



Aan

De voorzitter van het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Saba

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
16 december 2010	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201002396	1339/2010
Pagina	Bijlagen
1/7	-

Onderwerp

Advies College financieel toezicht op ontwerpbegroting 2011 van het Openbaar Lichaam Saba

Geachte heer Johnson,

Op 23 november 2010 heeft u de ontwerpbegroting 2011 van het Openbaar Lichaam Saba toegezonden aan het Cft. Deze begroting is in goede orde ontvangen. Op basis van deze en eerdere versies van de begroting heeft contact plaatsgevonden met uw afdeling Financiën. Dit heeft ertoe geleid dat u op 6 december jl. nog een aantal wijzigingen in uw conceptbegroting heeft aangebracht. Bij onderstaand advies is rekening gehouden met de gesprekken die met uw medewerkers hebben plaatsgevonden.

De begroting 2011 betreft een bijzondere begroting. Zo is het de eerste begroting van Saba als openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel. Hierdoor ziet de begroting er drastisch anders uit dan voorgaande begrotingen. Als gevolg van de overeengekomen taakverdeling tussen Saba en Nederland is de omvang van de begroting substantieel kleiner. Daarnaast is het de eerste begroting onder het regime van het toezicht door het Cft dat geen tekort meer mag vertonen. De staatkundige hervorming is een ingewikkeld en uniek proces. Hierdoor zullen in de komende periode waarschijnlijk nog zaken aan het licht komen die in het aanlooptraject over het hoofd zijn gezien. Om hiervan op de hoogte te blijven verzoekt het College om maandelijks voortgangsrapportages aan te leveren. Behalve dat hierdoor de dialoog met het Cft in stand blijft gelden de rapportages bij uitstek als sturingsinstrument voor het Openbaar Lichaam Saba. Over de precieze invulling van de rapportage zal het Cft nog met u in overleg treden. Ook voor wat de vormvereisten van de begroting betreft is 2011 een overgangsjaar. Vanaf de begroting 2012 dient deze te voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV-BES).

College financieel toezicht

De Rouvilleweg 39
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081
Telefax (+5999) 461 9088
E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Toetsing

Volgens artikel 17 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geeft het Cft advies bij de door het bestuurscollege ingediende begroting. Het Cft heeft de ontwerpbegroting 2011 van Saba getoetst aan de criteria in artikelen 11, 13, 15 en 19 van bovengenoemde Wet. Hieronder wordt een beoordeling gegeven op de verschillende criteria. Op basis van deze toetsing komt het Cft tot een onder voorbehoud voorzichtig positief oordeel. In de bijlage wordt, indien nodig, het oordeel nader toegelicht.

De begroting is in evenwicht (artikel 15)

De ingediende conceptbegroting is, in ieder geval op papier, in evenwicht. Baten en lasten zijn aan elkaar gelijk en komen overeen met het nominaal beschikbare kader zoals deze door het Cft is vastgesteld op ANG 12.989.000. Wat opvalt is dat Saba geen rekening houdt met eventuele compensatie van Nederland voor gestegen lasten als gevolg van de transitie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen spelen bij de werkgeverslasten ziektekostenpremies en de pensioenpremies. Ook aan de uitgavenkant staat hier niets over opgenomen. Bonaire en Sint Eustatius hebben in hun begroting wel rekening gehouden met deze mogelijke transitieproblematiek. Mochten er onverwachte financiële effecten n.a.v. de ontmanteling optreden dan zal Saba middels een begrotingswijziging zorg dienen te dragen voor een alternatief, budgettair aanvaardbare oplossing.

De begroting voldoet aan de rentelastnorm (artikel 11)

In de conceptbegroting zijn geen rentelasten opgenomen. De rentelastnorm geldt voor de gehele collectieve sector van het openbaar lichaam. Op dit moment beschikt het Cft over onvoldoende informatie over de overige onderdelen van de collectieve sector (niet zijnde overheid in enge zin) om hier een finaal oordeel over te geven.

