



Halfjaarrapportage

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

juni 2015 – december 2015

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Samenvatting.....	2
Begrotingsproces	4
Verantwoording 2014.....	4
Uitvoering begroting 2015.....	6
Begrotingsproces 2016	10
Financieel beheer	12
Verbeterproces financieel beheer	12
Geïntegreerd Middelen Beheer (GMB)	14
Collectieve sector	17
Vervreemding	17

Inleiding

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) doet eens per halfjaar schriftelijk verslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK) van zijn werkzaamheden. Deze halfjaarrapportage doet verslag van de periode juli tot en met december 2015. In deze halfjaarrapportage worden de verantwoording over 2014, de uitvoering van de begroting gedurende 2015 en het begrotingsproces met betrekking tot 2016 behandeld. Daarnaast wordt het financieel beheer behandeld en is aandacht voor Geïntegreerd Middelenbeheer, de liquiditeitspositie en vervreemding. Deze halfjaarrapportage is afgesloten op 5 februari 2016.

Samenvatting

Bonaire

Bonaire heeft tijdig een door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2014 ter doorgeleiding aangeboden aan het Cft. Het jaar 2014 is afgesloten met een overschot van USD 8 miljoen, waarbij zij aangetekend dat er bij het Cft geen informatie beschikbaar is voor wat betreft de overheidsdeelnemingen. Bonaire heeft in 2015 drie uitvoeringsrapportages en begrotingswijzigingen ingediend bij het Cft. Met name de derde uitvoeringsrapportage is van hogere kwaliteit aangezien hierbij ook een toelichting wordt gegeven over het verloop van de begrotingsuitvoering. De procedure rondom de begroting 2016 is goed verlopen en Bonaire heeft een sluitende begroting vastgesteld waarbij het begrotingstotaal iets hoger ligt dan het begrotingskader dat aanvankelijk met het Cft is overeengekomen. Bonaire heeft een goede onderbouwing gegeven voor deze verhoging en het Cft is hiermee akkoord gegaan. Het financieel beheer van Bonaire dient conform planning in de tweede helft van 2015 verder te zijn verbeterd. Uit het bij de derde uitvoeringsrapportage toegevoegde plan van aanpak is nog niet in voldoende mate op te maken welke stappen er zijn gezet ter verbetering van het financieel beheer.

Sint Eustatius

Sint Eustatius heeft de jaarrekening 2014 met grote vertraging ingediend bij het Cft. Hieruit blijkt een tekort over 2014 van USD 0,3 miljoen. Ook ten aanzien van de overige rapportageverplichtingen zijn enorme vertragingen geconstateerd en er is daarnaast niet aan alle rapportageverplichtingen voldaan. De eerste begrotingswijziging, ontvangen op 8 mei 2015, werd door het Cft negatief beoordeeld. Het tekortschietende financieel beheer heeft mede voor de minister van BZK aanleiding gevormd Sint Eustatius op 10 juni 2015 onder verscherpt toezicht te stellen, met daarbij een belangrijke rol voor de Rijksvertegenwoordiger. Ook is een aanwijzing op financieel gebied gegeven, waarvan het introduceren van een verplichtingenstop deel uitmaakt. Nadat door de minister van BZK de aanwijzing is gegeven, is een expertgroep in het leven geroepen om een plan van aanpak op te stellen teneinde het financieel beheer structureel te verbeteren. Dit plan van aanpak is begin november vastgesteld.

Pas in december is een herziene versie van de eerste begrotingswijziging 2015 ter advisering aan het Cft voorgelegd. Het Cft heeft geen grond gezien om hierop negatief te adviseren. Door het vertraagd ter beschikking komen van de uitvoeringsrapportages heeft het Cft in 2015 in onvoldoende mate kunnen beschikken over inzicht in de financiële situatie van Sint Eustatius. In de in februari 2016 ingediende laatste uitvoeringsrapportage rapporteert het openbaar lichaam een overschot over 2015 van USD 0,3 mln. Gezien de lacunes in het financieel beheer schort het Cft een oordeel

hierover op tot na vaststelling van de jaarrekening 2015 door de accountant. De begroting 2016 is moeizaam tot stand gekomen en uiteindelijk is op 18 december een sluitende begroting vastgesteld waarin volledig wordt gecompenseerd voor het in 2014 opgelopen tekort, inclusief een eerdere intoring op de reserves. De minister heeft vervolgens op advies van het Cft besloten met ingang van 15 januari 2016 de verplichtingenstop op te heffen en in de plaats daarvan voorafgaand toezicht in te stellen.

Saba

Het aanbieden van de jaarrekening 2014 van Saba heeft iets vertraging opgelopen. Het jaar 2014 is afgesloten met een overschot van USD 1,8 mln. Het openbaar lichaam is er gedurende 2015 in geslaagd om grotendeels tijdig aan de rapportageverplichtingen te voldoen. Saba heeft in 2015 drie uitvoeringsrapportages en drie begrotingswijzigingen ingediend. De begrotingswijzigingen hebben voornamelijk betrekking gehad op het opnemen van bijzondere uitkeringen in de begroting. Ook de sluitende begroting 2016 van Saba is tijdig ontvangen door het Cft. Ten aanzien van het financieel beheer heeft het openbaar lichaam de nodige verbeteringen doorgevoerd de afgelopen jaren die hebben geleid tot een goedkeurende verklaring van de accountant bij de jaarrekening 2014.

Algemeen

Een gemene deler van de openbare lichamen is het slechts gedeeltelijk of niet opnemen van onderhoudskosten in de begroting. Alledrie de openbare lichamen geven aan dat structurele onderhoudskosten die voortvloeien uit investeringen niet of niet volledig door het openbaar lichaam gedragen kunnen worden. Vaak is sprake van een eenmalige investeringsbijdrage vanuit het Rijk maar wordt er geen rekening gehouden met een structurele bijdrage via de vrije uitkering voor de exploitatiekosten. In 2016 zal het Cft nader in overleg treden met de openbare lichamen om meer inzicht te krijgen in de omvang van het achterstallig onderhoud dat hierdoor ontstaat en de mogelijke risico's die dit voor de begroting heeft.

Begrotingsproces

Verantwoording 2014

Conform de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES), dienen de openbare lichamen uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar de jaarrekening naar de minister van BZK te sturen door tussenkomst van het Cft. Bonaire heeft de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2014 tijdig aangeboden aan de minister van BZK. De jaarrekening van Saba is, na verleend uitstel, in augustus aan het Cft aangeboden ter doorgeleiding naar de minister. Dedoor de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2014 van Sint Eustatius heeft de nodige vertraging opgelopen en is pas in december met tussenkomst van het Cft naar de minister gestuurd.

