba.

Bonaire heeft eerder een beheerplan 'wegen Bonaire 2017-2026' opgesteld. Op basis van dit plan is een uitvoeringsprogramma 'Meerjaren uitvoeringsprogramma wegen Bonaire 2019-2023' opgesteld voor een periode van vier jaar. De geraamde kosten hiervan zijn USD 18,5 miljoen. Voor 2020 is een bedrag van USD 6,0 miljoen hiervoor begroot. Saba heeft in de begroting 2020 circa USD 0,6 miljoen opgenomen voor de aanleg van wegen en circa USD 0,5 miljoen voor de luchthaven.

Het Cft constateert dat de openbare lichamen nog steeds onvoldoende reserveren voor onderhoudskosten. Om tot voldoende reserveringen voor onderhoud te komen is een meerjarig traject noodzakelijk. Het Cft herhaalt zijn advies dat het initiatief wordt gecontinueerd dat in 2017 door het ministerie van BZK is gestart om in gezamenlijkheid met de openbare lichamen en de departementen te komen tot een meerjarig stappenplan betreffende onderhoudskosten.

Tijdigheid van indienen jaarrekeningen van deelnemingen

Artikel 9, lid 9 van de Wet FinBES bepaalt dat de bestuurscolleges jaarlijks uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke rechtspersonen, waarin het openbaar lichaam deelneemt, aan het Cft ter beschikking stellen. Per 30 juni 2020 heeft het Cft voor zowel Bonaire als Saba nog geen jaarrekening 2019 van de betreffende overheidsvennootschappen ontvangen. Hierbij dient gemeld te worden dat de Covid-19 crisis mede voor vertraging heeft gezorgd. Voor Bonaire is de tijdige indiening van de jaarrekeningen van overheidsvennootschappen, alsmede het algemene beheer hiervan, opgenomen als deeltraject in het met de Nederlandse regering in 2018 overeengekomen Bestuursakkoord.

Collectieve sector

Volgens de jaarrekening 2019 van Bonaire bestaat de collectieve sector, naast het openbaar lichaam zelf, uit een tiental entiteiten, waarvan een aantal niet meer actief zijn. De collectieve sector van Saba bestaat momenteel uit slechts het openbaar lichaam zelf.

In tegenstelling tot de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) is in de Wet FinBES geen vaste termijn opgenomen waarbinnen de samenstelling van de collectieve sector opnieuw vastgesteld moet worden. Voor zowel Bonaire als Saba is de samenstelling van de collectieve sector voor het laatst in 2013 door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgesteld op basis van de gegevens over het jaar 2012. Het CBS is in 2019 gestart met de werkzaamheden om de samenstelling van de collectieve sector van de openbaar lichamen opnieuw vast te stellen. In juli 2020 is een conceptrapport over de samenstelling van de collectieve sector van Bonaire met het Cft gedeeld. Bij datum van dit schrijven dient afstemming met het openbaar lichaam en de formele vaststelling van het rapport nog te geschieden.

Gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekeningen van de openbaar lichamen aan BZK, rapporteert het Cft in samenwerking met het CBS, over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector van het betreffende openbaar lichaam. Ook beoordeelt het Cft de rentelastnorm van de collectieve sector, die volgens artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES gemiddeld maximaal nul procent mag bedragen. Saba heeft één renteloze lening op de balans per eind 2019, waardoor aan de rentelastnorm is voldaan. Voor de toetsing van de rentelastnorm van Bonaire conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES diende het Cft per eind juni 2020 over de voorlopige cijfers 2019 van de entiteiten in de collectieve sector te beschikken. Echter, het Cft beschikte slechts over de jaarrekening 2019 van één entiteit. Door het ontbreken van de overige jaarrekeningen heeft het Cft niet

aan zijn wettelijke verplichting kunnen voldoen. Het Cft heeft op 10 juli een rappel uitgestuurd met het verzoek om de jaarrekeningen uiterlijk 1 augustus in te dienen. Ook in de reactie van het Cft op de jaarrekening 2019 van Bonaire is het bestuurscollege verzocht om de jaarrekeningen van de betreffende entiteiten zo spoedig mogelijk in te dienen.

