



## 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

9 november 2017

Ons kenmerk

Cft 201700270

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 2018 van het openbaar lichaam Sint Eustatius

Geachte heer Woodley,

Op 31 oktober jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van het bestuurscollege de ontwerpbegroting 2018 ontvangen. Het Cft spreekt zijn waardering uit dat u ondanks de moeilijke omstandigheden als gevolg van de orkanen Irma en Maria in staat bent geweest uw reguliere begrotingswerkzaamheden spoedig te hervatten.

Hierbij ontvangt u het advies van het Cft op de ontwerpbegroting. Bij aanbidding van de ontwerpbegroting aan de eilandsraad dient u aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met dit advies waarna de eilandsraad over de begroting zal beraadslagen. Het bestuurscollege dient de begroting 2018 na vaststelling door de eilandsraad doch uiterlijk vóór 15 november aanstaande, door tussenkomst van het Cft, aan de staatssecretaris 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.

### **Conclusies**

De ontwerpbegroting 2018 van Sint Eustatius is een begroting die in voldoende mate voldoet aan de gestelde criteria uit de Wet FinBES en het BBV BES. De begroting is ingericht op basis van het stelsel van baten en lasten, is sluitend, kent een post onvoorzien en bevat begrotingsruimte voor vacante (cruciale) functies. Het bestuurscollege geeft aan dat niet alle wettelijke taken kunnen worden begroot omdat anders een niet sluitende begroting ontstaat. Dit betreft het onvoldoende begroten van de onderhoudskosten. Het Cft adviseert de staatssecretaris van BZK en Sint Eustatius om hierover nader in overleg te treden zodat deze al enige tijd spelende problematiek kan worden opgelost.

Het Cft adviseert positief op de door u ingediende ontwerpbegroting 2018.

### **Toelichting beleidsbegroting**

Sint Eustatius beschikt pas sinds 14 augustus 2017 over een door de minister van BZK goedgekeurde begroting 2017. Gelet op de beperkte periode tussen goedkeuring van de begroting 2017 en het opstellen van de ontwerpbegroting 2018 is het begrijpelijk dat beleidsvoornemens uit de begroting 2017 deels zijn doorgeschoven naar de begroting 2018. Het Cft merkt op dat in de ontwerpbegroting 2018 een meer concrete koppeling gemaakt kan worden tussen het voorgenomen beleid, de hierbij behorende doelstellingen en de benodigde activiteiten en daarvoor benodigde mensen en middelen. Met andere woorden; er kan een betere en meer concrete koppeling tussen het beleidsdeel en het financiële deel van de begroting worden gemaakt.

Het bestuurscollege geeft inzicht in de voornaamste beleidskeuzes, de voornaamste issues en de wijze waarop zij daarmee om wenst te gaan. Het bestuurscollege wenst met de begroting 2018 het bevorderen van de sociaal economische omstandigheden van de inwoners van Sint Eustatius centraal te stellen.

### **Lokale heffingen**

De paragraaf over de lokale heffingen geeft een overzicht van de geraamde eigen inkomsten. Ook wordt inzicht gegeven in de diverse verordeningen die sinds 2012 zijn geactualiseerd en ook welke nog dienen te worden geactualiseerd, zoals erfpacht en precariobelasting. Uit de begroting blijkt dat de inning en invordering van heffingen moet worden verbeterd.

Een aanduiding van de lokale lastendruk en beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid, vereist volgens artikel 9 van de BBV BES, ontbreken. Het Cft adviseert deze aspecten eveneens te betrekken bij de verbeterlagen die u voornemens bent te maken en dit passend op te nemen in de ontwerpbegroting 2019.

### **Weerstandsvermogen**

In de ontwerpbegroting is opgenomen dat het bestuurscollege de liquide middelen van het gevormde weerstandsvermogen (USD 200.000) in 2018 wil reserveren en daarnaast eventuele onder-uitputting op de post onvoorzien jaarlijks toe zal 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 nodig te hebben. De begroting geeft op dit moment 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 kapitaalgoederen**

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 2018 gaat uit van USD 219.509 aan reguliere onderhoudskosten. 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 het ministerie van BZK en de andere de vakdepartementen in Nederland 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 echter nog gewenst voor een nadere uitwerking van de visie en beleidsvoornemens ten aanzien van de deelnemingen. Om hieraan invulling te geven is eind 2016 een extern kantoor ingeschakeld.

### **Grondbeleid**

Een grondbeleid ontbreekt nog steeds in deze ontwerpbegroting. Als gevolg daarvan wordt niet voldaan aan artikel 14 van de BBV BES. Wel geeft het bestuurscollege aan zich in 2018 te willen beraden over hoe zij invulling zal geven aan het opstellen hiervan. Het Cft adviseert u dan ook om in de eerste helft van 2018 te komen tot een grondbeleid en indien nodig daartoe voorzieningen te treffen en deze middels een begrotingswijziging in de begroting 2018 te verwerken.