Jaarrekening Bonaire 2014

Op 23 juni 2015 heeft de Eilandsraad de jaarrekening 2014 vastgesteld. Het Cft heeft op 10 juli de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2014 doorgeleid naar de minister van BZK. Door het tijdig indienen van de jaarrekening zijn echter aanzienlijke vertragingen ontstaan bij het indienen van andere op te leveren rapportages medio 2015, waaronder de eerste uitvoeringsrapportage en begrotingswijziging.

De jaarrekening 2014 kent een positief resultaat van circa USD 8,1 mln. Net als in 2013 zijn een aantal kosten in eerste instantie als exploitatiekosten (gewone dienst) geboekt. Omdat het eigenlijk investeringen betrof zijn deze bij het opstellen van de jaarrekening gecorrigeerd op de gewone dienst en geactiveerd op de balans. Daarnaast zijn niet alle beschikbare budgetten volledig uitgeput.

De jaarrekening 2014 van Bonaire kent een oordeelonthouding voor zowel het getrouwe beeld als de rechtmatigheid. Een belangrijke oorzaak hiervan is het hoge aantal kwantificeerbare onzekerheden. Deze worden als percentage afgezet tegen de kosten. Het percentage kwantificeerbare onzekerheden is gestegen ten opzichte van 2013, van 41% naar 48% van de kosten. Daarnaast spelen onvoldoende interne controle en onvoldoende beheersmaatregelen ook een belangrijke rol bij de oordeelonthouding. Daadkrachtige implementatie van het verbeterplan financieel beheer moet hierin in de toekomst verbetering brengen.

De jaarrekening 2014 van het openbaar lichaam is tijdig ingediend maar is naar oordeel van het Cft niet volledig. De accountant heeft aangegeven dat alleen de jaarrekening van het Water- en Energiebedrijf (WEB) in definitieve vorm beschikbaar was bij het opstellen van de jaarrekening van het openbaar lichaam. Zonder de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen kan de vermogenspositie van het openbaar lichaam niet nauwkeurig worden vastgesteld. Het Cft heeft aangegeven dat het openbaar lichaam ervoor zorg moet dragen dat over 2015 de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen ook tijdig ingediend worden.

Jaarrekening Sint Eustatius 2014

Het is Sint Eustatius niet gelukt om de jaarrekening 2014 tijdig aan de minister aan te bieden. Om die reden is de minister van BZK om uitstel verzocht tot 1 september. Nadat ook deze datum is verstreken, is aan het Cft toegezegd dat uiterlijk 30 oktober een door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening opgeleverd zou worden. De jaarrekening is uiteindelijk op 19 november door de

eilandsraad vastgesteld en op 10 december met tussenkomst van het Cft doorgeleid aan de minister van BZK.

Het tekort over 2014 blijkt uit de jaarrekening bedraagt USD 312.792. Het openbaar lichaam heeft aangegeven het tekort gedurende 2015 te willen compenseren. Het Cft heeft te kennen gegeven compensatie gedurende 2015 praktisch niet haalbaar te achten en dat het tekort daarom volledig in 2016 gecompenseerd dient te worden. Daarnaast is gedurende 2014 een onttrekking aan de reserves geweest van USD 193.000 ter dekking van het op dat moment voorziene tekort over 2014. Ondanks dat het Cft in 2014 positief heeft geadviseerd ten aanzien van deze onttrekking aan de reserves betekent dit een verslechtering van de vermogenspositie van het openbaar lichaam waarvoor gecompenseerd dient te worden. Zodoende is het in de begroting van 2016 te compenseren bedrag becijferd op USD 505.792.

Er bestaat nog altijd veel onduidelijkheid over de waardering van Sint Eustatius Utility Company (STUCO). In de jaarrekening is STUCO als 100% deelneming opgenomen onder de financiële vaste activa van het openbaar lichaam. Er wordt echter geen concrete waarde toegekend aan de deelneming. Er is onvoldoende inzicht in de financiële situatie van STUCO waardoor de eventuele duurzame waardeverminderingen of andere financiële verplichtingen niet inzichtelijk zijn. In overleg met de accountant dient het openbaar lichaam er zorg voor te dragen dat de deelneming STUCO op adequate wijze in de financiële administratie van Sint Eustatius verwerkt kan worden.

Het Cft is van mening dat de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam beter beheerst dient te worden. De liquiditeitspositie bestaat uit ontvangen bijzondere uitkeringen en vrij besteedbare middelen. Het totaal aan ontvangen bijzondere uitkeringen welke gedurende 2016 en verder nog tot besteding dienen te komen, zoals dit blijkt uit de jaarrekening op 31 december 2014, komt niet overeen met de uitgangspositie die gedurende 2015 door het openbaar lichaam wordt gehanteerd. Het openbaar lichaam heeft voorgesteld om ten behoeve van de ontvangst en besteding van de bijzondere uitkeringen een separate bankrekening in te stellen. Het Cft heeft positief op dit voorstel geadviseerd en dit proces is inmiddels gestart.

Uit de reactie van de accountant bij de jaarrekening 2014 wordt het beeld van het Cft bevestigd dat het financieel beheer op Sint Eustatius dringend aandacht en verbetering behoeft. Om opvolging te geven aan de aanwijzing van de minister teneinde de financiële problematiek op Sint Eustatius te adresseren is een expertgroep opgericht. Deze expertgroep, waarin ook een afgevaardigde van het Cft zitting heeft genomen, heeft een plan van aanpak opgesteld om het financieel beheer van het openbaar lichaam structureel te verbeteren. Het Cft monitort de uitvoering van dit plan van aanpak en rapporteert hierover in zijn reacties op de uitvoeringsrapportages. Tot op heden heeft het Cft nog geen voortgangsrapportage ontvangen.

Jaarrekening Saba 2014

De accountant heeft de jaarrekening 2014 van Saba voorzien van een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Daarmee is Saba het eerste openbaar lichaam dat een jaarrekening met een goedkeurende verklaring heeft. Het Cft beschouwt dit als een prestatie van formaat en heeft geconstateerd dat de afgelopen jaren de nodige stappen zijn gezet op gebied van financieel beheer om dit resultaat te kunnen realiseren.