De in de begroting opgenomen baten en lasten zijn in overeenstemming met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen; de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten brengen geen onaanvaardbare risico's met zich mee voor toekomstige begrotingsjaren (artikel 19)

Het Cft zijn geen aangegane verplichtingen bekend die niet in de conceptbegroting zijn opgenomen. Dat wil uiteraard op voorhand niet zeggen dat deze er niet zijn. Het College verwijst u bijvoorbeeld naar de eerder gemaakte opmerking bij het eerste criterium over de mogelijke extra kosten naar aanleiding van de transitie. Ook is het van belang te weten welke risico's het openbaar lichaam loopt met overheidsentiteiten (overheidsNV's en stichtingen). Hiertoe heeft het Cft per brief van 22 oktober 2010 (kenmerk: Cft 201002298) de jaarrekeningen van deze entiteiten opgevraagd, maar nog niet ontvangen.

In de Kaderbrief (11 oktober 2010, kenmerk Cft 2010/2195) staat opgenomen dat de openbare lichamen eventueel nog de kosten van de inzet van de Nederlandse belastingdienst in 2009 en 2010 dienen te betalen.

Deze kosten worden geschat op € 5 miljoen (voor alle drie de openbare lichamen tezamen) en dienen te worden betaald uit de extra gegenereerde middelen die deze inzet heeft opgebracht. Bij de berekening van het kader is overigens geen rekening gehouden met deze verrekening. Dit betekent een risico voor de begroting van het openbaar lichaam.

De begroting wordt ingericht op basis van een stelsel van baten en lasten (artikel 13)
De externe accountant heeft bij de jaarrekening 2009 een afkeurende accountantsverklaring afgegeven. Eén van de oorzaken betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lastenstelsel. De vraag rijst dan in hoeverre de begroting wel voldoet aan dit criterium. Aangezien de management letter pas beschikbaar is gekomen na het opstellen van de begroting 2011 adviseert het College de voorliggende begroting nogmaals kritisch te beoordelen op de zaken waarover de externe accountant rapporteert in haar management letter naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2009. Voor de begroting 2012 wil het Cft met u de afspraak maken dat de aanbevelingen van de accountant bij de dan voorliggende jaarrekening en management letter, voor zover van toepassing bij het opstellen van de begroting, integraal worden overgenomen.

In de raming van baten en lasten wordt per begrotingspost opgenomen het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar (artikel 13)

De conceptbegroting van Saba bevat naast de raming voor 2011, tevens bedragen voor de begroting 2010 en bedragen voor de jaarrekening 2009. Het Cft is verheugd te constateren dat aan de oproep in het Cft advies op de ontwerpbegroting 2010 van het eilandgebied Saba gehoor is gegeven door in de ontwerpbegroting 2011 ook de jaarrekeningcijfers 2009 op te nemen. Het realiteitsgehalte van de ramingen en daarmee de informatiewaarde van deze begroting is daardoor aanzienlijk toegenomen.

De begroting bevat: a een post onvoorzien; b een meerjarenraming met toelichting voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren; c een paragraaf weerstandsvermogen (artikel 13)

In de conceptbegroting is een post onvoorzien opgenomen (ruim ANG 241.000). Hiermee wordt in strikte zin voldaan aan dit vereiste. De vraag is in hoeverre dit voldoende zal blijken te zijn, mede in het licht van het gestelde dat Saba geen rekening lijkt te houden met de mogelijke transitieproblematiek die nog zou kunnen opspelen (zie eerder gemaakte opmerking bij het eerste criterium). De begroting kent een meerjarenraming voor de periode 2012-2013. Dit betreft nagenoeg een kopie van 2011. De meerjarenraming voor het jaar 2014 ontbreekt. Graag zou het Cft zien dat vanaf de begroting 2012 een meer realistische meerjarenbegroting wordt gepresenteerd voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren. Het College verzoekt verder met betrekking tot de uitgaven in de toekomst nog meer een relatie te leggen met de beleidsdoelen die Saba voor ogen heeft. Op deze wijze kan de begroting meer en meer als sturingsinstrument fungeren. De huidige beleidsparagraaf 2011 is in ieder geval een goede start, op basis waarvan al enige richting aan beleid wordt gegeven.

