



Aan

De regeringscommissaris van het openbaar lichaam Sint Eustatius

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 202200147

Pagina

1/6

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 mevrouw Francis,

Op 15 november 2022 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2023. Met de inwerkingtreding van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (Wet herstel voorzieningen) heeft het Cft zijn adviserende taak ten aanzien van de OB op grond van artikel 17 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) hervat. Dit houdt in dat Sint Eustatius de OB rechtstreeks aan het Cft dient voor te leggen ter advisering en niet, zoals nu is gebeurd, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hierbij ontvangt u het advies van het Cft conform artikel 17 lid 3 van de Wet FinBES. Alvorens de begroting vast te stellen, dient de regeringscommissaris de ontwerpbegroting en het advies van het Cft gedurende een maand voor eenieder ter inzage te leggen en te zorgen dat deze algemeen verkrijgbaar zijn, conform artikel 8 van de Wet herstel voorzieningen. Dit betekent ook dat niet kan worden voldaan aan de wettelijke termijnen voor vaststelling van de begroting zoals voorgeschreven door de Wet FinBES.

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 2023 toont voor de jaren 2023, 2024 en 2025 overschotten van respectievelijk USD 0,1 miljoen (2023) en USD 0,2 miljoen (2024 en 2025). Hiermee wordt voldaan aan artikel 19 lid 2 jo. artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES, dat voorschrijft dat de begroting in evenwicht moet zijn. In 2026 wordt een tekort begroot van USD 0,1 miljoen. Sint Eustatius wil het tekort in 2026 dekken door middel van een onttrekking aan de algemene reserve.

In 2024 begroot Sint Eustatius ook een onttrekking aan de algemene reserve, van USD 0,8 miljoen. Deze onttrekking wordt niet nader toegelicht. De Wet FinBES schrijft voor dat de begroting in evenwicht moet zijn. De algemene reserve is bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's die niet afgedekt kunnen worden en voor het opvangen van onverwachte tegenvallers, niet voor het dekken van een tekort op de begroting. Overigens is ook onduidelijk welk deel van de algemene reserve, en daarmee de weerstandscapaciteit, liquide is dan wel liquide kan worden gemaakt.

Sint Eustatius raamt voor 2023 USD 4,5 miljoen aan baten uit lokale heffingen. De baten uit lokale heffingen zijn daarmee weer op het niveau van pre-coronajaar 2019. Uit de voorlopige realisatiecijfers van 2022 blijkt echter dat de baten uit lokale heffingen, in het bijzonder de baten uit de lucht- en zeehaven, achterblijven ten opzichte van de vastgestelde begroting. Het Cft verzoekt Sint Eustatius de ontwikkeling van de lokale heffingen nauwlettend te volgen in 2023, en indien nodig tijdig bij te stellen middels een begrotingswijziging.

De reguliere lasten stijgen in 2023 met USD 5,6 miljoen ten opzichte van 2022, tot USD 21,9 miljoen. De stijging van de lasten wordt slechts beperkt toegelicht. Zo is onduidelijk waarom de algemene lasten in 2023 bijna verdriedubbelen ten opzichte van 2022. De exploitatielasten en huisvestingslasten stijgen in 2023 omdat een realistischere raming van de kosten voor afvalbeheer en energie in de begroting is opgenomen, aldus Sint Eustatius. Een cijfermatige onderbouwing van de toename van deze lasten ontbreekt echter in de OB 2023.

Voor 2023 raamt Sint Eustatius een bedrag van USD 27,0 miljoen aan baten en lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. Sint Eustatius neemt in de OB 2023 echter geen toelichting op de bijzondere uitkeringen op. Conform artikel 3 lid 2 van het BBV BES dient de begroting met de daarin opgenomen meerjarenraming en toelichting duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten weer te geven. Door het ontbreken van een toelichting op de bijzondere uitkeringen, geeft de begroting maar beperkt inzicht in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van het openbaar lichaam. Gelet op het materiele belang van de bijzondere uitkeringen, is dit inzicht wel gewenst.

De controlerend accountant gaf bij de jaarrekening 2021 een verklaring van oordeelonthouding af betreffende rechtmatigheid en getrouwheid. Sint Eustatius implementeert momenteel een verbeterplan voor het financieel beheer. De OB 2023 bevat echter geen integraal beeld van de status van dit verbeterplan, de voortgang tot dusver en de activiteiten die Sint Eustatius in 2023 zal uitvoeren om het financieel beheer verder te verbeteren.