Over 2014 laat de jaarrekening een positief resultaat zien van USD 1.809.457. Dit is een aanzienlijk deel van het totaal aan uitgaven (11%), maar hier dienen enkele kanttekeningen bij geplaatst te worden. Enerzijds bestaat het positieve resultaat uit geplande aflossingen op de renteloze leningen (totaal USD 807.011 in 2014) welke als begroot overschot op de gewone dienst worden gepresenteerd en anderzijds uit een positief exploitatieresultaat op de gewone dienst over 2014. Het exploitatieresultaat wordt positief beïnvloed door behoedzaam te zijn met het doen van uitgaven. Aangezien gedurende 2014 een aanzienlijk aantal investeringen is gedaan heeft men de overige uitgaven gedurende het jaar waar mogelijk getemperd.

Ondanks de investeringsuitgaven gedurende 2014 zijn de beschikbare liquide middelen ultimo 2014 circa USD 2,8 mln hoger ten opzichte van ultimo 2013. Deze forse toename wordt veroorzaakt doordat eind 2014 enkele bijzondere uitkeringen zijn ontvangen die vanaf 2015 tot besteding komen. Hoewel de liquiditeitspositie op dit moment niet zorgelijk is en gedurende 2015 aanzienlijk verbeterd is, zijn de liquiditeitspositie en het weerstandsvermogen van Saba zaken die in de toekomst onverminderd structureel aandacht behoeven. Dit wordt door het openbaar lichaam zelf ook onderschreven in zowel de jaarrekening als in eerder ingediende begrotingsstukken. Het Cft heeft het openbaar lichaam zodoende geadviseerd om structurele maatregelen te nemen ter verbetering van de liquiditeitspositie en het weerstandsvermogen.

Uitvoering begroting 2015

Gedurende 2015 hebben de openbare lichamen op verschillende wijze voldaan aan de rapportageverplichtingen zoals deze zijn bepaald in de Wet FinBES. Onder andere de uitvoeringsrapportages, welke gedurende het jaar inzicht dienen te bieden in het verloop van de begrotingsuitvoering, worden niet consequent tijdig en volledig opgeleverd. Van zowel Saba als Bonaire zijn gedurende 2015 drie uitvoeringsrapportages en begrotingswijzigingen ontvangen. Sint Eustatius heeft daarentegen slechts twee uitvoeringsrapportages ingediend en één begrotingswijziging die moest worden herzien naar aanleiding van opmerkingen van het Cft.

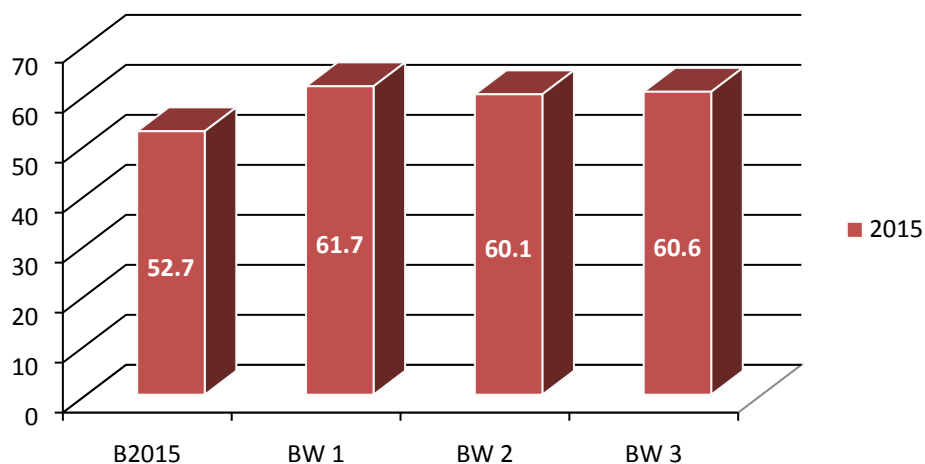
Bonaire

Aangezien de eerste uitvoeringsrapportage enkel cijfermatig was toegelicht heeft het Cft Bonaire verzocht om een nadere toelichting bij de uitvoeringsrapportages om deze beter te kunnen interpreteren. Bij de tweede uitvoeringsrapportage ontbrak deze toelichting nog steeds. De derde uitvoeringsrapportage van Bonaire is vervolgens wel voorzien van de gevraagde toelichting. Uit de toelichting blijkt hoe de begrotingsuitvoering verloopt en waar en waarom deze afwijkt van de prognose. Het openbaar lichaam heeft hiermee een goede stap gezet naar kwalitatief beter toegelichte rapportages. Aandachtspunt voor de toelichting bij de uitvoeringsrapportages in 2016 blijft evenwel een daadwerkelijke concrete koppeling tussen de begrotingsuitvoering en hoe de begrotingswijziging hiermee samenhangt. In 2016 dient hier verdere verbetering plaats te vinden.

In de volgende grafiek wordt het verloop van het begrotingstotaal gedurende 2015 voor het openbaar lichaam Bonaire weergegeven. De eerste begrotingswijziging van 2015 is een wijziging van circa USD 9,0 mln waarmee het begrotingstotaal met eenzelfde bedrag toe is genomen. Het betreft een fors aantal wijzigingen welke grotendeels (USD 4,9 mln) werden veroorzaakt door het bijstellen van bijzondere uitkeringen. Het gaat hierbij zowel om uitkeringen die in 2015 zijn toegezegd alsook uitkeringen uit 2014 welke bij het opstellen van de begroting nog niet bekend waren. De tweede begrotingswijziging resulteerde in een verlaging van het begrotingstotaal met ongeveer USD 1,6 mln.

Oorzaak van deze neerwaartse bijstelling is gelegen in het niet realiseren van opbrengsten uit de verkoop van activa welke deels door het verlagen van de lasten worden opgevangen. De derde en laatste begrotingswijziging in 2015 heeft geresulteerd in een verhoging van het begrotingstotaal met ruim USD 0,5 mln.