Uit gesprekken met de afdeling Financiën is naar voren gekomen dat ook zij dit proces verder willen verbeteren en dat samen met het Cft gekeken gaat worden hoe dit nader vormgegeven kan worden.

De begroting kent geen paragraaf weerstandsvermogen. Wel kan uit de memorie van toelichting worden opgemaakt dat Saba van mening is dat door de toename van de Vrije Uitkering met ANG 2,3 mln het bestuur in staat is een degelijke begroting op te stellen met oog voor de toekomst. Gezien het feit dat uit de jaarrekening 2009 blijkt dat het eigen vermogen van Saba fors negatief is verzoekt het College u de komende jaren een geleidelijk toenemend weerstandsvermogen op te bouwen en dit vanaf de begroting 2012 als aparte paragraaf op te nemen. Dit in lijn met de BBV-BES.

De begroting is toelaatbaar uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer (artikel 19)

De externe accountant heeft een afkeurende accountantsverklaring afgegeven bij de jaarrekening 2009. Hierdoor kan niet zonder meer worden gesteld dat aan bovenstaand criterium is voldaan. Hier zal de komende jaren veel energie in moeten worden gestoken. Met de openbare lichamen is afgesproken dat in nauw overleg met het Cft een verbeterplan financieel beheer 2011-2015 zal worden opgesteld.

Conclusie

Op basis van deze toetsing, en het feit dat sprake is van een aanlooptraject, komt het Cft onder voorbehoud tot een voorzichtig positief oordeel over de voorliggende conceptbegroting. Met dien verstande dat mocht blijken dat er als gevolg van de transitie onvoorziene budgettaire gevolgen optreden, dit via een begrotingswijziging, in de begroting 2011 dient te worden verwerkt. Daarnaast zal Saba het komende jaar met vereende krachten moeten werken om die zaken waarover thans nog geen oordeel kan worden uitgesproken verder te verbeteren.

Slot

U dient bij de behandeling van de ontwerpbegroting in de Eilandsraad tevens aan te geven op welke wijze u tegemoet bent gekomen aan de adviezen en aanbevelingen van het College. Het Cft ziet uit naar de door de Eilandsraad van Saba vastgestelde begroting.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

Kenmerk
Cft 201002396
Blad
5/7

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht

Namens deze,
De secretaris van het College financieel toezicht



drs. G.M. Bergsma

Deze brief is in afschrift verzonden aan:
De gedeputeerde van Financiën van het Openbaar Lichaam Saba
De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Saba
Het hoofd afdeling Financiën van het Openbaar Lichaam Saba

BIJLAGE

Hieronder wordt de beoordeling van de conceptbegroting 2011 nader toegelicht.

Sluitendheid van de begroting

In de Kaderbrief heeft het Cft het (nominale) kader voor Saba voor 2011 vastgesteld op circa ANG 12.989 miljoen. De door het Bestuurscollege ingediende begroting 2011 is zowel wat betreft de lastenzijde als de batenzijde in overeenstemming met dit bedrag. Er is dus sprake van een sluitende begroting, waarover het College zeer te spreken is. In deze begroting is echter geen rekening gehouden met de gevolgen van de door de transitie opgetreden stijging in de werkgeverslasten met betrekking tot de ziektekostenpremies. Ook met betrekking tot de pensioenpremies zouden er mogelijk problemen kunnen ontstaan. Het College is van mening dat, in geval er onverwachte financiële effecten naar aanleiding van de transitie optreden, het Openbaar Lichaam Saba middels een begrotingswijziging zorg dient te dragen voor een alternatief, budgettair aanvaardbare oplossing. Dit betekent dat er –indien noodzakelijk– lasten zullen worden verlaagd, dan wel baten worden verhoogd om het eventueel ontstane tekort te compenseren.

