



Aan

De voorzitter van het bestuurscollege 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

Adres kantoor Aruba

L.G. Smith Boulevard 68

La Piccola Marina

Oranjestad, Aruba

Telefoon (+297) 5832800

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Datum

29 augustus 2024

Ons kenmerk

Cft 202400105

Pagina

1/7

Uw kenmerk

Bijlage

2

Onderwerp

Advies bij de ontwerpbegroting 2025

Geachte mevrouw Francis,

Op 15 augustus 2024 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2025 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). Met dit schrijven ontvangt u dit advies.¹ In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

Sint Eustatius verwacht in 2024 een overschot van USD 1,2 miljoen te realiseren en raamt voor 2025 een overschot van USD 1,9 miljoen. Hiermee wordt vooralsnog voldaan aan de verplichting om het in 2023 gerealiseerde tekort te compenseren, al zijn er ook risico's. De OB 2025 is onvolledig, omdat Sint Eustatius de bijzondere uitkeringen niet in de begroting heeft verwerkt. De begroting geeft hierdoor geen realistisch beeld van de totale verwachte baten en lasten in de periode 2025-2028.

Toelichting

Begrotingsresultaat en risico's

Sint Eustatius presenteert in de OB meerjarige overschotten voor de periode 2025-2028, oplopend van USD 1,9 miljoen in 2025 tot USD 3,2 miljoen in 2028.² Sint Eustatius voldoet daarmee aan de centrale begrotingsnorm van de Wet FinBES.³ Ook voldoet Sint Eustatius daarmee aan de verplichting om het in 2023 gerealiseerde tekort van USD 2,1 miljoen te compenseren in de begroting van het lopende jaar (2024) en de begroting voor het komende jaar (2025).

Het Cft ziet evenwel risico's in de begroting waardoor de voor 2024 en 2025 geraamde overschotten lager kunnen uitkomen. Sint Eustatius raamt voor 2024 en 2025 USD 2,6 miljoen respectievelijk USD 2,7 miljoen aan baten uit de zeehaven. Uit de tweede uitvoeringsrapportage van 2024 blijkt echter dat deze baten achterblijven bij de begroting, en in de jaren 2021-2023 bedroegen deze baten circa USD 2,0 miljoen. Sint Eustatius stelt een masterplan voor te bereiden om de inkomsten uit de zeehaven te verhogen, maar geeft hiervoor geen tijdspad. Het Cft acht het risico aanwezig dat de voor 2024 en 2025 geraamde baten uit de zeehaven niet volledig worden gerealiseerd.

Ook twijfelt het Cft over de haalbaarheid van de raming van de (oplopende) rentebaten. Sint Eustatius ontvangt een variabele rente, gebaseerd op de Secured Overnight Financing Rate. Deze rente zal naar verwachting dalen. Het Cft verzoekt Sint Eustatius de raming van de rentebaten in de OB nader te onderbouwen.

Bijzondere uitkeringen

De OB is ingedeeld op basis van baten en lasten, waarmee wordt voldaan aan artikel 13 lid 1 van de Wet FinBES. Sint Eustatius presenteert het overzicht van de baten en lasten zowel volgens de Regeling functionele indeling BES,⁴ als op basis van economische categorieën. Dit vergroot het inzicht in de financiële positie van het openbaar lichaam.

In de OB zijn voor zowel het begrotingsjaar 2025 als meerjarig niet alle verwachte baten en lasten opgenomen. Sint Eustatius presenteert in de OB wel een overzicht van het saldo bijzondere uitkeringen ultimo juni 2024, maar neemt de baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen niet op in de OB 2025 en de meerjarenraming 2026-2028. Hierdoor voldoet de begroting niet aan artikel 47 van het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV BES), en geeft de begroting geen accuraat beeld van de totale omvang van de begroting en daarmee de financiële positie van Sint Eustatius.⁵

Renteloze lening

Sint Eustatius neemt in 2026 een renteloze lening van USD 1,5 miljoen op voor (een investeringsbijdrage aan) de nieuwbouw van de Gwendoline van Putterschool. Het Cft wijst erop dat het Cft, conform artikel 89 van de Wet FinBES, een adviserende rol heeft bij de leningsaanvraag. Een belangrijk beoordelingscriterium zal zijn in hoeverre het openbaar lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van de vrije uitkering de investering te doen.

Goedkeurende accountantsverklaring

In de begroting ontbreekt een toelichting op de benodigde verbetering van het financieel beheer. Sint Eustatius ontving bij de jaarrekening 2023 wederom een verklaring van oordeelonthouding, maar licht in de begroting niet toe welke stappen het openbaar lichaam zal zetten om binnen afzienbare tijd tot een goedkeurende verklaring te komen.