Begrotingstotaal Bonaire



Indien uitgegaan wordt van een evenwichtige begrotingsuitvoering loopt de realisatie van de baten en de lasten gedurende een jaar nagenoeg evenredig in de tijd. Zo zou na het tweede kwartaal circa 50 procent van de baten en de lasten gerealiseerd dienen te zijn en na het derde kwartaal ongeveer 75 procent. De begrotingsuitvoering van Bonaire loopt echter gedurende het jaar steeds verder achter op wat verwacht kan worden in de tijd. Zo heeft Bonaire na het tweede kwartaal niet 50 maar slechts 44 procent van de baten en 41 procent van de lasten gerealiseerd. Na afloop van het derde kwartaal bedraagt de realisatie 64 en 60 procent van de baten respectievelijk de lasten in plaats van de verwachte 75 procent. Dat de realisatie achterblijft acht het Cft niet direct zorgelijk. In de voorgaande jaren lag het zwaartepunt voor zowel de baten en de lasten ook in de tweede helft van het jaar. Toch blijkt uit de derde uitvoeringsrapportage wel dat nog een fors deel van de begrote baten en lasten gerealiseerd dient te worden in het vierde kwartaal. De definitieve realisatie dient uit de vierde uitvoeringsrapportage en de jaarrekening 2015 te blijken welke gedurende 2016 worden ontvangen. Het openbaar lichaam wordt geadviseerd een betere spreiding van uitgaven en inkomsten in de loop van het jaar te realiseren.

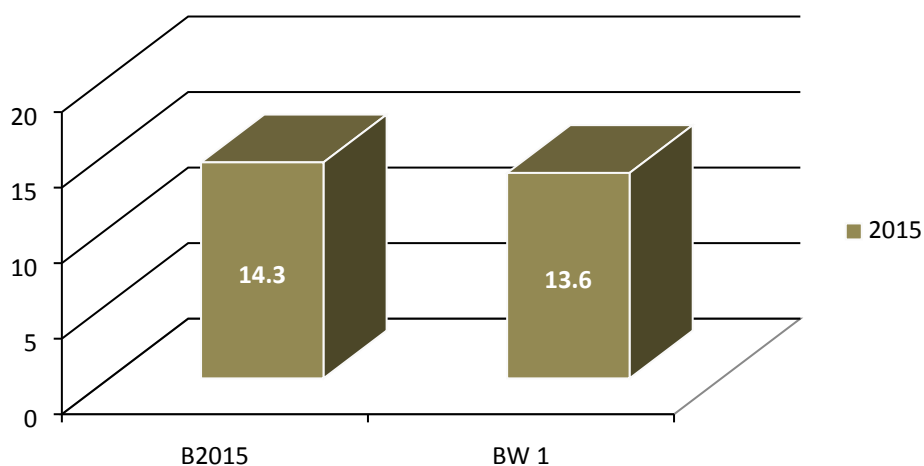
Sint Eustatius

In mei heeft het Cft de conceptversie van de uitvoeringsrapportage van Sint Eustatius over het eerste kwartaal van 2015 ontvangen. Het Cft heeft in zijn reactie op deze uitvoeringsrapportage aangegeven dat deze op een aantal onderdelen nog fors verbeterd diende te worden. Nadat de minister van BZK op 10 juni 2015 verscherpt toezicht heeft ingesteld heeft het Cft pas in december een tweede uitvoeringsrapportage ontvangen. Hierin wordt verslag gedaan over de periode tot en met het derde kwartaal van 2015. Deze tweede uitvoeringsrapportage is ook niet voorzien van een adequate toelichting. Het Cft heeft onder andere geconstateerd dat een aantal lasten lager zijn geraamd in de uitvoeringsrapportage ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting. Door het ontbreken van een toelichting is niet duidelijk waardoor deze verschillen worden veroorzaakt. Door de ontoereikende toelichtingen en het uitblijven dan wel niet tijdig indienen van

de diverse uitvoeringsrapportages gedurende 2015 heeft het Cft slechts in beperkte mate kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie betreffende de financiële situatie van Sint Eustatius. Dit heeft het beoordelen van de oorspronkelijke en herziene eerste begrotingswijziging ook bemoeilijkt. Een verbeterslag ten aanzien van de informatievoorziening acht het Cft dringend noodzakelijk.

In mei 2015 is een eerste begrotingswijziging ingediend waarin een verwacht tekort voor 2015 van USD 0,9 mln werd gepresenteerd. Als gevolg van het ontbreken van dekking voor het voorziene tekort heeft het Cft destijds niet ingestemd met deze begrotingswijziging. Het Cft heeft daarnaast aangegeven dat er tevens dekking moet worden gevonden voor het tekort over 2014. Pas in december heeft het Cft een herziene versie van de eerste begrotingswijziging ontvangen. De hierin voorgestelde wijzigingen zijn uiteindelijk budgetneutraal gepresenteerd en het Cft heeft geen grond gezien om hierop negatief te adviseren. Ten aanzien van de oorspronkelijk vastgestelde begroting daalt het begrotingstotaal daardoor met USD 0,7 mln zoals ook is af te lezen uit onderstaande grafiek. Ook wordt in de herziene begrotingswijziging gecompenseerd voor het tekort over 2014 van USD 312.792 zoals dit blijkt uit de jaarrekening. Aangezien de herziene begrotingswijziging pas aan het einde van het begrotingsjaar is ontvangen acht het Cft compensatie van het tekort gedurende 2015 niet meer haalbaar. Zodoende heeft het Cft aangegeven dat het tekort in de begroting van 2016 gecompenseerd dient te worden. Het totaal te compenseren tekort is door het Cft becijferd op USD 505.792 en bestaat enerzijds uit het tekort van USD 312.792 zoals dit blijkt uit de jaarrekening en anderzijds uit een onttrekking aan de reserve gedurende 2014 van USD 193.000.