### **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. De medewerkers van de Stichting Wegenbouwfonds zijn in dienst genomen door het openbaar lichaam, de bijbehorende werkzaamheden vallen eveneens onder de verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam. Het Cft heeft bij herhaling aangegeven dat het opheffen van deze stichting gewenst is. Uit de ontwerpbegroting blijkt dat het bestuurscollege hiertoe voornemens is. Het Cft verneemt graag een tijdpad over de uitvoering van dit voornemen.

### **Toelichting financiële begroting**

De ontwerpbegroting 2018 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.

#### *Baten en lasten*

De begroting is sluitend maar biedt beperkt ruimte om onvoorziene tegenvallers gedurende dienstjaar 2018 op te vangen: de post onvoorzien bedraagt USD 100.000 (circa 0,6% van het begrotingstotaal).

Het totaal aan baten en lasten voor 2018 bedraagt USD 16.625.072. De goedgekeurde begroting 2017 kent een totaal aan baten en lasten van USD 17.647.915. De daling bedraagt circa USD 1,0 miljoen en wordt vooral veroorzaakt doordat circa USD 1,1 miljoen minder aan doeluitkeringen is begroot. Daarnaast wordt de eenmalige vrijval van bestemmingsreserves in 2017 van USD 650.000 niet begroot in 2018, echter wordt circa USD 675.000 meer aan baten zeehaven begroot.

Uit de financiële begroting blijkt dat de baten voor 2018 hoofdzakelijk bestaan uit de vrije uitkering (USD 10,8 miljoen), de lokale heffingen (USD 4,9 miljoen) en de verwachte doeluitkeringen (USD 0,9 miljoen).

Sint Eustatius heeft gedurende de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2018 actief afstemming gezocht met het Cft over de omvang van de te begroten baten van de zeehaven. Het Cft spreekt hiervoor zijn waardering uit. Op basis van de door NuStar aangeleverde informatie heeft het bestuurscollege ervoor gekozen om van de meest voorzichtige raming uit te gaan en die ter verlagen met circa 30%. De baten zeehaven zijn naar mening van het Cft aldus voorzichtig begroot. Gelet op de volatiliteit van de olie-industrie acht het Cft het van groot belang dat Sint Eustatius de gerealiseerde baten zeehaven maandelijks monitort. Zodoende kan indien nodig tijdig worden bijgestuurd en dit middels een begrotingswijziging worden geformaliseerd.

De lastenkant van de begroting bestaat hoofdzakelijk uit personeelskosten (USD 9,1 miljoen), uitgaven voor subsidies en bijdragen (USD 1,7 miljoen), afschrijvingslasten (USD 0,8 miljoen), onvoorzien (USD 0,1 miljoen) en de verwachte doeluitkeringen (USD 0,9 miljoen). De diverse overige kosten (USD 4,0 miljoen) zijn ten opzichte van 2017 (USD 3,9 miljoen) in omvang vrijwel gelijk gebleven.

#### *Vrije uitkering*

In de begroting is Sint Eustatius er van uitgegaan dat de vrije uitkering in 2018 en verder niet wordt geïndexeerd. Het bestuurscollege verwijst naar het onafhankelijke "Advies Onderzoek onderhoud BES fonds" (IdeeVersa, februari 2015) waaruit blijkt dat de vrije uitkering voor Sint Eustatius structureel met circa USD 1,8 miljoen (circa 17%) dient te worden verhoogd ten behoeve van een adequate uitvoering van wettelijke taken.

Voor Sint Eustatius is de vrije uitkering voor 2016 en 2017 niet verhoogd. De begroting 2018 gaat daarom uit van eenzelfde niveau. De inflatie op Sint Eustatius is ook beperkt geweest in voorgaande jaren. Door een nieuwe CAO 2016-2017 zijn de loonkosten echter met circa 3% gestegen. Door Sint Eustatius wordt in de begroting 2018 opnieuw rekening gehouden met een circa 1,5% stijging van loonkosten, mede als gevolg van een nieuwe CAO 2018-2019. De loonkosten maken circa 55% uit van de totale lasten waardoor de effecten van een nieuwe CAO aanzienlijk zijn. Het Cft heeft BZK daarom in de 2e halfjaarrapportage 2016 geadviseerd de jaarlijkse bijstelling van de vrije uitkering te laten plaatsvinden op basis van niet alleen prijs-, maar ook loonbijstellingen.

In het akkoord van de nieuwe regering in Europees Nederland is opgenomen dat "gelden zijn gereserveerd voor de aanpak van regionale knelpunten, waaronder nucleaire problematiek, ESTEC, Zeeland, Eindhoven, Rotterdam-Zuid en de BES eilanden". Tevens is met betrekking tot de BES eilanden opgenomen dat "waar Nederland investeringen door de eilanden ondersteunt moet meer dan nu in een reëel instandhoudingsbudget worden voorzien". Het regeerakkoord geeft derhalve aanknopingspunten om een verbetering van de financiële kaders te verwachten, maar dit vergt nog wel nadere uitwerking. Het Cft zal de urgentie van deze nadere uitwerking bij de minister van BZK onder de aandacht brengen.