Bonaire

Begrotingscyclus 2019-2020

Verantwoording 2019

Op 30 januari 2020 heeft het Cft de vierde uitvoeringsrapportage over 2019 ontvangen. Deze is tijdig ingediend. Bonaire heeft in de uitvoeringsrapportage een voorlopig resultaat over 2019 van circa USD 9,1 miljoen positief gepresenteerd.

De jaarrekening 2019 is op 7 juli 2020 door de eilandsraad van Bonaire vastgesteld. Het Cft heeft de jaarrekening op 10 juli 2020 ontvangen en op 15 juli 2020 doorgeleid naar BZK conform artikel 31 lid 1 van de Wet FinBES. De vastgestelde jaarrekening 2019 laat een overschot zien van USD 8,2 miljoen (USD 12,7 miljoen in 2018), met baten van USD 91,6 miljoen en lasten van USD 83,4 miljoen. De begroting ging uit van USD 73,6 miljoen aan baten en lasten. Van het overschot 2019 is een bedrag van USD 7,2 miljoen bestemd voor 25 projecten.

Begroting 2020

De minister van BZK heeft bij de goedkeuring van de begroting 2020 van Bonaire onder meer gewezen op de verplichtingen met financiële consequenties die volgen uit het Convenant Volkshuisvesting Bonaire. Deze verplichtingen waren niet verwerkt in de begroting 2020 noch in de meerjarenraming 2021 tot en met 2023. Het bestuurscollege werd verzocht vóór 15 februari 2020 genoemde verplichtingen via een eerste begrotingswijziging in de begroting 2020 te verwerken.

Bonaire heeft deze eerste begrotingswijziging op 27 februari ingediend. Het Cft heeft op 24 maart hierop geadviseerd. Naar het oordeel van het Cft voldeed de begroting 2020 na verwerking van de begrotingswijziging niet aan artikel 19 van de Wet FinBES. Dit omdat de begroting geen best mogelijke inschatting weergaf van reeds aangegane financiële verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen. Het Cft adviseerde om de begrotingswijziging aan te passen alvorens deze aan de eilandsraad aan te bieden.

Op 2 april 2020 heeft Bonaire een tweede begrotingswijziging 2020 bij het Cft aangeboden voor advies, waarin voorgenomen uitgaven in verband met Covid-19 zijn verwerkt. Het Cft heeft op 14 april 2020 negatief hierop geadviseerd en Bonaire verzocht om de ingediende begrotingswijziging aan te passen aangezien deze niet voldeed aan de Wet FinBES. Op de aangepaste, tweede begrotingswijziging 2020 welke door het Cft op 9 juli 2020 is ontvangen, is op 20 juli 2020 een positief advies afgegeven. De wijzigingen betreffen een totaal van USD 4,3 miljoen bestaande uit reguliere bijzondere uitkeringen van USD 2,6 miljoen en door de Nederlandse ministeries beschikbaar gestelde financiële steun in verband met de Covid-19 crisis van USD 1,7 miljoen.

De eerste begrotingswijziging is op 2 juni 2020 door de eilandsraad vastgesteld en op 3 juni bij het Cft ingediend ter doorgeleiding naar BZK. De begrotingswijziging van USD 34,1 miljoen bevatte ook een amendement waar het Cft op 2 juni positief op heeft geadviseerd. Het amendement voorziet in een verhoging van de post onvoorzien met USD 1 miljoen voor lasten in verband met de Covid-19 crisis (noodfonds). Deze verhoging wordt gedekt door een onttrekking aan de algemene reserve. De tweede begrotingswijziging was in onderhavige rapportageperiode nog niet vastgesteld door de eilandsraad. Het Cft heeft in zijn advisering bij de eerste en tweede begrotingswijziging zijn zorgen geuit over het lang durende proces om te komen tot een begrotingswijziging en heeft meermaals de noodzaak voor een verbeterde begrotingscyclus benadrukt.