Begrotingstotaal Sint Eustatius



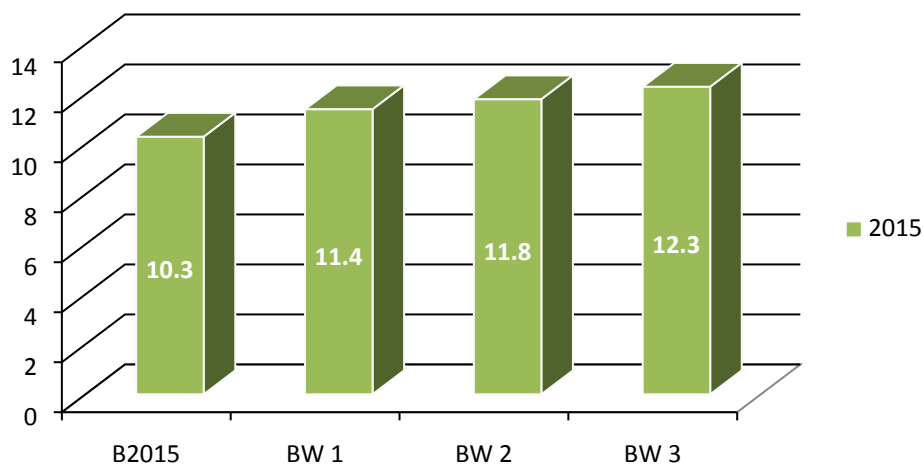
Uit de tweede uitvoeringsrapportage blijkt dat de realisatie van de begroting 2015 tot en met het derde kwartaal relatief rustig verloopt. Na afloop van het derde kwartaal is circa 71 procent van de lasten en ongeveer 75 procent van de baten gerealiseerd. Wegens het grotendeels uitblijven van inzicht in de financiële situatie van het openbaar lichaam gedurende 2015 betracht het Cft enige voorzichtigheid met het trekken van conclusies op basis van de uit de uitvoeringsrapportage blijvende cijfers.

Saba

Uit de eerste uitvoeringsrapportage van het openbaar lichaam Saba is gebleken dat de begrotingsuitvoering volgens plan verloopt, waarbij er eind 2015 een overschot van ruim USD 0,8

mln wordt verwacht, dat met name wordt aangewend ten behoeve van het kunnen aflossen van renteloze leningen. Het openbaar lichaam heeft gedurende 2015 drie uitvoeringsrapportages ingediend welke zonder uitzondering voorzien waren van een begrotingswijziging. De voorgestelde wijzigingen hebben met name betrekking op het bijstellen van bijzondere uitkeringen. Het begrotingstotaal is in 2015 met elke begrotingswijziging telkens verhoogd. Ten aanzien van de oorspronkelijk vastgestelde begroting is het begrotingstotaal gedurende 2015 met circa USD 2,0 mln toegenomen zoals ook in onderstaande grafiek is af te lezen.

Begrotingstotaal Saba



De uitvoering van de begroting verloopt na het tweede kwartaal vrij rustig. Ten opzichte van een verwachte realisatie van 50 procent heeft Saba circa 47 procent en 54 procent van de lasten respectievelijk de baten gerealiseerd. Na afloop van het derde kwartaal betreft de realisatie van de baten ongeveer 74 procent en van de lasten circa 66 procent. De begrotingsuitvoering voor wat betreft de lasten loopt dus achter op wat na het derde kwartaal verwacht kan worden. Ook voor Saba is in voorgaande jaren gebleken dat het zwaartepunt voor wat betreft de lasten in het vierde kwartaal ligt en dus geeft bovenstaande voor het Cft geen reden tot zorg. Het Cft heeft het bestuurscollege geadviseerd om bij volgende uitvoeringsrapportages waar mogelijk een uitgebreidere toelichting te verstrekken ter vergroting van de informatiewaarde voor alle ontvangers.

Begrotingsproces 2016

Het traject om tot een door de eilandsraad vastgestelde begroting 2016 te komen is bij de openbare lichamen op uiteenlopende wijze verlopen. Conform de Wet FinBES dienen de bestuurscolleges de door de eilandsraad vastgestelde begroting 2016 uiterlijk vóór 15 november 2015 door tussenkomst van het Cft aan de minister van BZK te zenden. Bij het opstellen van de begroting dient rekening gehouden te worden met het maximale begrotingskader zoals dit door het openbaar lichaam en het Cft gedurende 2015 is vastgesteld. De begrotingskaders 2016 voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn gedurende 2015 vastgesteld op respectievelijk USD 44.988.922, USD 14.443.840 en USD 10.420.850. Indien het begrotingskader wordt overschreden dient de motivering hiervoor in voldoende mate te worden toegelicht. Het staat de openbare lichamen vrij om een lagere begroting ter goedkeuring aan de minister voor te leggen.

Bonaire

Voor Bonaire is een begrotingskader voor 2016 aangegeven ten bedrage van USD 44.988.922. Het totaal van de ontwerpbegroting 2016 zoals deze bij het Cft is ingediend bedraagt USD 46.540.202 en komt daarmee USD 1.551.280 hoger uit dan het door het openbaar lichaam met het Cft overeengekomen begrotingskader. Op verzoek van het Cft heeft het openbaar lichaam een gedetailleerd overzicht aangeleverd waaruit duidelijk de oorzaak van de overschrijding van het begrotingskader blijkt. Dit heeft vooral te maken met het opnemen van bijzondere uitkeringen in de begroting welke nog niet bekend waren bij het opstellen van het begrotingskader. De toelichting die het openbaar lichaam heeft gegeven bij het overschrijden van het begrotingskader acht het Cft voldoende en het Cft heeft dan ook geen bezwaar tegen de overschrijding gemaakt.

Ondanks de overschrijding van het begrotingskader zijn niet alle verwachte lasten volledig opgenomen in de begroting 2016. Het betreft met name de lasten voor onderhoud van overheidsgebouwen en infrastructuur. Dit is bij alledrie de openbare lichamen een punt van zorg voor het Cft. Bonaire doet ten aanzien van de lasten voor onderhoud een beroep op de gemaakte afspraken in het Bestuurlijk overleg van 22 april van 2010 met betrekking tot het Onderhoud van gebouwen en infrastructuur. Hierbij is overeengekomen dat, naast de vrije uitkering, het Rijk jaarlijks een geldbedrag ter beschikking stelt aan Bonaire voor onderhoud van overheidsgebouwen (inclusief schoolgebouwen) en infrastructuur (zoals luchthaven, zeewegen, wegen), mits er meerjarige onderhoudsplannen aan ten grondslag liggen en uit de inhoudelijke doorlichting van de begroting van Bonaire ook de noodzaak daarvoor blijkt. Bonaire geeft aan, in afwachting van bovengenoemd nog vast te stellen bedrag, vooralsnog slechts voor noodreparaties onderhoudslasten te hebben begroot.