#### *Afschrijvingen, investeringen en aflossingen*

Uit de toelichting op de ontwerpbegroting blijkt op inzichtelijke wijze dat rekening is gehouden met de effecten op de liquiditeiten van afschrijvingen (USD 769.346), investeringen (USD 462.000) en aflossingen op de renteloze leningen (USD 185.460 aan BZK en USD 200.000 aan OCW). Ook is nog sprake van een renteloze vordering (USD 78.502). Per saldo hebben deze posten een nihil effect op de liquiditeiten.

### **Orkaanschade**

Orkaan Irma en orkaan Maria hebben grote schade toegebracht aan Sint Eustatius. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voert overleg met Sint Eustatius en diverse departementen in Den Haag over de wijze waarop herstel kan plaatsvinden.

Sint Eustatius heeft in de ontwerpbegroting 2018 nagenoeg geen rekening kunnen houden met de financiële gevolgen van de orkanen. Sint Eustatius ziet geen kans om budget vrij te maken voor wederopbouw of voor een mogelijke daling van de lokale opbrengsten. Indien Sint Eustatius onvoldoende (financiële) support ontvangt vanuit Europees Nederland geeft deze ontwerpbegroting geen ruimte om vanuit eigen begroting de financiële gevolgen volledig op te vangen. Het Cft beziet dit aspect als een risico voor de begrotingsuitvoering 2018.

### **Investeringsen**

Artikel 17 van de BBV BES stelt eisen aan het overzicht van voorgenomen investeringen. De ontwerpbegroting geeft nog geen toelichting op de onderhoudslasten die noodzakelijk zijn om de gedane investeringen kwalitatief op orde te houden. Het bestuurscollege is voornemens om in 2018 een volledig onderhoudsplan op te stellen.

### **Personeel**

Uit het overzicht personeel blijken de organisatiestructuur, het aantal personeelsleden (177 FTE huidige bezetting en 19 FTE vacatures) en de salarislasten (USD 8.327.640 huidige bezetting en USD 1.042.044 vacatures). Sint Eustatius verwacht binnen de huidige bezetting USD 476.557 (11 FTE) aan salarislasten middels aanwending van doeluitkeringen te kunnen bekostigen.

Uit de ontwerpbegroting blijkt dat in 2018 de personeelskosten met 1,5% inflatiecorrectie toenemen. Voor 2019 – 2021 is jaarlijks 2% inflatiecorrectie begroot.

Uit de reacties van het Cft op de uitvoeringsrapportages 2016 en 2017 blijkt zorg over de toenemende schuld aan salarissen, sociale lasten en pensioenpremies. Uit de ontwerpbegroting blijkt het voornemen deze langslappende problematiek aan te pakken en op te lossen in 2018 en wordt enige voortgang nader beschreven.

### **Financieel beheer**

Het financieel beheer is al meerdere jaren 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 beslist noodzakelijk om ook een structurele verbetering van het financieel beheer te bewerkstelligen. Daarom heeft het bestuurscollege besloten middels outsourcing van de financiële functie en middels het begroten van (cruciale) vacatures in 2018.

Kenmerk  
Cft 201700270  
Blad  
7/7

Artikel 27 van de Wet FinBES geeft de eilandsraad de mogelijkheid het bestuurscollege te machtigen om, onder voorwaarden, aanpassingen op de begroting door te voeren. Dit is nader uitgewerkt in artikel 19 van de BBV BES. Uit de nota van toelichting BBV BES blijkt dat met deze mogelijkheid ruimte wordt gecreëerd om kleine en incidentele tekorten binnen een cluster van begrotingsfuncties te compenseren. Op die manier kan een traject van een begrotingswijziging, dat in de regel meer tijd in beslag neemt, worden voorkomen. Het bestuurscollege verzoekt in de ontwerpbegroting 2018 de eilandsraad om in te stemmen met deze mogelijkheid en wel voor een maximum van 15% van de begrotingsruimte per cluster. Het Cft acht het voorstel niet in overeenstemming met de regelgeving, die betrekking heeft op het kunnen compenseren van kleine en incidentele tekorten. Gelet op de staat van het financieel beheer en het niet tijdig rapporteren over de begrotingsuitvoering in 2016 en 2017 acht het Cft het bovendien nog te vroeg om te verzoeken om deze verruiming.

In de verwachting 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:  
De eilandsraad van het openbaar lichaam Sint Eustatius  
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Sint Eustatius  
Het hoofd financiën van het openbaar lichaam Sint Eustatius