Uitvoering begroting 2020

Op 29 april 2020 heeft het Cft de eerste uitvoeringsrapportage 2020 ontvangen. Bonaire presenteert hierin circa USD 18,0 miljoen aan baten en circa USD 10,0 miljoen aan lasten en daardoor voorlopig resultaat over het eerste kwartaal 2020 van circa USD 8,0 miljoen positief. Het Cft heeft in zijn reactie bij de uitvoeringsrapportage geadviseerd om op maandbasis een grondige analyse te maken van begrote middelen ten opzichte van gerealiseerde cijfers zodat eventuele onderbenutting van middelen tijdig kan worden gesignaleerd. Deze middelen kunnen dan door middel van een begrotingswijziging worden aangewend voor bijvoorbeeld het noodfonds Covid-19.

Bonaire heeft medio maart als gevolg van Covid-19 een aantal maatregelen genomen, zoals het sluiten van de grenzen en het instellen van een lockdown. Het effect hiervan op de begroting is in het eerste kwartaal beperkt gebleven. Naar verwachting zal de tweede uitvoeringsrapportage meer inzicht geven. Het Cft heeft Bonaire verzocht om nadat de hoogte van de inkomstenderving voor 2020 en de financiële steun vanuit de Rijksoverheid bekend zijn, deze met een begrotingswijziging te verwerken in de begroting.

Overige onderwerpen

Financieel beheer

Bij de jaarrekening 2019 heeft de accountant wederom een oordeelonthouding voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid afgegeven. Hieruit blijkt dat het financieel beheer nog niet op orde is. In het eerste kwartaal 2020 is een managementletter hierover door de accountant opgeleverd, waarin 37 bevindingen en bijbehorende aanbevelingen zijn opgenomen. Deze aanbevelingen zijn vertaald in onder meer:

- projecten ten aanzien van de belastingregistratie,- administratie en vorderingenbeheer als mede die van de overige heffingen
- project(en) ten aanzien van het subsidiebeheer
- project(en) ter verbetering van de AO/IC
- projecten ten aanzien van de implementatie van inkoop- en registratiemodules

Het Cft heeft in zijn reactie op de eerste uitvoeringsrapportage, onder meer, het bestuurscollege aanbevolen ervoor te zorgen dat er een effectieve monitoring van de lopende projecten komt, waarbij risico's in de uitvoering tijdig worden gesignaleerd en gemitigeerd.

In het in 2018 overeengekomen bestuursakkoord met Nederland is vastgelegd dat Bonaire - met het in 2019 opgeleverde verbeterplan financieel beheer 2.0 - zorg dient te dragen voor het behalen van een goedkeurende accountantsverklaring over de jaarrekening 2021.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten

De liquiditeitspositie van Bonaire conform het GMB is in de eerste helft van 2020 met circa USD 3,7 miljoen afgenomen tot USD 42,8 miljoen.

Saba

Begrotingscyclus 2019-2020

Verantwoording 2019

Op 31 januari 2020 heeft het Cft de vierde uitvoeringsrapportage over 2019 ontvangen. De uitvoeringsrapportage is tijdig ingediend. De uitvoeringsrapportage toont USD 23,6 miljoen aan baten, USD 23,5 miljoen aan lasten en daarmee een voorlopig resultaat van USD 0,1 miljoen. De goedgekeurde begroting, inclusief wijzigingen, ging uit van een baten- en lastenniveau van USD 23,0 miljoen.

Het overschot wordt voornamelijk veroorzaakt door de ophoging van de vrije uitkering voor 2019 met circa USD 0,3 miljoen. Deze extra baten zijn in het vierde kwartaal 2019 in de begroting verwerkt. De post onvoorzien is met hetzelfde bedrag opgehoogd, maar de extra middelen zijn niet aangewend. De lokale heffingen van Saba bedroegen in 2019 USD 1,3 miljoen en liggen daarmee iets hoger dan in 2018 (USD 1,0 miljoen). In het vierde kwartaal heeft Saba een aantal middelen voor bijzondere projecten ontvangen. Deze middelen betreffen onder meer de regio-envelop gelden voor de werkzaamheden bij de haven (USD 13,8 miljoen), het convenant onderwijshuisvesting Saba (USD 2,3 miljoen) en het project 'Good Governance 2019' (USD 1,4 miljoen). Saba is voornemens deze uitkeringen grotendeels in 2020 aan te wenden.