Sint Eustatius

Het begrotingsproces van Sint Eustatius om tot een door de eilandsraad vastgestelde begroting 2016 te komen is moeizaam verlopen. Op 15 november was er nog geen vastgestelde begroting 2016. Daarom heeft het Cft, wegens het ontbreken van een door het openbaar lichaam vastgestelde ontwerpbegroting conform artikel 20 Wet FinBES een ontwerp voor de begroting opgesteld. Op 13 november heeft het Cft van het openbaar lichaam alsnog een ontwerpbegroting 2016 ontvangen. Naar het oordeel van het Cft waren niet alle lasten volledig opgenomen in de ontwerpbegroting van het openbaar lichaam en werd niet gecompenseerd voor het tekort blijkend uit de jaarrekening 2014 alsmede de onttrekking uit de reserve gedurende 2014. Het Cft heeft de ontwerpbegroting 2016 van een negatief advies voorzien. Vervolgens is door het openbaar lichaam een amendement op de

begroting ingediend. Het Cft is van mening dat met het vaststellen van de geamendeerde begroting door de eilandsraad een begroting 2016 is opgesteld die slechts op minimale wijze voldoet aan de wettelijke criteria om als uitgangspunt te dienen voor 2016. De geamendeerde begroting 2016 is een beleidsarme begroting en het openbaar lichaam moet financiële beheersmaatregelen nemen om overschrijdingen van deze begroting gedurende 2016 tijdig te signaleren en te voorkomen. Het Cft heeft positief op de geamendeerde begroting 2016 geadviseerd en daarnaast de minister van BZK voorgesteld om voorafgaand toezicht in te stellen op de begroting 2016 en de verplichtingenstop op te heffen. De minister heeft besloten om per 15 januari 2016 voorafgaand toezicht in te stellen, vooralsnog gedurende geheel 2016. Medio 2016 zal het voorafgaand toezicht worden geëvalueerd. Eventueel kan de uitkomst van deze evaluatie aanleiding geven de voorwaarden waaronder het voorafgaand toezicht plaats zal vinden aan te passen of op te heffen.

Sint Eustatius presenteert in de ontwerpbegroting 2016 een begrotingstotaal van USD 13.595.480. Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2015 (totaal USD 14.290.000) neemt het begrotingstotaal af met USD 694.160. Deze afname wordt grotendeels veroorzaakt doordat de bijdrage voor het Openbaar Funderend Onderwijs (i.e. de Governor de Graaf School) niet meer via het openbaar lichaam, maar rechtstreeks vanuit het ministerie beschikbaar wordt gesteld. Er worden zodoende in de begroting 2016 geen middelen meer opgenomen voor de school, hetgeen resulteert in een baten-lastenneutrale neerwaartse bijstelling van het begrotingstotaal met USD 735.000 ten opzichte van 2015. Voor 2016 is rekening gehouden met een tweetal (structurele) bijzondere uitkeringen. Dit betreft het Sociale kanstraject jongeren (USD 370.000) en Publieke gezondheidszorg (USD 438.000). Sint Eustatius geeft daarnaast aan dat voor een aantal projecten die in het verleden zijn gefinancierd met bijzondere uitkeringen, maar waarvan de structurele exploitatiekosten ten laste van de eigen begroting komen, er onvoldoende middelen aanwezig zijn om de exploitatie te kunnen financieren. Het gaat bijvoorbeeld om de jaarlijkse onderhoudskosten voor het in stand houden van dergelijke projecten.

Saba

De begroting 2016 van het openbaar lichaam Saba is naar oordeel van het Cft behoedzaam opgesteld. In de ontwerpbegroting 2016 wordt een begrotingstotaal gepresenteerd van USD 10.576.850, waarbij sprake is van een positief saldo van USD 807.011. Het begrotingstotaal is ten opzichte van 2015 met 2,2% toegenomen. Het saldo van USD 807.011 wordt ingezet voor een viertal posten, namelijk het aflossen van renteloze leningen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (USD 260.000) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (USD 250.000). Daarnaast wordt het ingezet voor aflossingen aan het ministerie van BZK van zowel het doelsaldo als van de in het verleden teveel ontvangen gelden in het kader van de tekortreeks (USD 177.011 resp. USD 120.000). Ondanks een positief begrotingssaldo geeft het openbaar lichaam in de begroting meermaals aan dat een aanzienlijk deel van de noodzakelijke kosten, onder andere voor onderhoud, niet in de begroting kan worden opgenomen, omdat de (geïndexeerde) vrije uitkering niet toereikend wordt geacht om deze kosten structureel te dekken.

Financieel beheer

Een begrotings- en verantwoordingsproces dat voldoet aan de daartoe gestelde eisen kan niet worden gerealiseerd zonder een adequaat financieel beheer. Alleen met een adequaat financieel beheer kan worden gesteld dat de begroting en verantwoording volledig is, dat de ramingen en realisaties correct zijn en dat het bestuur de beschikking heeft over tijdige, volledige en juiste informatie. Op basis van deze informatie kan indien nodig worden bijgestuurd door het bestuur. Conform de Wet FinBES houdt het Cft ook toezicht op het financieel beheer van de openbare lichamen.

Verbeterproces financieel beheer

Het Cft kan volgens de Wet FinBES afspraken maken met een bestuurscollege ter verbetering van het financieel beheer. Vanaf 2012 hebben het Cft en de openbare lichamen de afspraak gemaakt om jaarlijks een realistisch aantal verbeterpunten vast te stellen, rekening houdend met de beperkte capaciteit en schaarse middelen van de openbare lichamen. Voor deze afspraken maakt het Cft onder meer gebruik van de bevindingen van de accountant bij de controle van de jaarrekening. In de managementletter doet de accountant specifieke aanbevelingen met betrekking tot verbetering van het financieel beheer. Deze verbeterpunten kunnen per openbaar lichaam verschillen. Over de voortgang van de verbeterpunten rapporteren de openbare lichamen in de uitvoeringsrapportage. Hieronder staat per openbaar lichaam de stand van zaken beschreven van de afgesproken verbeterpunten voor het jaar 2015.

Bonaire

Het "plan van aanpak financiële verbeterpunten OLB" bevat de aandachtspunten op het gebied van financieel beheer die door het openbaar lichaam opgepakt dienen te worden. Het betreft een lopend document waaraan nieuwe aandachtspunten worden toegevoegd en waaruit gerealiseerde aandachtspunten worden verwijderd. Nieuwe aandachtspunten ten aanzien van financieel beheer komen hoofdzakelijk voort uit de bevindingen van de accountant gepresenteerd in de managementletter bij de jaarrekening. Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat er nog veel werk te verrichten is om het financieel beheer op orde te krijgen. In de tweede helft van 2015 dienen veel aandachtspunten, conform planning en toezeggingen van het bestuurscollege, gerealiseerd te zijn. Ondanks dat de uitvoeringsrapportages van Bonaire ook worden voorzien van een update van de uitvoering van het plan van aanpak, is het Cft nog steeds van mening dat onvoldoende inzicht wordt geboden in de daadwerkelijke voortgang op het gebied van financieel beheer. Het openbaar lichaam heeft aangegeven dat het de bedoeling is om een aangepast model te ontwikkelen dat meer inzicht biedt in de verbetering van het financieel beheer. Daarnaast is afgesproken dat met ingang van januari 2016 ook externe partijen zullen worden ingeschakeld om delen van het plan van aanpak uit te voeren en dat het openbaar lichaam het Cft van de voortgang op de hoogte zal houden.

