



Aan  
De voorzitter van het bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba

Adres kantoor Curaçao  
De Rouvilleweg 39  
Willemstad, Curaçao  
Telefoon (+5999) 4619081

Adres kantoor Sint Maarten  
Frontstreet 26  
Convent Building  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331

Datum  
21 november 2022  
Ons kenmerk  
Cft 202200148  
Pagina  
1/5

Uw kenmerk

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800

Bijlage

E-mail info@cft.cw  
Internet www.cft.cw

Onderwerp  
Advies bij de ontwerpbegroting 2023

Geachte heer Johnson,

Op 8 november 2022 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2023 van uw bestuurscollege, met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 17 lid 3 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). Conform artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES had de OB 2023 uiterlijk op 1 september 2022 aan de eilandsraad aangeboden moeten zijn, vergezeld van het advies van het Cft en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met dit advies.

Op 14 november 2022 informeerde u het Cft per brief dat de eilandsraad de OB 2023 pas op 14 december 2022 zal behandelen en (naar alle waarschijnlijkheid) zal vaststellen.<sup>1</sup> Hiermee wordt niet voldaan aan artikel 19 lid 4 van de Wet FinBES. Dit artikel schrijft voor dat de vastgestelde begroting vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gezonden moet worden, door tussenkomst van het Cft.

### **Toetsingskader**

Het toetsingskader voor beoordeling van de OB 2023 wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria.

### **Oordeel**

De OB is in de periode 2023 tot en met 2026 in evenwicht, en voldoet hiermee aan artikel 19 lid 2 jo. artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES. De baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen zijn onvolledig in de OB 2023 opgenomen.

---

<sup>1</sup> De Gezaghebber van het openbaar lichaam Saba, kenmerk 2022111401, datum behandeling begroting 2023 – 2026, d.d. 14 november 2022.

Saba stelt dat de baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen gedurende het begrotingsjaar zullen worden verantwoord middels begrotingswijzigingen, en in de uitvoeringsrapportages. Daarmee voldoet de OB 2023 in onvoldoende mate aan artikel 3 van het BBV BES, en is het inzicht in de volledige financiële positie en exploitatie van Saba beperkt. Het Cft wijst in dit kader specifiek op artikel 3 lid 2 van het BBV BES dat voorschrijft dat *alle* baten en lasten, dus ook die van de bijzondere uitkeringen, dienen te worden verwerkt. Voorts benadrukt het Cft dat het gedurende het jaar verantwoorden van de bijzondere uitkeringen geen effect mag hebben op het begrotingsevenwicht.

De OB 2023 toont de reguliere baten en lasten op basis van de voorgeschreven functionele indeling en voldoet daarmee aan artikel 16 van het BBV BES.<sup>2</sup> Het Cft verzocht u eerder om ook een eenduidige weergave op basis van economische categorieën (zoals vrije en bijzondere uitkeringen, lokale heffingen, personeelslasten, subsidies, etc.) op te nemen. Daarmee worden het inzicht in de ontwikkeling van de begroting en de sturingsmogelijkheden bij de realisatie van de begroting vergroot. Overigens vermeldt de nota van toelichting bij artikel 16 van het BBV BES dat het streven is in de functionele indeling de baten en lasten die samenhangen met de bijzondere uitkeringen zo veel mogelijk afzonderlijk zichtbaar te maken.

In zijn advies bij de OB 2022 verzocht het Cft Saba een hernieuwde berekening van het weerstandsvermogen op te nemen in de begroting. Het Cft adviseerde onder meer inzichtelijk te maken welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is en de voor het weerstandsvermogen relevante risico's opnieuw te berekenen.<sup>3</sup> Met het openbaar lichaam werd vervolgens afgesproken om bij het opstellen van de jaarrekening 2022 en de begroting 2023 hiermee aan de slag te gaan. Deze afspraak is tot op heden nog niet volledig opgevolgd. Hoewel de OB 2023 inzicht geeft in welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is, dateert de in de OB opgenomen risicoanalyse van 2012. Ook is niet inzichtelijk gemaakt wat de mogelijke financiële impact is van de benoemde risico's.

Het grondbeleid van Saba is gedateerd. In samenwerking met Kadaster Nederland wordt een nieuw grondbeleid opgesteld. Het Cft adviseert u een plan van aanpak en planning voor de actualisatie van het grondbeleid op te nemen in de vast te stellen begroting.

De OB 2023 bevat geen beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid en geen aanduiding van de lokale lastendruk. De OB voldoet daarmee niet aan respectievelijk artikel 9 lid d en lid e van het BBV BES. Het Cft adviseert u om beide punten alsnog op te nemen.

---

<sup>2</sup> De functionele indeling is vastgesteld in de Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 juni 2012, nr. CZW/S&B, 2012-0000298491, houdende nadere voorschriften met betrekking tot de functionele indeling van de begroting en jaarrekening BES (Regeling functionele indeling BES).

<sup>3</sup> Cft, kenmerk Cft 202100128, Advies bij de ontwerpbegroting 2022 van het openbaar lichaam Saba, d.d. 25 oktober 2021.

Het Cft is van oordeel dat de OB 2023 in onvoldoende mate voldoet aan de criteria van de Wet FinBES en het BBV BES. Het Cft adviseert u de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de eilandsraad:

1. Neem de baten en lasten uit hoofde van de bijzondere uitkeringen op in de OB en licht deze toe.
2. Neem in de OB, naast de huidige functionele indeling, een eenduidige volledige weergave op van alle baten en lasten, op basis van economische categorieën.
3. Breid de paragraaf in de OB over het grondbeleid uit met informatie over een plan van aanpak over en planning van de actualisatie van het grondbeleid.
4. Neem in de OB een beschrijving op van het kwijtscheldingsbeleid en de lokale lastendruk.

Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting naar de minister van BZK zal het Cft nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn verwerkt.

### Toelichting

In tabel 1 is de realisatie van de baten en lasten weergegeven voor 2021, de vastgestelde begroting 2022 en de meerjarige raming voor de periode 2023-2026. De baten en lasten samenhangend met bijzondere uitkeringen zijn niet opgenomen in deze tabel. Omdat de vastgestelde jaarrekening 2021 onvoldoende inzicht geeft in de onderscheidende economische categorieën, zijn alleen de totaal gerealiseerde baten en lasten in de tabel weergegeven.

**Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)<sup>4</sup>**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Baten</b>	<b>14,9</b>	<b>13,1</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>
Vrije uitkering	-	10,4	16,1	16,3	16,3	16,2
Lokale heffingen	-	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Reserves en voorzieningen	-	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Overige baten	-	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Lasten</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>
Personeelslasten <sup>5</sup>	-	7,8	10,2	-	-	-
Subsidies en overdrachten	-	1,2	1,7	1,7	1,6	1,6
Overige lasten	-	4,1	5,7	-	-	-
<b>Resultaat</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Bron: vastgestelde jaarrekening 2021, vastgestelde begroting 2022 en ontwerpbegroting 2023 van Saba.

<sup>4</sup> In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

<sup>5</sup> De personeelslasten voor 2024 en latere jaren zijn niet uit de OB 2023 te herleiden.

### Baten

De baten bestaan uit de vrije uitkering (USD 16,1 miljoen), de lokale heffingen (USD 1,0 miljoen), de reserves en voorzieningen (USD 0,1 miljoen), en de overige baten (USD 0,4 miljoen). In het kader van het meerjarig bestuursakkoord 'Saba package 2.0' wordt de vrije uitkering in 2023 en verder structureel verhoogd. Deze verhoging van de vrije uitkering zorgt voor een verlichting van de druk op de begroting van Saba.

### Lasten

De lasten bestaan in 2023 uit de personeelslasten (USD 10,2 miljoen), subsidies en inkomensoverdrachten (USD 1,7 miljoen) en overige lasten (USD 5,7 miljoen). De begrote personeelslasten zijn ten opzichte van 2021 met USD 1,4 miljoen (15,9 fte) toegenomen. Dit is enerzijds het gevolg van een versterking van de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam. Anderzijds werden bepaalde functies voorheen uit bijzondere uitkeringen gefinancierd, terwijl dit structurele functies betrof. In de OB 2023 worden deze functies nu ook uit structurele middelen gefinancierd. De OB 2023 geeft geen inzicht in de meerjarige personeelslasten, noch in de meerjarige overige lasten.

### Financieel beheer

Saba ontving een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021, hetgeen aangeeft dat het financieel beheer van voldoende niveau is. Ter verdere verbetering van het financieel beheer vond in 2022 een herstructurering plaats van het ontvangerskantoor (*Receivers Office*) en een uitbreiding van de afdeling Financiën. Het doel hiervan is om processen efficiënter te kunnen uitvoeren en de groei van de organisatie administratief te kunnen opvangen. Ondanks de uitbreiding van de afdeling Financiën blijft de uitvoeringskracht van het planning & controlteam fragiel.

Conform artikel 14 van de Wet FinBES bevat de OB een paragraaf over het grondbeleid en een prognose van de te verwachten resultaten uit grondexploitatie. Ondanks dat maar een klein deel van de grond in het bezit is van de overheid, acht het Cft het relevant om het huidige, verouderde grondbeleid te vernieuwen. Het Cft begrijpt dat de juridische afdeling in samenwerking met Kadaster Nederland is begonnen met de uitwerking van een geactualiseerd grondbeleid en blijft graag geïnformeerd over de stand van zaken.

### Weerstandsvermogen

Het Cft adviseerde Saba bij de OB 2022 een hernieuwde berekening van het weerstandsvermogen op te stellen, waarbij de risico's volledig zijn uitgewerkt en inzichtelijk is gemaakt in welke mate de weerstandscapaciteit liquide is. De gehanteerde methode bood namelijk onvoldoende inzicht in de financiële risico's, en de mate waarin deze risico's opgevangen kunnen worden. Saba definieert in de OB 2023 de voor het weerstandsvermogen relevante risico's als 10 procent van de totale schade die is aangericht door orkaan Irma in 2017. Dit bedrag, USD 2,6 miljoen, is vervolgens opgenomen als de benodigde weerstandscapaciteit. Hiermee is het advies van het Cft bij de OB 2022 nog niet volledig opgevolgd. Het Cft gaat bij het opstellen van de jaarrekening 2022 graag opnieuw in gesprek met Saba over de berekeningswijze van het weerstandsvermogen.

Kenmerk  
Cft 202200148  
Blad  
5/5

Risico's

Saba is gestart met de bouw van een nieuwe haven. Dit project wordt gefinancierd door een bijzondere uitkering van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In de OB 2023 adresseert Saba het risico dat in de huidige meerjarenbegroting onvoldoende budget is opgenomen voor het onderhoud van de haven. Het Cft adviseert Saba kritisch na te gaan hoe deze lasten in de begroting kunnen worden ingepast.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba  
Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Saba