Hoewel de accountant een verbetering in de kwaliteit van het financieel beheer constateert, zijn er nog tekortkomingen ten aanzien van de interne controle, niet uit de balans blijkende verplichtingen en de weergave van de materiële vaste activa. Uit de OB blijkt niet of, en zo ja op welke wijze, het openbaar lichaam deze tekortkomingen zal adresseren. Het Cft herhaalt zijn verzoek aan Sint Eustatius om een nieuw verbeterplan financieel beheer op te stellen met als doel om binnen afzienbare tijd een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening te krijgen.⁶

Vervolg

Het Cft adviseert u de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de eilandsraad:⁷

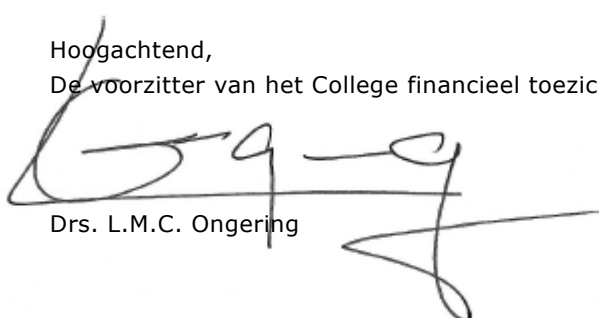
- Herzie de raming van de baten uit de zeehaven op basis van de realisatie 2023 en de voorlopige realisatie 2024.
- Geef een nadere cijfermatige en tekstuele onderbouwing van de meerjarige raming van de rentebaten.
- Neem de bijzondere uitkeringen op in de begroting en maak het meerjarige verloop van de bijzondere uitkeringen apart inzichtelijk.
- Stel een geactualiseerd verbeterplan financieel beheer op met als doel een goedkeurende accountantsverklaring, en rapporteer over de voortgang in de uitvoeringsrapportages.

Als gevolg van de relatief late aanlevering van de OB bij het Cft, resteert nog maar beperkte tijd om deze aanbevelingen te verwerken. De OB die u uiterlijk op 1 september 2024 aanbiedt aan de eilandsraad dient, conform artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES, namelijk vergezeld te gaan van dit advies en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met dit advies. Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal het Cft nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn verwerkt.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

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



Drs. L.M.C. Ongerling

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Sint Eustatius

Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

In tabel 1 is de realisatie weergegeven van de baten en lasten voor 2023, de ontwerpbegrotingswijziging (OBW) 2024 en de meerjarenraming 2025-2028.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)⁸

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Baten	20,7	23,8	28,2	29,0	29,8	30,8
Vrije uitkering	16,4	17,4	22,0	22,6	23,1	23,8
Belastingen en lokale heffingen	4,3	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2
Overige baten	0,0	2,2	1,6	1,6	1,6	1,7
Lasten	22,8	22,6	26,3	27,3	27,3	27,6
Personeelslasten	12,4	12,6	14,5	15,8	15,7	15,9
Huisvestingslasten	1,7	2,0	1,7	1,8	1,8	1,8
Exploitatielasten	2,6	2,6	3,6	3,6	3,7	3,7
Kantoorkosten	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Representatie- en communicatiekosten	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Transportkosten	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Afschrijvingen	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6
Algemene lasten	1,0	0,7	1,3	1,0	1,0	1,0
Subsidies en bijdragen	2,5	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1
Overige lasten	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2
Bijzondere uitkeringen (baten en lasten)	28,9	13,8	-	-	-	-
Resultaat	-2,1	1,2	1,9	1,7	2,5	3,2

Bron: vastgestelde jaarrekening 2023, ontwerpbegrotingswijziging 2024 en ontwerpbegroting 2025 van Sint Eustatius.

Baten

De totale baten stijgen in 2025 met USD 4,4 miljoen ten opzichte van de OBW 2024. Dit wordt verklaard door de (structurele) toevoegingen aan de vrije uitkering en de nieuwe wijze van indexering.

Het Cft kan uit de OB niet herleiden welke realisatiecijfers Sint Eustatius gebruikt voor het opstellen van de meerjarenraming van de baten uit belastingen en lokale heffingen.

Uit de tweede UR 2024 blijkt echter dat de baten uit de zeehaven achterblijven ten opzichte van de begroting, terwijl Sint Eustatius in de meerjarenraming juist een flinke stijging van deze baten raamt. Het Cft signaleert het risico dat deze raming niet volledig wordt gerealiseerd, en adviseert Sint Eustatius de meerjarenraming te actualiseren op basis van de meest recente realisatiecijfers.

Lasten

De lasten stijgen in 2025 met USD 3,7 miljoen ten opzichte van de OBW 2024. Deze toename wordt verklaard door hogere lasten voor vrijwel alle categorieën, met uitzondering van de huisvestingslasten en de subsidies en bijdragen.

De personeelslasten stijgen in 2025 fors ten opzichte van het niveau in 2024. Dit wordt volgens Sint Eustatius verklaard door de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden van het openbaar lichaam ten opzichte van de Rijksdienst Caribisch Nederland. In de periode 2026-2028 blijven de personeelslasten nagenoeg op hetzelfde niveau. Het Cft verzoekt Sint Eustatius ook de meerjarige ontwikkeling van de personeelslasten cijfermatig nader toe te lichten in de OB.

Ook raamt het openbaar lichaam een flink aantal vacatures. In 2025 bedraagt het aantal openstaande vacatures 48,5 fte, waarvan het openbaar lichaam verwacht 33,5 fte in de loop van het jaar te kunnen invullen. Het Cft acht het risico aanwezig dat Sint Eustatius deze vacatureruimte in 2025 niet volledig zal kunnen invullen, en adviseert Sint Eustatius de ontwikkeling van de personele bezetting in 2025 nauwlettend te volgen en de personeelslasten tijdig bij te stellen.

Bijzondere uitkeringen

Ultimo juni 2024 bedraagt het saldo aan openstaande bijzondere uitkeringen USD 59,9 miljoen. Sint Eustatius presenteert in de OB echter geen meerjarenraming van de baten en lasten gerelateerd aan de bijzondere uitkeringen, waardoor onduidelijk is welk deel van het openstaande saldo in 2025 zal worden aangewend en welk deel in de daaropvolgende jaren.

Investeringsen

Sint Eustatius voert in de begroting voor 2025 USD 5,2 miljoen aan investeringen op en financiert deze uit de liquide middelen. Sint Eustatius licht deze investeringen voldoende toe in de OB. De investeringen worden afgeschreven conform de daartoe opgestelde richtlijnen, maar het effect op de instandhoudingskosten wordt niet nader gespecificeerd.

Weerstandscapaciteit en liquiditeitspositie

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt volgens Sint Eustatius USD 11,6 miljoen. Uit de door Sint Eustatius uitgevoerde risicoanalyse blijkt dat de totale, gewogen risico's USD 7,0 miljoen bedragen. Het weerstandsvermogen, de ratio die aangeeft in hoeverre de vermogenspositie toereikend is om de geschatte risico's op te vangen, komt daarmee uit op 1,7.

Het weerstandsvermogen voldoet daarmee aan het door de eilandsraad vastgestelde beleid, maar uit de liquiditeitsprognose van Sint Eustatius blijkt dat niet wordt voldaan aan de afspraak dat het weerstandsvermogen volledig liquide dient te zijn. Het ministerie van BZK, het Cft en de openbare lichamen maakten op 28 februari 2024 afspraken over de risicoanalyse, het weerstandsvermogen en de benodigde liquiditeit.

Uit de liquiditeitsprognose volgt ook dat het saldo vrij beschikbare liquide middelen in 2026 daalt tot USD 0,5 miljoen. Als de inning van uitstaande debiteuren tegenvalt, kan het saldo zelfs lager uitvallen. Het Cft uit al langer zijn zorgen over de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam, en adviseert Sint Eustatius een plan op te stellen om de liquiditeitspositie te verbeteren.

Financieel beheer

Sint Eustatius legt in de OB veel nadruk op de noodzaak om het financieel beheer verder te versterken, maar een concreet plan daartoe ontbreekt. De externe accountant gaf onlangs een verklaring van oordeelonthouding af bij de jaarrekening 2023, vergezeld van twee bevindingen. De accountant oordeelde dat de jaarrekening onvoldoende controle-informatie bevat en gebreken toont in de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB).

Sint Eustatius licht in de OB echter niet toe welke maatregelen in 2025 worden getroffen om het financieel beheer verder op orde te brengen. Het Cft adviseert Sint Eustatius in de OB een geactualiseerd verbeterplan financieel beheer op te nemen, en toe te lichten welke stappen Sint Eustatius in 2025 zal zetten om deze bevindingen op te lossen.

Collectieve sector

Conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES rapporteert het Cft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks, gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekening, over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector van de openbare lichamen, aan de minister van BZK. Voor Sint Eustatius is niet recentelijk vastgesteld welke rechtspersonen tot de collectieve sector behoren, waardoor bovengenoemde rapportage niet kan worden opgesteld en toetsing van de rentelastnorm niet mogelijk is. Het Cft zal in overleg met het CBS nagaan hoe zo snel mogelijk tot een actualisatie van de vaststelling van de collectieve sector van Sint Eustatius kan worden gekomen, en u over de vervolgstappen informeren.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het toetsingskader voor beoordeling van de OB wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het BBV BES opgenomen criteria.

² Deze overschotten worden deels gedreven door de structurele verhoging van de vrije uitkering. Uit onderzoek van IdeeVersa bleek dat de taken en middelen uit de vrije uitkering niet in evenwicht waren, waardoor de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius niet in staat werden gesteld om hun taken structureel adequaat uit te voeren. Naar aanleiding van dit onderzoek is de vrije uitkering voor alle drie eilanden structureel verhoogd.

³ Artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES.

⁴ Artikel 16 van het BBV BES bepaalt dat de baten en lasten worden ingedeeld naar hoofdfuncties en functies, de voorgeschreven indeling is vastgesteld bij ministeriele regeling.

⁵ Artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES.

⁶ Cft, kenmerk Cft 202400089, Advies bij de jaarrekening 2023 Sint Eustatius, d.d. 25 juli 2024.

⁷ Artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES.

⁸ In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.