Sint Eustatius

Het Cft heeft het afgelopen jaar veelvuldig zijn zorgen geuit over de stand van zaken van het financieel beheer op Sint Eustatius. Door het zwakke financieel beheer heeft het Cft gedurende 2015 nauwelijks inzicht gehad in de financiële situatie van het openbaar lichaam. Teneinde de bestuurlijke en financiële problematiek van het openbaar lichaam het hoofd te bieden heeft de minister van BZK op 10 juni 2015 verscherpt bestuurlijk toezicht ingesteld en daarbij een aanwijzing gegeven op financieel gebied. Onderdeel van deze aanwijzing is het maken van een plan van aanpak voor de

verbetering van het financieel beheer. Tot op heden is het Sint Eustatius zelf in onvoldoende mate gelukt om het financieel beheer op orde te krijgen. In overleg met het openbaar lichaam is een expertgroep in het leven geroepen, welke de opdracht heeft gekregen om op basis van de aanbevelingen van het Cft en de bevindingen van de accountant het plan van aanpak op te stellen om het financieel beheer op Sint Eustatius structureel te verbeteren. Begin november is het door de expertgroep opgestelde "Verbeterplan financieel beheer Sint Eustatius 2015-2016" definitief vastgesteld. Het Cft monitort de uitvoering van het plan van aanpak en rapporteert hierover in zijn reactie op de uitvoeringsrapportages van het openbaar lichaam. Tot op heden zijn er echter nog geen voortgangsrapportages beschikbaar op basis waarvan het Cft de voortgang kan monitoren. Uitgangspunt van het plan van aanpak is dat alle werkzaamheden die verband houden met het plan van aanpak uiterlijk eind 2016 zijn afgerond.

Saba

Saba heeft bij de jaarrekening 2014 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid ontvangen. Daarmee is Saba het eerste openbaar lichaam dat een jaarrekening met een goedkeurende verklaring heeft. De goedkeurende verklaring is mede het gevolg van de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet op het gebied van financieel beheer. Saba wil in overleg met de accountant bepalen hoe de interne beheersingsmaatregelen, welke tot de goedkeurende verklaring hebben geleid, verder versterkt en geformaliseerd kunnen worden. Ook heeft het openbaar lichaam gedurende 2015 een interne auditfunctie vorm gegeven.

Geïntegreerd Middelen Beheer (GMB)

Op basis van de Wet FinBES hebben de openbare lichamen elk een inkomsten- en uitgavenrekening bij een commerciële bank. Daarnaast beheert het Cft voor elk openbaar lichaam een rekening-courant. Andere rekeningen zijn niet toegestaan, tenzij in overleg met het Cft anders is overeengekomen. Het systeem van GMB geeft zowel de openbare lichamen als het Cft inzicht in de uitgaven en de ontvangsten van de openbare lichamen gedurende het gehele jaar.

De realisatie in termen van baten en lasten en het verloop van de liquiditeiten zijn per definitie niet gelijk aan elkaar. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat liquide middelen in een bepaald jaar beschikbaar worden gesteld vanuit de vakdepartement welke pas in een volgend jaar tot besteding komen. De toename in de liquiditeit heeft dan geen directe toename van de baten en lasten in datzelfde jaar tot gevolg. Het verband tussen dergelijke zaken is dus van belang voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de liquide middelen. Alleen op basis van voldoende informatie uit de uitvoeringsrapportages kan een verband tussen de uitputting in termen van baten en lasten en het verloop van de liquiditeiten worden gelegd. Echter op dit moment is de informatie die in de uitvoeringsrapportages wordt opgenomen niet toereikend om dit verband te leggen.

In onderstaande tabellen wordt een overzicht verstrekt van de liquiditeitstanden per begin en einde van 2015 en van de mutatie in de betreffende periode.

Bonaire

	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Liquiditeitspositie per 31/12/15	Realisatie t/m 31/12/15
Rekening-courant	\$3.514.079	\$7.610.537	\$4.096.458
Uitgavenrekening	\$999.970	\$399.970	-\$600.000
Ontvangstenrekening	-\$30	-\$30	\$0
Vrije uitkeringsrekening	\$3.582.651	\$902.390	-\$2.680.261
	\$8.096.670	\$8.912.867	\$816.197

De liquiditeitspositie van Bonaire is in 2015 licht toegenomen met ongeveer USD 0,8 mln naar USD 8,9 mln per jaareinde. De liquiditeitspositie van Bonaire is zowel ultimo 2014 als ultimo 2015 vrij hoog. De belangrijkste oorzaak hiervan is gelegen in de bijzondere uitkeringen. Eind 2014 zijn middelen beschikbaar gesteld voor onder andere drinkwatersubsidie, afvalbeheer en het rioleringsproject. Deze middelen zijn gedurende 2015 tot besteding gekomen. Echter heeft het openbaar lichaam eind 2015 ook een aantal bijzondere uitkeringen ontvangen die grotendeels pas gedurende 2016 tot besteding zullen komen. Het betreft wederom middelen voor drinkwatersubsidies en het rioleringsproject. Ook zijn eind 2015 onder meer voor economische ontwikkeling, kinderopvang en versterking van kinderrechten aanzienlijke bedragen beschikbaar gesteld aan het openbaar lichaam welke in 2016 pas als baten en lasten worden opgenomen in de begroting. Een aanzienlijk deel van de beschikbare liquide middelen per 31 december is dus geormerkt en behoort niet tot de liquide middelen die het openbaar lichaam gedurende 2016 vrij

kan besteden. Omdat het Cft gedurende 2015 al meerdere malen enige zorgen heeft geuit betreffende de liquiditeitspositie van Bonaire is gevraagd om een liquiditeitsprognose op basis van de door de minister van BZK vastgestelde begroting 2016. In combinatie met het GMB biedt dit liquiditeitsoverzicht een handvat om de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam gedurende 2016 te kunnen monitoren.

Sint Eustatius

	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Liquiditeitspositie per 31/12/15	Realisatie t/m 31/12/15
Rekening-courant	\$4.594.752	\$3.841.584	-\$753.168
Uitgavenrekening	\$199.974	\$199.991	\$17
Ontvangstenrekening	-\$9	-\$9	\$0
Vrije uitkeringsrekening	\$258.446	\$363.673	\$105.227
	\$5.053.163	\$4.405.239	-\$647.924

De liquiditeitspositie van Sint Eustatius is gedurende 2015 met ruim USD 0,6 mln gedaald naar circa USD 4,4 mln. Deze afname wordt mogelijk veroorzaakt door bijzondere uitkeringen die voorafgaand aan 2015 zijn ontvangen maar pas in 2015 tot besteding zijn gekomen. De informatie in de uitvoeringsrapportages is ontoereikend om dit verband te kunnen leggen. De precieze reden voor de afname van de liquiditeitspositie is dus moeilijk vast te stellen, ook aangezien over 2015 wegens het ontbreken van rapportages weinig inzicht in de financiële situatie van het openbaar lichaam is geweest.

Saba

	Liquiditeitspositie per 31/12/14	Liquiditeitspositie per 31/12/15	Realisatie t/m 31/12/15
Rekening-courant	\$3.106.228	\$14.222.927	\$11.116.699
Uitgavenrekening	\$199.991	\$199.635	-\$356
Ontvangstenrekening	-\$9	-\$9	\$0
Vrije uitkeringsrekening	\$1.311.958	\$108.653	-\$1.203.305
	\$4.618.168	\$14.531.206	\$9.913.038

De liquiditeitspositie van Saba vertoont een bijzondere hoge toename. Met een stijging van circa USD 9,9 mln bedraagt de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam ultimo 2015 ruim USD 14,5 mln. De oorzaak van de toename is met name gelegen in een groot aantal bijzondere uitkeringen die in 2015 richting jaareinde nog zijn ontvangen maar waarvan de besteding pas vanaf 2016 plaats gaat vinden. De meest omvangrijke betreft de bijzondere uitkering die is ontvangen voor het Solar Park op Saba van circa USD 5,3 mln. Daarnaast zijn er bijzondere uitkeringen beschikbaar gesteld voor de

drinkwatervoorziening ten bedrage van circa USD 1,3 mln voor 2015 en USD 1,2 mln voor 2016 en ter dekking van de exploitatie gedurende 2015. Ook is het openbaar lichaam gedurende 2015 met het ministerie van Infrastructuur en Milieu een renteloze lening overeengekomen van USD 2,5 mln ten behoeve van een infrastructuurproject. Dit bedrag is in oktober door het openbaar lichaam ontvangen. Bovengenoemde ontvangsten zijn de voornaamste reden dat de liquiditeitspositie zo sterk is toegenomen gedurende 2015.

Tot slot heeft de minister van BZK besloten om een bedrag van 1 miljoen Antilliaanse guldens beschikbaar te stellen aan het openbaar lichaam. Reden hiervoor was de opmerking in het rapport Ideeversa dat ten onrechte een schuld van eenzelfde bedrag niet is meegenomen in de afwikkeling van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Om te voorkomen dat er na het terugbetalen van de FAOBES-gelden een permanent liquiditeitsprobleem ontstaat en aangezien over 2014 een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven zijn deze middelen eind 2015 aan Saba beschikbaar gesteld.

Collectieve sector

Conform artikel 11, Wet FinBES, dient het Cft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland (CBS) te rapporteren over de schuld-, tekort-, inkomsten- en uitgavencijfers van de collectieve sector (zijnde het openbaar lichaam en de overige entiteiten die tot de collectieve sector behoren). Dit gebeurt tegelijkertijd met het doorgeleiden van de jaarrekening van een openbaar lichaam aan de minister van BZK. Ook beoordeelt het Cft dan de rentelastnorm van de collectieve sector.

Ondanks dat het Cft herhaaldelijk aandacht heeft gevraagd bij de openbare lichamen voor het tijdig indienen van relevante jaarstukken, heeft dit er niet toe geleid dat erbij de doorgeleiding van de jaarrekeningen ook rapportages over de collectieve sector van Bonaire en Sint Eustatius kunnen worden meegezonden. Ook later in 2015 is verschillende malen getracht om de jaarrekeningen van de entiteiten behorende tot de collectieve sector te verkrijgen, echter zonder succes. Het Cft betreurt dit en heeft de desbetreffende openbare lichamen opnieuw gevraagd om in 2016 tijdig de volledige jaarstukken van collectieve sector entiteiten aan het Cft te sturen.

Voor wat betreft de collectieve sector entiteit op Sint Eustatius, het Wegenfonds, begrijpt het Cft dat het voor het opstellen van jaarrekeningen over de afgelopen jaren moeilijk is om de noodzakelijke informatie te verkrijgen. Gezien het voornemen deze stichting op termijn te liquideren, zijn de jaarstukken echter van groot belang. Het Cft heeft in 2012 concept financiële stukken ontvangen. Dit zijn de laatste financiële gegevens die het Cft ontvangen heeft. Er is sinds de oprichting in 2004 nog geen gehoor gegeven aan de wettelijke verplichting jaarlijks verantwoording af te leggen via jaarstukken.

Tot de collectieve sector van Bonaire behoren naast het openbaar lichaam een aantal overheidsdeelnemingen en daarnaast nog een aantal andere instellingen. Actuele cijfers van de collectieve sector zijn nodig om de rentelastnorm, alsmede een eventuele overschrijding hiervan, voor Bonaire te kunnen bepalen. Tot op heden is van geen enkele collectieve sector entiteit actuele informatie beschikbaar om de rentelastnorm te bepalen. De laatste jaarrekeningen betreffen 2013. Het openbaar lichaam Bonaire heeft aangegeven voor het komende jaar de termijnen voor oplevering van de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen en de overige collectieve sector entiteiten strikt te willen hanteren.

De collectieve sector van Saba is opgebouwd uit het openbaar lichaam en de Saba Enhancement Foundation (SEF). Beiden hebben de jaarrekening 2014 doorgeleid aan het CBS.

Vervreemding

Op Saba is het langlopende dossier Captains Quarter inmiddels afgerond. Er hebben verder geen vervreemdingen plaatsgevonden.