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 2023 aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de eilandsraad:

1. Pas de meerjarenraming aan zodat de begroting ook in 2026 in evenwicht is. Licht daarnaast de onttrekking aan de algemene reserve in 2024 van USD 0,8 miljoen nader toe.
2. Licht de stijging van de algemene lasten in 2023 tekstueel en cijfermatig toe, en onderbouw de stijging van de exploitatielasten en huisvestingslasten cijfermatig.
3. Licht de bijzondere uitkeringen die in 2023 worden aangewend nader toe in de begroting.
4. Neem in de begroting een integraal overzicht op van het verbeterplan financieel beheer, de voortgang tot dusver en de activiteiten die Sint Eustatius in 2023 zal uitvoeren ter verbetering van het financieel beheer.
5. Maak inzichtelijk welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is, en op welke wijze een aanvullend deel van de weerstandscapaciteit liquide kan worden gemaakt indien zich een financiële tegenvaller voordoet.

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.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)¹

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Baten	18,7	15,6	22,0	21,4	21,6	21,6
Vrije uitkering	15,1	11,5	17,5	16,8	16,9	16,9
Lokale heffingen	3,6	4,1	4,5	4,6	4,6	4,7
Lasten	18,7	16,3	21,9	21,2	21,4	21,7
Personeelslasten	10,0	9,8	11,7	11,7	11,7	11,8
Algemene lasten	0,7	0,4	1,1	0,9	0,9	0,9
Exploitatielasten	2,3	1,7	3,0	2,8	2,8	2,8
Huisvestingslasten	0,8	0,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Subsidies en financiële bijdragen	1,6	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2
Afschrijvingen	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7
Overige lasten ²	2,9	1,2	1,6	1,3	1,3	1,3
Resultaat	0,0	-0,7	0,1	0,2	0,2	-0,1

Bron: vastgestelde jaarrekening 2021, vastgestelde begroting 2022 en ontwerp-begroting 2023 van Sint Eustatius.

¹ In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

² De overige lasten bestaan uit kantoorkosten, lasten voor vervoersmiddelen, representatie en communicatie, overige bijzondere lasten, en transitiekosten.

Baten

De baten stijgen in 2023 met USD 6,4 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2022. Dit wordt verklaard door de structurele verhoging van de vrije uitkering, zoals aangekondigd door het kabinet-Rutte IV op 20 mei 2022.³ Daarnaast raamt Sint Eustatius hogere baten uit lokale heffingen. Sint Eustatius verwacht dat de baten uit lokale heffingen in 2023 weer op het niveau van pre-coronajaar 2019 uitkomen. Sint Eustatius raamt de baten uit de lucht- en zeehaven op USD 2,8 miljoen in 2023, in 2021 realiseerde Sint Eustatius USD 2,1 miljoen aan baten uit de lucht- en zeehaven. Ook de voorlopige realisatiecijfers voor 2022 laten zien dat de baten achterblijven ten opzichte van de vastgestelde begroting. Het Cft roept Sint Eustatius op om de ontwikkeling van de baten uit lokale heffingen nauwlettend te volgen, en indien nodig de begroting hierop aan te passen.

Lasten

De lasten stijgen in 2023 met USD 5,6 miljoen ten opzichte van 2022. Dit wordt met name veroorzaakt door een stijging van de personeelslasten (USD 1,9 miljoen), exploitatielasten (USD 1,3 miljoen), huisvestingslasten (USD 1,1 miljoen), en algemene lasten (USD 0,7 miljoen).

De personeelslasten leggen een groot beslag op de begroting van Sint Eustatius. In zijn advies bij de ontwerpbegroting 2022 adviseerde het Cft om een strategische personeelsplanning op te stellen, om zo vanaf 2023 een verlaging van de personeelslasten te realiseren.⁴ Desalniettemin toont de OB 2023 een toename van de personeelslasten. Deze toename is het gevolg van het toevoegen van 8 fte aan de formatie van het openbaar lichaam ter versterking van de uitvoeringskracht. Daarnaast wordt de toename veroorzaakt door een indexatie van de salarissen en een nieuwe wijze van berekening van de eindejaarsuitkering voor ambtenaren. Sint Eustatius heeft inmiddels een extern bureau ingeschakeld om een strategische personeelsplanning op te stellen. Het Cft blijft graag geïnformeerd over de voortgang.

De stijging van de exploitatielasten en de huisvestingslasten is volgens Sint Eustatius toe te schrijven aan een realistischere raming van de lasten voor afvalbeheer, nutsvoorzieningen en internet. In de vastgestelde begroting 2022 had Sint Eustatius per abuis de lasten voor de vuilnisophaaldienst en nutsvoorzieningen niet opgenomen. Deze lasten zijn in de begroting voor 2023 wel verwerkt, maar dat verklaart niet de volledige stijging van deze lasten. Ook de stijging van de algemene lasten wordt niet toegelicht. Het Cft verzoekt Sint Eustatius om een nadere, cijfermatige onderbouwing van de stijging van de algemene lasten, de exploitatielasten, en de huisvestingslasten.

Investerings

Conform artikel 17 van het BBV BES is in de begroting een meerjarig overzicht van investeringen opgenomen. Voor 2023 begroot Sint Eustatius USD 0,5 miljoen aan reguliere investeringen, gelijk aan de afschrijvingen.

³ Rijksoverheid, zonder kenmerk, Een grote financiële stap voor inwoners Caribisch Nederland, d.d. 20 mei 2022.

⁴ Cft, kenmerk Cft 202100153, Advies bij de ontwerpbegroting 2022, d.d. 6 december 2021.

Daarnaast financiert Sint Eustatius investeringen in bijvoorbeeld in onderwijshuisvesting en infrastructuur uit bijzondere uitkeringen. Het Cft vraagt uw aandacht voor de mogelijke impact van deze investeringen op de reguliere begroting, bijvoorbeeld door hogere lasten voor beheer en onderhoud.

Weerstandsvermogen

Sint Eustatius heeft in de OB 2023 een uitgebreide risicoanalyse opgenomen waarmee de risico's van niet begrote lasten en andere financiële tegenvallers zijn gekwalificeerd en gekwantificeerd. Op basis van een kansberekening en impactschatting wordt het totale risico op niet begrote lasten en andere tegenvallers geschat op USD 8,3 miljoen. De berekende weerstandscapaciteit van Sint Eustatius bedraagt USD 14,4 miljoen. Het is echter niet duidelijk welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is, en op welke wijze een aanvullend deel van de weerstandscapaciteit liquide kan worden gemaakt indien zich een financiële tegenvaller voordoet. Het Cft verzoekt Sint Eustatius dit inzichtelijk te maken in de paragraaf weerstandsvermogen.

Financieel beheer

De OB 2023 bevat geen integraal beeld van de status van het financieel beheer, de voortgang van het verbeterplan en de maatregelen die Sint Eustatius in 2023 zal uitvoeren ter verdere verbetering van het financieel beheer. Artikel 12 van het BBV BES schrijft voor dat in de paragraaf bedrijfsvoering wordt ingegaan op geconstateerde risico's en knelpunten ten aanzien van het financieel beheer en de daarvoor getroffen verbetermaatregelen. Deze toelichting ontbreekt in de OB 2023. Wel wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle, onderdeel van het verbeterplan financieel beheer. Sint Eustatius is in 2022 gestart met het inrichten van de administratieve organisatie en interne controle. Het Cft adviseert Sint Eustatius om ook de andere onderdelen van het verbeterplan in de begroting toe te lichten.

Collectieve sector

De collectieve sector van Sint Eustatius bestaat uit het openbaar lichaam zelf en de stichting Wegenfonds. Sint Eustatius geeft aan dat de stichting inactief en de facto leeg is. Daarom is een aanvang gemaakt met de afwikkeling van de stichting. Het Cft verzoekt u dit traject voortvarend af te ronden.

Risico's

Uit de negende voortgangsrapportage over de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius blijkt dat GTI Stata, de terminal voor op- en overslag van olie, te maken heeft met teruglopende inkomsten.⁵ GTI is de grootste werkgever van het eiland. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat zowel de regeringscommissaris als de eilandsraad zich zorgen maken over de mogelijk negatieve gevolgen voor het eiland. De mogelijke risico's voor de begroting van Sint Eustatius worden in de OB 2023 echter niet geadresseerd.

⁵ Ministerie van BZK, kenmerk 2022-0000340987, 9de Voortgangsrapportage over de bestuurlijke ingreep Sint Eustatius, d.d. 29 juni 2022.

Kenmerk
Cft 202200147
Blad
6/6

Tot slot

Sint Eustatius heeft in de meerjarenbegroting 22 kritieke financiële en beleidsprestatie-indicatoren opgenomen, onderverdeeld naar de verschillende hoofdfuncties. Sint Eustatius tracht zo meer koppeling te leggen tussen financiële middelen en maatschappelijke resultaten. Het Cft acht de prestatie-indicatoren een goed middel om de prestaties van het openbaar lichaam te monitoren en langetermijndoelen te vertalen naar concrete kortetermijnresultaten.

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 hoofd Financiën van het openbaar lichaam Sint Eustatius