Rentelastnorm

Conform artikel 11 van de FinBES geldt een rentelastnorm van 0% voor de gehele collectieve sector. Hiertoe dienen lasten- en batengegevens beschikbaar te zijn van die entiteiten die, volgens de definitie van het Systeem van Nationale Rekeningen, onderdeel van de collectieve sector uitmaken. Rapportage over deze gegevens was, onder het regime van de AMvRB Tijdelijke financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de verantwoordelijkheid van het CBS van de Nederlandse Antillen (CBS-NA). Het CBS-NA heeft deze verantwoordelijkheid in het verleden niet waar kunnen maken. In de FinBES is deze verantwoordelijkheid belegd bij het Cft, in samenwerking met het Nederlandse CBS. Begin 2011 zal het Cft deze verantwoordelijkheid nader invulling geven. Dit laat onverlet dat het Openbaar Lichaam Saba zelf verantwoordelijk is voor het verkrijgen van de benodigde gegevens. Het College dient medio juli 2011 de minister van BZK te informeren over de uitgaven- en inkomstenontwikkeling in de collectieve sector. Aangezien het Cft e.e.a. nog dient te beoordelen zullen de betreffende rapportages tijdig bij het Cft ingediend moeten worden.

Volledigheid van de (meerjaren)begroting en de kwaliteit van de toelichting

Alle voorgenomen lasten en verwachte baten lijken in de begroting 2011 te zijn opgenomen. Voor wat betreft de toelichtingen geldt dat in vergelijking met voorgaande jaren een duidelijke verbeterslag is te zien. Enkele toelichtingen blijven nog echter aan de summiere kant, het College blijft hier aandacht voor vragen. In het kader van mogelijke (budgettaire) risico's die het openbaar lichaam loopt is het van belang dat er spoedig inzage komt in de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten. Per brief van 22 oktober 2010 (Cft 201002298) heeft het Cft de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten opgevraagd. Op 19 november jl. is per mail nog een reminder naar u verzonden. Tot op heden heeft het Cft de betreffende jaarrekeningen nog niet ontvangen. Het Cft maant u tot spoed op dit punt. Graag ontvangt het Cft uiterlijk 15 december aanstaande de jaarrekeningen of, indien deze op dat moment nog niet beschikbaar zijn, een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot deze jaarrekeningen.

Het feit dat Saba nog niet beschikt over een goed werkende verplichtingenadministratie is niet met zekerheid te zeggen of de begroting volledig is. Dat geldt ook voor wat betreft de meerjarige lasten. Het Cft merkt op dat de meerjarenbegrotingen 2012 en 2013 nagenoeg een kopie betreffen van het jaar 2011. De meerjarenbegroting van het jaar 2014 ontbreekt. Graag zou het Cft zien dat vanaf de begroting 2012 een meer realistische meerjarenbegroting wordt gepresenteerd met een gedegen onderbouwing. Zoals eerder opgemerkt is het Cft van mening dat in de toekomst in de begroting een duidelijkere relatie gelegd wordt tussen beleid en beschikbare middelen.

Financieel beheer

Gezien het feit dat de externe accountant een afkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven bij de jaarrekening 2009, kan niet zonder meer worden gesteld dat aan het criterium van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer is voldaan. De belangrijkste oorzaak van de afkeurende accountantsverklaring betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lasten stelsel. Daarnaast is informatie onvoldoende beschikbaar, moet er meer balans worden gezocht tussen doelmatig werken en het kunnen bieden van toereikende interne beheersmaatregelen en blijkt de omvang van het eiland een beperking te leggen op de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel. Het College adviseert de voorliggende begroting (nogmaals) kritisch te beoordelen op de zaken waarover de accountant rapporteert naar aanleiding van de controle van de jaarrekening.

Met de openbare lichamen is afgesproken dat in nauw overleg met het Cft een verbeterplan financieel beheer 2011-2015 wordt opgesteld. Het verbeterplan wordt opgesteld op basis van speerpunten uit het Toetsingskader, op basis van speerpunten van het openbaar lichaam zelf, alsmede op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de externe accountant (management letter) naar aanleiding van het onderzoek van de jaarrekening 2009. Dit alles om zo spoedig mogelijk te komen tot een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening.