



College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Aan

De voorzitter van het bestuurscollege van het openbaar lichaam Sint Eustatius

Adres kantoor Curaçao

De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao

Telefoon (+5999) 4619081

Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten

Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten

Telefoon (+1721) 5430331

Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon

Robert de Ruiter

Datum

26 april 2017

Ons kenmerk

Cft 201700080

Pagina

1/7

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlagen

Adres kantoor Aruba

L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba

Telefoon (+297) 5832800

Telefax (+297) 5822224

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies op de ontwerpbegroting 2017 van het openbaar lichaam Sint Eustatius

Geachte heer Woodley,

Op 5 december 2016 heeft de minister van BZK zijn goedkeuring onthouden aan de op 14 november 2016 door de eilandsraad van Sint Eustatius vastgestelde begroting 2017. Op 13 april jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van het bestuurscollege de aangepaste ontwerpbegroting 2017 ontvangen.

Hierbij ontvangt u het advies van het Cft op de opnieuw aangeleverde ontwerpbegroting. Bij aanbidding van de ontwerpbegroting aan de eilandsraad dient u aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met dit advies. Conform artikel 18 lid 1 van de Wet FinBES dient de eilandsraad niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving te beraadslagen over de ontwerpbegroting en het Cft advies. Het bestuurscollege dient de begroting 2017 binnen twee weken na vaststelling door de eilandsraad, door tussenkomst van het Cft, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te zenden.

Toets Cft

De ontwerpbegroting wordt door het Cft getoetst aan de hand van in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) en in het Besluit Begroting en Verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria. Zo dient de begroting in evenwicht te zijn, hoort deze toelaatbaar te zijn vanuit een oogpunt van rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer en dienen de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten geen onaanvaardbare risico's met zich mee te brengen voor toekomstige begrotingsjaren.

Daarnaast behoren de in de begroting opgenomen baten en lasten in overeenstemming te zijn met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen.

De door de minister van BZK gegeven nadere motivering bij het besluit om goedkeuring aan de begroting te onthouden, zoals opgenomen in zijn brief van 5 december 2016, is eveneens betrokken bij de toetsing van deze aangepaste ontwerpbegroting 2017.

Conclusies

Op grond van artikel 19 lid 1 van de Wet FinBES heeft de door de eilandsraad vastgestelde begroting de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Op 21 maart 2017 heeft de minister van BZK in een brief aan het bestuurscollege onderstaand besluit gecommuniceerd:

"In relatie tot de begroting 2017 beschouw ik de gesloten overeenkomst met NuStar dan ook nog altijd als niet rechtsgeldig. De aangepaste begroting 2017 kan geen inkomsten bevatten welke bij rechte nog betwistbaar zijn, en gegeven het voorzichtigheidsbeginsel waarmee een begroting opgesteld dient te worden. Ik verzoek u hiermee rekening te houden bij het aanpassen van uw begroting 2017, om een onthouding van goedkeuring daarvan ten tweede male te voorkomen."

Het Cft stelt vast dat de nu aangeleverde ontwerpbegroting 2017 inkomsten bevat op grond van de door de minister van BZK als niet rechtsgeldig beschouwde overeenkomst met NuStar, hetgeen zal leiden tot het onthouden van goedkeuring van de begroting door de minister van BZK. Daarnaast constateert het Cft dat tegenover deze inkomsten ook reeds uitgaven staan. Het Cft herhaalt zijn tijdens het recente overleg gedane advies om zo spoedig mogelijk de overeenkomst met NuStar aan te passen zodat deze rechtsgeldig wordt. De ermee gepaard gaande inkomsten zijn immers onontbeerlijk voor het ordelijk uitvoeren van de overheidstaken en het financieren van de outsourcing van de financiële administratie. Het alternatief is de ontwerpbegroting 2017 op deze punten aan te passen, ten einde te komen tot een goedgekeurde begroting 2017 voor het openbaar lichaam Sint Eustatius en in een later stadium, als de NuStar overeenkomst rechtsgeldig is overeengekomen, een begrotingswijziging in te dienen.

Naar oordeel van het Cft zijn de overige aspecten van de ontwerpbegroting 2017 van Sint Eustatius grotendeels in overeenstemming met de in de Wet FinBES en in het BBV BES opgenomen criteria, waarbij wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt welke in dit advies nader toegelicht worden. Ook wordt in de begroting gecompenseerd voor het tekort van USD 631.000 over het begrotingsjaar 2015. Omdat in 2016 reeds is gecompenseerd voor het eerdere tekort van USD 506.000 over 2014 kan met tevredenheid worden vastgesteld dat daarmee alle eerdere tekorten zullen zijn gecompenseerd. Tot slot is voldaan aan het herstellen van de door de minister van BZK benoemde drie gebreken.

Toelichting beleidsbegroting

Het beleidsdeel van de begroting voorziet in een toelichting op de begroting. Op dit vlak is een duidelijke verbetering zichtbaar ten opzichte van de ontwerpbegroting die op 14 november 2016 door de eilandsraad van Sint Eustatius is vastgesteld.

Het Cft merkt op dat er een meer concrete koppeling gemaakt kan worden tussen het voorgenomen beleid en de hiermee samenhangende kosten, met andere woorden tussen het beleidsdeel en het financiële deel van de begroting. U geeft in de begroting aan dat gedurende dit begrotingsjaar de beleidskeuzes stelselmatig nader zullen worden toegelicht. Het Cft acht deze toezegging van uw kant van groot belang en ziet deze aanscherping met belangstelling tegemoet.

Lokale heffingen

De paragraaf over de lokale heffingen geeft een overzicht van de geraamde inkomsten en inzicht in de verordeningen die sinds 2012 zijn geactualiseerd en welke nog dienen te worden geactualiseerd (erfpacht en precariobelasting). Uit de begroting blijkt dat de inning en invordering van heffingen "te wensen overlaat". U bent voornemens om in 2017 de verordeningen en de tarifieringen verder aan te passen om deze omissie op te lossen. Daartoe is onder andere een extern kantoor ingeschakeld. Een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid, vereist volgens artikel 9 van de BBV BES, ontbreekt. Het Cft geeft u het advies deze aspecten eveneens te betrekken bij de verbeterlagen die u voornemens bent in 2017 te maken.

Weerstandsvermogen

In de ontwerpbegroting is opgenomen dat het bestuurscollege het belang van risicomangement onderkent en "de eerste aanstalten doet van een lang verwaarloosd element van goed bestuur". Zo wenst het bestuurscollege de liquide middelen van het thans gevormde weerstandsvermogen (USD 200.000) in 2017 te gaan afzonderen en onder uitputting van de begrotingspost onvoorzien het restant jaarlijks toe te voegen aan het weerstandsvermogen. Om tot een goede risico-inschatting te komen en op basis daarvan tot het gewenste weerstandsvermogen, geeft het bestuurscollege aan tot 2019 de tijd benodigd te hebben. De begroting geeft thans dan ook onvoldoende invulling aan artikel 10 van de BBV BES. Het Cft adviseert u aan deze voornemens invulling te geven en daarover periodiek te rapporteren.

Onderhoud

Uit de ontwerpbegroting blijkt dat er sprake is van grote onderhoudsachterstanden ten aanzien van de kapitaalgoederen. In 2012 en 2013 heeft een inventarisatie van de kapitaalgoederen plaatsgevonden en is inzicht verkregen in de kwalitatieve staat daarvan. Een actuele inventarisatie ontbreekt, evenals een meerjarig onderhoudsplan dat op de inventarisatie aansluit en in de ontwerpbegroting van financiële dekking is voorzien. De ontwerpbegroting 2017 gaat uit van USD 312.688 aan reguliere onderhoudskosten, voor de jaren 2018 – 2020 is jaarlijks USD 280.988 begroot. Indien hogere onderhoudslasten in de begroting zouden worden opgenomen zou deze niet sluitend zijn en derhalve niet voldoen aan de criteria van de Wet FinBES.

Het Cft adviseert om in overleg te treden met de vakdepartementen en BZK teneinde deze jarenlange problematiek op te lossen.

Deelnemingen

Artikel 13 van de BBV BES beschrijft waaraan de verplichte paragraaf in de ontwerpbegroting over de deelnemingen dient te voldoen. Aan diverse aspecten wordt voldaan, aandacht is gewenst voor een nadere uitwerking van de visie en beleidsvoornemens ten aanzien van de deelnemingen. Hiervoor heeft u reeds in 2016 een extern kantoor ingeschakeld om hieraan invulling te geven.

Grondbeleid

Een grondbeleid ontbreekt nog steeds. Uit de ontwerpbegroting blijkt dat het bestuurscollege zich in 2017 zal beraden op hoe zij invulling zal gaangeven aan het opstellen hiervan. Als gevolg daarvan wordt niet voldaan aan artikel 14 van de BBV BES. Het Cft adviseert u dan ook om in 2017 te komen tot een grondbeleid en indien nodig daartoe voorzieningen te treffen middels een begrotingswijziging 2017.

Collectieve sector

Artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES stelt dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% bedraagt per begrotingsjaar. Door het ontbreken van jaarrekeningen van de Stichting Wegenbouwfonds kan de rentelast niet berekend worden en kan tevens niet worden voldaan aan de criteria die de BBV BES in artikel 15 aan de paragraaf betreffende de collectieve sector stelt.

Inmiddels zijn de medewerkers van de Stichting Wegenbouwfonds in dienst genomen door het openbaar lichaam en vallen ook de bijbehorende werkzaamheden onder de verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam. In eerdere jaren heeft het bestuurscollege aangegeven de Stichting Wegenbouwfonds op te willen heffen. Het Cft heeft bij herhaling aangegeven dat het opheffen van deze stichting gewenst is en verzoekt het bestuurscollege wederom om hier de nodige actie op te ondernemen.

Toelichting financiële begroting

De ontwerpbegroting 2017 van Sint Eustatius is ingedeeld naar hoofdfuncties en functies en bevat per functie de raming van de baten en lasten en het saldo. Aan de in artikel 20 van de BBV BES benoemde toelichting op de baten en lasten wordt in voldoende mate voldaan.

De begroting is sluitend en biedt beperkt ruimte om onvoorziene tegenvallers gedurende dienstjaar 2017 op te vangen: de post onvoorzien bedraagt USD 160.000 (circa 1% van het begrotingstotaal). Het totaal aan baten en lasten voor 2017 bedraagt USD 17.647.915, hetgeen een duidelijke toename is ten opzichte van de begroting 2016. De toename wordt veroorzaakt door verhoogde baten zeehaven (NuStar) waarbij de lasten een stijging laten zien bij personeelskosten, subsidies & financiële bijdragen en exploitatiekosten.

Uit de financiële begroting blijkt dat de baten voor 2017 hoofdzakelijk bestaan uit de vrije uitkering (USD 10,8 mln), de lokale heffingen (USD 4,3 mln), de verwachte doeluitkeringen (USD 2,0 mln) en een vrijval van een bestemmingsreserve (USD 0,65 mln). De lastenkant van de begroting bestaat hoofdzakelijk uit personeelskosten (USD 8,4 mln), de uitgaven naar aanleiding van de doeluitkeringen (eveneens USD 2,0 mln), uitgaven voor subsidies en bijdragen (USD 1,8 mln) en afschrijvingslasten (USD 0,8 mln). De diverse overige kosten nemen duidelijk toe t.o.v. 2016 voornamelijk als gevolg van kosten voor de outsourcing van de financiële functie, het opzetten van een "Sint Eustatius Development Council", constitutionele zaken en waste management.

In de begroting is Sint Eustatius er van uitgegaan dat de vrije uitkering in 2017 en verder niet wordt geïndexeerd. Aangegeven wordt dat de geldelijke middelen schaars zijn en dat het daarom van cruciaal belang is dat de rapporten Ideeversa en het rapport Spies met de minister van BZK opnieuw ter discussie worden gesteld.

De voorliggende ontwerpbegroting 2017 compenseert conform regelgeving volledig voor het verwachte tekort over dienstjaar 2015 van USD 631.000. De jaarrekening 2015 is echter nog niet gecontroleerd door de accountant, dus het definitieve resultaat kan nog wijzigen. De compensatie van dit tekort is als een last begroot, echter betreft het geen daadwerkelijke last en uitgave. Een vrijval van de bestemmingsreserves is als een eenmalige bate begroot van USD 650.000, echter betreft dit geen daadwerkelijke ontvangst. Beide bedragen compenseren elkaar voor wat betreft effect op de liquiditeiten.

Uit de toelichting op de ontwerpbegroting blijkt op inzichtelijke wijze dat rekening is gehouden met de effecten op de liquiditeiten van afschrijvingen (USD 782.315), investeringen (USD 344.750) en aflossingen op de renteloze leningen (USD 185.460 aan BZK en USD 200.000 aan OCW). Per saldo zal USD 52.105 aan liquiditeiten resteren.

Investerings

Artikel 17 van de BBV BES stelt eisen aan het overzicht van voorgenomen investeringen. De ontwerpbegroting geeft nog geen toelichting op het laatste begrotingsjaar waarin de met de investering gepaard gaan de afschrijvingslasten gedekt moeten worden alsmede de onderhoudslasten die noodzakelijk zijn om de gedane investeringen kwalitatief op orde te houden. Het Cft geeft het advies dit aspect aan te passen.

Reserves en voorzieningen

De criteria voor het overzicht van reserves en voorzieningen staan benoemd in artikel 18 van de BBV BES. In de begroting zijn overzichten opgenomen waarmee wordt voldaan aan de gestelde criteria. Echter, deze overzichten gaan uit van gelijkblijvende reserves (USD 18.017.954) en voorzieningen (USD 625.802). Dit terwijl uit de begroting blijkt dat USD 650.000 aan de bestemmingsreserves zal worden onttrokken in het jaar 2017 en er aldus een afname van de reserves zichtbaar zou moeten zijn.