Van de totale lasten betreft USD 12,5 miljoen (circa 53 procent) toepassingen van bijzondere uitkeringen. De aanwending van de bijzondere uitkeringen bestaat voor circa USD 3,7 miljoen uit projecten om de schade als gevolg van de orkanen te herstellen en voor circa USD 8,8 miljoen uit overige projecten waaronder het 'solar park' project, onderhoud van infrastructuur en onderwijshuisvesting.

De jaarrekening 2019 zal het definitieve saldo van de baten en lasten tonen. Saba heeft in een brief van 13 juni 2020 het Cft geïnformeerd de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2019 uiterlijk 31 augustus 2020 aan het ministerie van BZK aan te bieden. Vanwege de genomen (voorzorg) maatregelen en daaruit volgende grenzensluiting naar aanleiding van de Covid-19 crisis is de planning van de accountantscontrole over de jaarrekening 2019 opgeschoven.

Uitvoering begroting 2020

Saba heeft in een brief van 22 april 2020 het Cft geïnformeerd de eerste UR over het begrotingsjaar 2020 uiterlijk 31 mei in te dienen. Een maand later als gevolg van de Covid-19 crisis. De wettelijke deadline is 30 april. De eerste uitvoeringsrapportage 2020 van Saba is op 29 mei aan het Cft aangeboden. Na overleg met het Cft heeft Saba de UR aangepast en op 10 juni een nieuwe versie ingediend. Deze is op 25 juni voorzien van een reactie van het Cft.

De uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal van 2020 toont USD 5,5 miljoen aan baten en USD 4,4 miljoen aan lasten en daarmee een overschot van USD 1,1 miljoen. De baten bestaan voornamelijk uit de vrije uitkering van USD 2,5 miljoen, de aanwending van bijzondere uitkeringen van USD 2,5 miljoen en overige baten (waaronder de lokale heffingen) van USD 0,5 miljoen. De lasten betreffen grotendeels de aanwending van bijzondere uitkeringen en de personeelslasten.

De impact van de Covid-19 crisis is in de uitvoeringcijfers van het eerste kwartaal 2020 beperkt zichtbaar. De door Saba genomen maatregelen, zoals het sluiten van de grenzen en het instellen van een algehele lock-down, zullen naar verwachting vanaf het tweede kwartaal leiden tot een daling van de baten. Ook verwacht Saba in het tweede halfjaar een stijging in de lasten. In de tweede halfjaarrapportage zullen de baten- en lasten ontwikkelingen in 2020 zichtbaar zijn.

De uitvoeringsrapportage is voorzien van een eerste begrotingswijziging voor 2020, bestaande grotendeels uit aanwending van bijzondere uitkeringen. Het Cft heeft op 25 juni positief hierop geadviseerd.

Overige onderwerpen

Financieel beheer

Saba heeft ten aanzien van de jaarrekeningen 2014 tot en met 2018 goedkeurende accountantsverklaringen gekregen. Hieruit blijkt dat het financieel beheer op orde is. Als gevolg van de door Covid-19 genomen maatregelen zijn activiteiten, zoals de implementatie van de accountantsaanbevelingen bij de jaarrekening 2018 en het overbrengen van externe financiële expertise om de afdeling financiën te trainen, in het eerste halfjaar stilgelegd. Saba heeft aangegeven dat deze activiteiten in het tweede en derde kwartaal zullen worden voortgezet. Het Cft heeft verzocht om op de hoogte van de voortgang hiervan te worden gehouden. De jaarrekeningcontrole 2019 is in onderhavige rapportageperiode nog niet afgerond.

Geïntegreerd middelen beheer (GMB) en liquiditeiten

De liquiditeitspositie van Saba conform het GMB is in de eerste helft van 2020 met circa USD 1,1 miljoen afgenomen tot USD 39,3 miljoen.