De voorziening bestaat per ultimo 2016 uit 3 specifieke voorzieningen, waaronder een voorziening "Opvang lening faciliteit Stichting Wegenfonds". Deze kent een afname tot nihil in de periode 2017 – 2020 hetgeen niet is verwerkt in de ontwerpbegroting. Het Cft geeft het advies dit aan te passen in de ontwerpbegroting.

Personeel

Uit het overzicht personeel blijkt de organisatiestructuur, het aantal FTE personeelsleden (164 FTE huidige bezetting en 13 FTE vacatures) en de salarislasten (USD 7.839.465 huidige bezetting en USD 570.088 vacatures). Het overzicht personeel laat omvangrijke verschillen zien in bezetting en personeelslasten per departement ten opzichte van het overzicht personeel dat bij de ontwerpbegroting 2017 in november 2016 was bijgevoegd. Het Cft adviseert dit onderdeel te controleren op juistheid en indien nodig aan te passen in de ontwerpbegroting.

Uit de ontwerpbegroting blijkt dat ervan uit wordt gegaan dat 9 van de 13 vacatures pas halverwege 2017 kunnen worden ingevuld, aldus zijn de salarislasten van die 9 FTE slechts voor 50% opgenomen in de ontwerpbegroting 2017. De volledige salarislasten zijn in 2018 wel begroot.

Er wordt geen uitsplitsing gemaakt naar formatieve functies en projectfuncties zoals artikel 20 sub e van de BBV BES voorschrijft. Het Cft geeft het advies dit aan te passen in de ontwerpbegroting.

Uit de ontwerpbegroting blijkt dat in 2017 en 2018 de salarissen met 1,5% inflatiecorrectie toenemen, het bestuurscollege voornemens is vanaf 2019 2% inflatiecorrectie door te voeren en dat het bestuurscollege nog in onderhandeling is over de CAO-voorwaarden. Het Cft geeft het advies, gegeven de in de begroting opgenomen zorg over de hoogte van de totale personeelskosten in relatie tot de totale baten, deze inflatiecorrecties en de CAO-voorwaarden nader te analyseren en te heroverwegen.

Uit de reacties van het Cft op de uitvoeringsrapportages 2016 blijkt zorg over de toenemende schuld voor salarissen, sociale lasten en pensioenpremies. Uit de ontwerpbegroting blijkt het voornemen "deze langslpende nog niet beslechte zaken aan te pakken en op te lossen voor medio 2018". Welke acties daartoe worden verricht en welke budgetten daarvoor beschikbaar worden gesteld, wordt niet toegelicht waardoor het realiteitsgehalte niet kan worden vastgesteld. Het Cft adviseert u dit aan te passen in de ontwerpbegroting.

Financieel beheer

Het financieel beheer is van onvoldoende niveau hetgeen meerdere onzekerheden met zich meebrengt, waaronder de getrouwheid van de financiële administratie en daarmee de juistheid en volledigheid van het overzicht van baten en lasten zoals opgenomen in deze ontwerpbegroting. Een structurele versterking van de capaciteit van de unit Financiën is noodzakelijk om ook een structurele verbetering van het financieel beheer te bewerkstelligen. Hiertoe heeft het bestuurscollege besloten middels outsourcing van de financiële functie.

Kenmerk
Cft 201700080
Blad
7/7

Het Cft onderschrijft dat outsourcing in de vorm van een combinatie van ondersteuning bij de dagelijkse administratie enerzijds en opleiding van medewerkers van de unit Financiën anderzijds, bijdraagt aan de reeds lange tijd gewenste en benodigde structurele verbetering van het financieel beheer.

Hierbij moet wel voor ogen worden gehouden dat de wettelijke taken en bevoegdheden van het hoofd Financiën geen onderdeel van outsourcing kunnen zijn. Ook is het essentieel dat de partij die de outsourcing verzorgt, voldoende wordt betrokken in de reguliere en bestuurlijke processen. Voor 2017 is in de begroting 333.984 USD opgenomen om de outsourcing te bekostigen, terwijl voor het gehele traject 834.960 USD is voorzien over de jaren 2017 tot en met 2019. Het Cft adviseert u om, in geval van het ontbreken van een goedgekeurde begroting 2017, de noodzakelijke goedkeuring van de minister van BZK spoedig aan te vragen zodat u uitsluitel krijgt of deze nieuwe verplichting kan worden aangegaan.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba



prof. dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Sint Eustatius
De eilandsraad van het openbaar lichaam Sint Eustatius
Het waarnemend hoofd Financiën van het openbaar lichaam Sint Eustatius