

**College financieel toezicht  
Toetsingskader 2009 BES**

## **Inleiding**

Bij algemene maatregel van rijksbestuur (AMvRB) is een vorm van tijdelijk financieel toezicht geregeld (nu nog alleen geldend voor de BES-eilanden; Land, Curaçao en Sint Maarten zullen onder een ander regime gaan vallen). Het toezicht dient te bewerkstelligen dat de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius in de overgangperiode toewerken naar evenwichtige en betrouwbare begrotingen, waarbij de comptabele voorschriften in acht worden genomen. De uitgangspunten van het financieel toezicht zijn vastgelegd in de AMvRB. Ook voorziet de AMvRB in het instellen van een toezichthouder, het College financieel toezicht (Cft). De taken van het Cft zijn gericht op (a) de beheersing van het begrotingsproces volgens algemeen erkende begrotingscriteria, en (b) de verbetering van het financieel beheer. In de AMvRB (hoofdstuk 2, artt. 2 t/m 10) staan onder meer voorschriften over de taak, uitvoering van taak, benoeming en nevenfuncties leden, en de werkwijze van het Cft. In andere artikelen staan ook criteria beschreven voor onder meer het toezicht op de begrotingen. De bepalingen en criteria van de AMvRB zijn doorvertaald in het voorliggende toetsingskader.

### *Toetsingskader*

Het toetsingskader van het Cft is een technische uitwerking van de AMvRB en bevat een algemeen kader voor het toezicht op de BES. In het toetsingskader worden de contouren geschetst van de gewenste situatie van het begrotingsproces en het financieel beheer. Jaarlijks worden met de eilandgebieden afspraken gemaakt om stapsgewijs toe te werken naar deze gewenste situatie. Er is één toetsingskader geldend voor alle drie eilandgebieden. Met de AMvRB ontstaat een toetsingskader naast de ERNA. De AMvRB (koninkrijksbesluit) en daarmee ook het toetsingskader gaan boven de ERNA (landsbesluit). Dit betekent niet dat alle bepalingen uit de ERNA automatisch komen te vervallen. Echter bij strijdigheid tussen de AMvRB en de ERNA gelden de bepalingen uit de AMvRB.

Begrotingsdiscipline en financieel beheer zijn onderwerpen die bij uitstek moeten worden geplaatst in een structureel, consistent en consequent meerjarenkader. Eisen die gesteld worden aan financieel beheer zijn altijd dezelfde. Daarnaast zijn deze zaken, los van een toezichtstructuur, altijd onderwerpen die van belang zijn voor een goed bestuur en goede politieke besluitvorming.

Het toetsingskader geldt voor zo lang het tijdelijk financieel toezicht geldt. Het Cft brengt jaarlijks een update uit van het toetsingskader. De WOLBES zal gaan voorzien in een vorm van blijvend toezicht.

Het College financieel toezicht neemt nadrukkelijk geen standpunt in over gewenste en/of realistische voorzieningenniveaus. Dit is het resultaat van politieke besluitvorming. Het resultaat van deze politieke besluitvorming kan een doorwerking hebben op de begrotingen van de eilandgebieden. Eerst dan zal het Cft toetsen of deze uitwerking in de begroting past binnen de eisen zoals vermeld in de AMvRB.

## **Werkwijze en taakverdeling**

Het Cft hanteert voor zijn technische beoordeling van de begrotingen en de activiteiten op het gebied van financieel beheer de uitgangspunten zoals vermeld in de AMvRB (en straks de WOLBES). Belangrijk in dit kader is te melden dat de huidige bevoegdheden van zowel bestuurscollege als eilandraad niet worden aangetast. Beleidsbeslissingen worden ook in de nieuwe situatie met financieel toezicht genomen in de politieke arena, daar waar de bestuurscolleges en eilandraden ieder hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Het Cft heeft geen mening over de inhoud van beleid en mogelijke beleidskeuzes, dit is en blijft een zaak van de eilandsraden en de bestuurscolleges.

### *Financieel beheer*

Jaarlijks worden na overleg met ieder eilandgebied afspraken gemaakt over de te nemen maatregelen, de prioritering, en het tempo waarin verbeteringen in het financieel beheer dienen te worden gerealiseerd. De eilandgebieden zijn verantwoordelijk voor het realiseren

van de afspraken. De afspraken hebben een meerjarig karakter en dienen realistisch en haalbaar te zijn. Het is belangrijk dat de eilandgebieden de komende jaren duidelijk aangeven welke verbetering ze wel, en niet denken te kunnen realiseren, en wat hiervoor benodigd is. Op het wel of niet halen van doelen mag het eilandgebied worden afgerekend, indien die doelen daadwerkelijk als haalbaar, maakbaar en realistisch zijn beoordeeld. Indien daarbij ondersteuning aan de orde is zal ook aan de uitvoering daarvan strak de hand moeten worden gehouden.

De afspraken tussen Cft en het betreffende eilandgebied worden jaarlijks vastgelegd, en zullen strak worden gevolgd. Tussen het Cft en de eilandgebieden zal er een constante dialoog zijn over de doelen, het groeipad en de afspraken. Door voortschrijdend inzicht of buitengewone gebeurtenissen kunnen zaken veranderen. Echter, een belangrijk uitgangspunt is dat een afspraak die eenmaal is vastgelegd niet zonder meer gewijzigd wordt bij de eerste de beste tegenslag. De afspraken kunnen (en zullen) verschillen van aard en inhoud. Het Cft streeft naar maatwerk per eilandgebied. Dit omdat sommige eilandgebieden op bepaalde onderdelen dichterbij de gewenste eindsituatie zullen zijn dan andere eilandgebieden; ook is de verbetercapaciteit niet hetzelfde. Het Cft zal ook bezien of en in welke mate er sprake is van zogenaamde best practices en de eilandgebieden stimuleren om deze met de betrokken partijen te delen.

Het voordeel van deze werkwijze is dat zowel de eilandgebieden als het Cft vooraf weten wat van hen verwacht wordt, en welk doel wordt nagestreefd. Daarnaast geeft dit de mogelijkheid om hierop bijvoorbeeld opleidingsplannen voor het personeel af te stemmen. Het is van belang dat niet alleen een repressief stelsel wordt opgezet. Het gaat er ook om dat met het definiëren van de te behalen doelen wordt verzekerd dat de daarvoor benodigde ondersteunende of flankerende maatregelen in een gelijk tempo hun beslag krijgen.

#### *Begroting*

Voor de planning van de werkzaamheden, zowel die van de eilandgebieden als het Cft, is het noodzakelijk dat de data zo vroeg mogelijk bekend worden. Voor het Cft is spreiding verder noodzakelijk om zijn werkzaamheden gelijkmatig te kunnen verdelen. In de AMvRB is een aantal tijdstippen genoemd, zoals die voor de indiening van de jaarrekening bij het Cft. Daarnaast zijn termijnen genoemd, zoals die voor het indienen van de begrotingen, de reactie van het Cft daarop en de suppletore begrotingen. Aan het begin van het jaar wordt een planning gemaakt, waarin alle belangrijke aanlevermomenten staan vermeld. Het is belangrijk dat alle partijen zich houden aan deze tijdsplanning. Die planning wordt verwerkt in een zogenaamde 'begrotingskalender' die jaarlijks voor het begin van het uitvoeringsjaar door het Cft wordt uitgegeven.

Het Cft gaat ervan uit dat de eilandgebieden kennis nemen van de tijdstippen zoals vermeld op de 'begrotingskalender'. Het Cft zal gedurende het jaar de eilandgebieden aanschrijven via reminders, bijvoorbeeld met betrekking tot de tijdstippen zoals vermeld in de begrotingskalender. Echter, zowel de eilandgebieden als het Cft, worden geacht hun verantwoordelijkheid te nemen.

Hieronder een toelichting op de werkwijze en taakverdeling bij de begrotingsvoorbereiding en –uitvoering voor de jaren 2009 en verder. Voor de begrotingsvoorbereiding 2008 heeft het Cft specifiek afspraken gemaakt, omdat er al 'oude' begrotingen lagen.

#### Begrotingsvoorbereiding: werkwijze 2009

Het Cft beziet de begroting vanuit de inkomstenkant, waarbij het kader wordt gebaseerd op de zekere inkomsten, welke volgen uit de beschikbare jaarrekeningen. Deze worden aangevuld met het toegestane tekort, zoals dat begin 2008 door partijen is vastgesteld voor de jaren 2008 t/m 2010.

Begrotingsvoorbereiding en amendering: werkwijze en taakverdeling 2009 e.v.

Conceptbegroting 2010 zonder nieuw beleid	Op een door het Cft te bepalen tijdstip dient het bestuurscollege een ontwerpbegroting zonder nieuw beleid in bij het Cft. Dit tijdstip kan voor elk eilandgebied anders zijn.
Macrokader 2010	Het Cft stelt ten behoeve van de eilanden een macrokader op*.
Conceptbegroting 2010 naar Cft	Op een door het Cft te bepalen tijdstip dient het bestuurscollege een ontwerpbegroting in bij het Cft, passend binnen het macrokader. Dit tijdstip kan voor elk eilandgebied anders zijn.
Advies Cft	Binnen 14 dagen geeft het Cft een advies. Dit advies bevat de bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsen en aanbevelingen met betrekking tot de eventuele aanpassing van de begroting.
Conceptbegroting 2010 naar Eilandsraad	Vervolgens dient het bestuurscollege de begroting in bij de eilandsraad. Hierbij geeft het bestuurscollege aan op welke wijze rekening is gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van het Cft.
Amendementen	Amendementen van de eilandsraad worden door het bestuurscollege bij indiening voorgelegd aan het Cft dat binnen 3 werkdagen na ontvangst advies over de amendementen geeft. Een amendement op de begroting dient ten allen tijde vergezeld te gaan van een dekkingsvoorstel. Zonder een reëel onderbouwd dekkingsvoorstel zal het amendement door het Cft hoe dan ook worden afgewezen. De eilandsraad kan de begroting pas vaststellen nadat het advies over de amendementen is ontvangen.
Begroting 2010 (vastgesteld door de Eilandsraad)	Nadat de begroting door de eilandsraad is vastgesteld wordt de begroting (incl. de verwerking van eventuele amendementen) opnieuw (ter finale goedkeuring) voorgelegd aan het Cft.
Toetsing begroting 2010 door Cft	Het Cft toetst de begroting wederom, en geeft binnen 14 dagen een verklaring af.
Een begroting die door het Cft wordt goedgekeurd mag in uitvoering worden genomen. Een begroting die (gedeeltelijk) wordt afgekeurd moet voor dat deel worden aangepast en opnieuw worden ingediend bij Cft en eilandsraad. Het deel van de begroting dat is goedgekeurd kan in uitvoering worden genomen.	

\* Het Cft stelt ten behoeve van de eilandgebieden een macrokader 2010 op. Op termijn, nog nader te bepalen, dient dit echter een verantwoordelijkheid van de (afdelingen Financiën van de) eilanden te worden. Zolang de kwaliteit van de informatie daar echter om vraagt, acht het College dit tot zijn verantwoordelijkheid behoren.

Begrotingsuitvoering: werkwijze en taakverdeling

De begrotingsuitvoering ligt in handen van het bestuurscollege (AMvRB, art.18). Het bestuurscollege heeft daarbij de taak dit met de daartoe geautoriseerde middelen te doen. Als dit niet mogelijk lijkt te zijn, of als het bestuurscollege zijn beleidsprioriteiten wil wijzigen, legt het bestuurscollege daarover begrotingswijzigingen voor. Eerst aan het Cft en, met het advies van het Cft en de verwerking daarvan, vervolgens aan de eilandsraad volgens de daarvoor geldende procedure. Het Cft zal deze wijzigingen toetsen aan de technische eisen zoals in de AMvRB worden gesteld en zoals deze in dit toetsingskader zijn uitgewerkt. In de eilandsraad wordt de politieke discussie over de wijziging gevoerd.

Het kan voorkomen dat een door het Cft goedgekeurde begroting uiteindelijk aan het eind van het uitvoeringsjaar een tekort blijkt te hebben. De opstelling en uitvoering en zondig bijstelling van de begroting blijft echter primair de verantwoordelijkheid van het eilandgebied. Dit betekent dat het Cft niet voor de tekorten aansprakelijk kan worden gesteld.

De verantwoordelijkheid van het Cft is om een oordeel te vormen over de begrotingsuitvoering en de begrotingswijzigingen. Hiertoe worden twee bronnen van informatie naast elkaar gelegd:

- Informatie van het eilandgebied  
Het gaat daarbij om de voorgestelde wijzigingen in de begroting, toelichtingen op de uitputting en dergelijke;
- Informatie die wordt gehaald uit de snelheid waarmee uitputting op de diverse begrotingsposten plaatsvindt. De informatie van het tweede punt komt voort uit de rekening courant verhouding van het Cft met de eilandgebieden.

## Algemeen toetsingskader

De eisen genoemd in dit toetsingskader, bijvoorbeeld de eisen die gesteld worden aan begrotingen en jaarrekeningen, komen voort uit de AMvRB. Tevens is voor de uitwerking van het toetsingskader een aantal andere bronnen gebruikt, zoals de Comptabiliteitsvoorschriften van de Nederlandse Antillen. Ook is gebruik gemaakt van instrumenten die voor (het toezicht op) de Nederlandse gemeenten zijn ontwikkeld. Verder geldt in algemene zin het volgende. Voor het beoordelen en onderbouwen van de begroting, het beoordelen van ramingen, het monitoren van de ontwikkelingen in de collectieve sector, en andere activiteiten, ontvangt het Cft informatie van het CBS, BNA en de ARNA. Het Cft gebruikt deze gegevens als basis voor zijn oordeelsvorming. Voor het Cft staat de juistheid van gegevens van deze organisaties buiten kijf.

Onderstaande punten van het toetsingskader zijn opgenomen met de bedoeling een zo helder en eenduidig mogelijke indiening en uitvoering van de begroting te verkrijgen alsmede een verbetering van het financieel beheer te bewerkstelligen.

### A. Toetsing van de Begroting

1. De begroting (I): Compleetheid
  - a) Zijn alle benodigde stukken compleet?
  - b) Zijn alle stukken conform de voorschriften opgesteld/ingevuld?
2. De begroting (II): Inzicht
  - a) Is de aangeleverde informatie duidelijk van aard voor de eilandsraad?
  - b) Is de aangeleverde informatie duidelijk van aard voor het Cft?

De toetsing van de begroting richt zich op de inhoud, op het inzicht dat ermee wordt verkregen, op de juistheid van de gevolgde procedure en op de aanwezigheid van alle voorgeschreven stukken (compleetheid). Bij de toetsing op compleetheid wordt nog niet naar de inhoud gekeken.

Het gaat in de begroting om de volgende overzichten (onder meer op basis van de bestaande Comptabiliteitswetgeving van de Nederlandse Antillen):

- a) Gewone dienst (onder meer model A);
- b) Kapitaaldienst (model C);
- c) Verdeeldienst met een saldo van nihil;  
Voorgaande drie zijn verdeeld in een overzicht van de verdeling van de voorgenomen uitgaven en inkomsten over functies en andere kostendragers;
- d) Verzamel- en consolidatiestaat waaruit tevens het begrote tekort blijkt, voor zover dit tekort binnen de afgesproken tekortnormen valt (model H);
- e) Een aanvraag voor het aantrekken van middelen ten grootte van het hiervoor genoemde begrote tekort;
- f) Een overzicht van de geldleningen en garantieverplichtingen (model E en F);
- g) Een overzicht van subsidies en inkomensoverdrachten (model G);
- h) Een staat van het te bezoldigen personeel (model B), aangevuld met een overzicht van het personeel dat ter beschikking wordt gesteld aan derden;
- i) Een overzicht van overeenkomsten van opdracht;
- j) Inzicht in stichtingen en hun werkzaamheden die worden gesubsidieerd door het eilandgebied (direct via de begroting of indirect via bijvoorbeeld de overheidsbedrijven). Bij de indirecte subsidiëring moet daarnaast zijn opgenomen hoe en in welke tijdspanne deze zal worden afgebouwd;
- k) Een toelichting op de uitgaven en de inkomsten, bestaande uit een overzicht van voorgenomen beleid en voorgenomen maatregelen. De toelichting sluit aan op de indeling van de begroting;
- l) Een overzicht van de reserves en voorzieningen (model D);
- m) Een overzicht van de vastgestelde formatie en de invulling daarvan (model B);
- n) Een uitspraak van het bestuurscollege over de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- o) Inzicht in de overheidsbedrijven;
- p) Een separaat overzicht waarin de SEI/USONA-middelen en de daarbij horende projecten

inzichtelijk worden gemaakt; bij deze projecten vraagt het Cft een meerjarig overzicht, welke meer jaren kan omvatten dan de begroting zelf.

- q) Een overzicht van de schulden en de schuldsanering. Hierin moeten alle schulden worden opgenomen, het aandeel daarin wat door Nederland zal worden overgenomen, eventuele nieuwe en restschulden en de rente- en aflossingsverplichting die uit alle schulden volgen;
- r) In de begroting of bij begrotingswijziging worden separaat de kosten en dekking zichtbaar gemaakt van de Landstaken die conform de staatkundige hervormingen naar de eilandgebieden overgaan. Ook van taken van de eilandgebieden die zullen worden overgenomen door Nederland worden de kosten en de daar tegenoverstaande verlaging van de inkomsten separaat zichtbaar gemaakt. Als van beide gevallen geen sprake is, doet het bestuurscollege daarvan mededeling.

Voor de opmaak en indeling wordt verder verwezen naar de Comptabiliteitsvoorschriften NA; in het bijzonder de indelingen uit het experimenteerbesluit Comptabiliteitsvoorschriften. De nummering van de modellen sluit aan bij die uit art. 9 van de genoemde verordening.

3. De begroting (III): Tijdigheid van aanlevering en vaststelling.

- a) Is de ontwerpbegroting tijdig aangeleverd bij het Cft en de eilandsraad?
- b) Is de vastgestelde begroting tijdig aangeleverd bij het Cft?

4. Tijdsplanning

Deze tijdsplanning wordt aan het eind van elk jaar (in december) voorafgaand aan het betreffende jaar door het Cft verspreid. De planning wordt verwerkt in een zogenaamde 'begrotingskalender' die jaarlijks voor het begin van het uitvoeringsjaar door het Cft wordt uitgegeven.

5. De begroting (IV): Inhoud

De begroting is het jaarlijkse overzicht van alle geraamde uitgaven en ontvangsten van een eilandgebied, inclusief een daarbij behorende toelichting. De begroting bestaat uit een gewone dienst en een kapitaaldienst. De eisen die in verband met het toezicht aan de begroting worden gesteld zijn weergegeven in de AMvRB. Deze eisen zijn:

- a) Valt het tekort op de begroting (gewone dienst en kapitaaldienst) binnen de normen zoals afgesproken in de AMvRB voor de BES 2008 – 2010?

Voor de jaren 2008 tot en met 2010 kunnen de eilandgebieden een tekort hebben, zoals overeengekomen met Nederland. Na 2010 moet er sprake zijn van sluitende begrotingen, zowel de gewone dienst als de kapitaaldienst. Ook de verdeeldienst mag (vanzelfsprekend) geen tekort vertonen (AMvRB, art. 16).

- b) Is er nieuw beleid geraamd en is dit volledig gedekt?

Een overzichtelijke staat moet zijn opgenomen waarin oud en nieuw beleid specifiek en inhoudelijk worden geadresseerd. Bekeken wordt of de wensen van de eilandsraad en het Bestuurscollege compleet en juist in de begroting zijn opgenomen, en bekeken wordt of in een voldoende dekking van deze wensen is voorzien (AMvRB, artt. 16, 18).

- c) Zijn realistische maatregelen genomen om eventuele tekorten weg te werken?

Het gaat hier om de maatregelen die passen om te komen tot een sluitende begroting. Daarnaast kunnen uitgaven om wat voor reden dan ook hoger uitvallen, of inkomsten tegenvallen. Om te voorkomen dat het eilandgebied daardoor een tekort op de begroting krijgt, of het tekort (voor de jaren 2008 t/m 2010) hoger wordt dan is afgesproken, moeten maatregelen worden genomen. Deze maatregelen worden door het Cft gevolgd via de kasuitgaven en via de daartoe door het Eilandgebied te nemen stappen tot het nemen van de maatregelen. Om een bepaalde bezuiniging in financiële zin te kunnen bereiken, moeten de maatregelen snel worden genomen en uitgevoerd. Als onvoldoende snelheid wordt gemaakt met maatregelen zal het Cft bij de eerstvolgende begrotingswijziging aanwijzingen geven om aanvullende maatregelen te nemen zodat er geen tekort ontstaat (AMvRB, artt. 16, 18). De genomen maatregelen moeten duidelijk uit de begroting blijken. Bij de uitvoering van de begroting zal telkens gerapporteerd

worden over de voortgang van deze maatregelen.

d) Zijn structurele uitgaven met structurele middelen gedekt?

Hiervan kan worden afgeweken als er structurele maatregelen zijn genomen, die echter nog niet direct effect kunnen hebben. Een voorbeeld daarvan zijn taakstellingen op personele uitgaven. Tot het moment dat de structurele taakstelling is bereikt, kunnen de uitgaven boven het structurele, lagere niveau worden gedekt met incidentele baten of maatregelen. Incidentele uitgaven mogen incidenteel worden gedekt, of incidentele baten kunnen slechts incidenteel worden ingezet. Een ander voorbeeld is de vraag of bij investeringen in voldoende mate is rekening gehouden met de kosten van de exploitatie. Deze kosten moeten in de meerjarenbegroting gedekt zijn (AMvRB, art. 16).

e) Zijn de meerjarenramingen ook meerjarig sluitend?

Vertonen zij voor de jaren 2008 - 2010 een tekort dat binnen de grenzen valt van hetgeen is afgesproken? In de meerjarenramingen moet rekening zijn gehouden met de financiële gevolgen van nieuw beleid (AMvRB, art. 16). Naast de ramingen voor het begrotingsjaar moeten ook de ramingen voor het daarop volgende jaar worden gemaakt. Deze bestaan onder meer uit de doorlopende verplichtingen (AMvRB, art. 11).

f) Voldoet de toelichting aan de eisen?

De toelichting op de begroting bevat ten minste een uiteenzetting over de algemene financiële situatie van het eilandgebied. Daarnaast bevat het ook de algemene uitgangspunten en de basis van de ramingen. Deze moet in essentie voor alle beleidsterreinen dezelfde zijn. Ook wordt een toelichting gegeven op de (meerjarige) ramingen, in elk geval op functieniveau. De begrotingen voor 2008, 2009 en 2010 moeten toelichtingen op maatregelen bevatten, inclusief tijdspad, waaruit blijkt dat de tekorten zullen dalen via het afgesproken pad. De toelichting moet voldoen aan de SMART-criteria (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Ook moet er worden opgenomen welke uitgaven niet zullen worden gedaan, of welke inkomsten extra worden gegenereerd om de tekorten te reduceren.

g) Voldoen de ramingen aan de eisen?

Inkomsten en uitgaven moeten worden geraamd op basis van de best mogelijke inschatting. De raming gaat in beginsel uit van een ontwikkeling "bij ongewijzigd beleid". Dit geeft aan hoe de ontwikkeling van de begrotingspost is als er gedurende het jaar geen aanpassing is van het beleid. Realisaties van voorgaande jaren zijn daarbij goede graadmeters voor hetgeen kan worden verwacht. Het kan echter voorkomen dat zonder beleidswijziging inkomsten en uitgaven toch wijzigen. Bij een teruglopende economie zijn dat bijvoorbeeld de uitgaven voor onderstand: zonder dat de eisen om een uitkering te krijgen veranderen stijgen de uitgaven omdat de aantallen onderstanders toenemen. Een ander, algemeen voorbeeld, zijn de gevolgen van inflatie. Op de raming bij ongewijzigd beleid moeten de wijzigingen in beleid met financiële gevolgen, meerjarig, worden verwerkt (AMvRB, art. 16). Deze wijzigingen moeten worden toegelicht, inclusief tijdspad.

Het Cft doet een technische toets. Dat wil zeggen dat de begroting binnen de tekortnormen moet vallen, dat de ramingen van voldoende kwaliteit zijn etc. Dit kan ertoe leiden dat de eilandgebieden maatregelen zullen moeten nemen die effect hebben op het voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau zelf is geen onderdeel van de AMvRB, en is dus nadrukkelijk geen onderdeel van de toetsing. Voor de ramingen worden gegevens van het CBS en de BNA gehanteerd.

De solidariteitsfondsuitkering is naar verwachting voor 2009 gelijk aan de uitkering zoals deze volgt uit de actualisatie van het rapport Havermans. Voor de meerjarenramingen wordt deze uitkering geacht constant te blijven. Deze uitkering kan gaan veranderen, bijvoorbeeld door taakoverhevelingen, of door prijspeilaanpassingen. Aangezien dit onzekere factoren zijn, wordt dit pas later meegenomen. Dan wordt ook bekeken op welke wijze deze uitkering in de begrotingen zal worden verwerkt.

h) Zijn alle verwachten uitgaven en inkomsten opgenomen?

In een begroting moeten alle uitgaven en inkomsten worden opgenomen. Deze uitgaven en inkomsten moeten zo goed mogelijk worden geraamd. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat het tekort op de begroting binnen de marges van de afspraken over het tekort valt (volgens de afspraken over het tekort en het bepaalde in de AMvRB). Als het opnemen van beleidswensen en te verwachten uitgaven leidt tot een groter tekort dan toegestaan, zullen keuzes moeten worden gemaakt door de bestuurscolleges. Dit betekent bezuinigen, ook wanneer dit uiteindelijk leidt tot een lager voorzieningenniveau, dan wel het verhogen van de belastingen waardoor het inkomen van het eilandgebied toeneemt.

In het bijzonder zal worden gekeken naar:

a) Het grondbeleid

Het betreft zowel de eigendomsgronden als de erfpachtgronden. Het gaat er dan onder meer om of de grondprijzen reëel zijn, of er prognoses zijn van de te verwachten resultaten van de grondexploitatie, en hoe om te gaan met tegenvallende opbrengsten. Hiervoor moeten ook regelingen worden opgesteld (zie punt F: Financieel beheer).

b) De belastinginkomsten

De raming voor de begroting van de inkomsten van het eilandgebied moeten in lijn zijn met de realisaties van voorgaande jaren. Grotere afwijkingen kunnen voorkomen, bijvoorbeeld bij (voorgenomen) tariefwijzigingen. Als sprake is van beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor de hoogte van de inkomsten (zoals aanpassing van tarieven), zal worden gevolgd of de stappen daartoe tijdig genomen worden om te verzekeren dat extra inkomsten tijdig gerealiseerd kunnen worden.

Daarnaast kunnen initiatieven worden genomen om te komen tot een verbetering van de inning van belastingen. Deze worden separaat zichtbaar gemaakt in de begroting, en kunnen pas bij gebleken effectiviteit worden gebruikt voor de dekking van uitgaven. Dit kan worden gedaan bij suppletore begrotingen.

c) De overige inkomsten

Onder de overige inkomsten vallen de inkomsten uit de overheidsbedrijven, maar ook de inkomsten van de (lucht-)havens, de rioolbelastingen en de vuilverwerking. Voor de overige inkomsten speelt het dekkingspercentage, en de hoogte van de tarieven in vergelijking tot de andere eilandgebieden, een rol bij de beoordeling van de begroting en de daarbij voorgestelde maatregelen.

d) Creditcards

De ramingen van de uitgaven via creditcards. De ruimte die hiervoor op de begroting moet worden geraamd is gelijk aan de maximale bestedingsruimte op jaarbasis.

e) Kosten van de gezondheidszorg

Een van de grootste risico's die momenteel op de begrotingen en bij de uitvoering daarvan bestaan zijn de kosten voor medische uitzendingen. De post van medische uitzendingen moet dan ook te allen tijde tenminste de omvang hebben van de kosten van twee medische spoeduitzendingen. Dit kan betekenen dat deze post gedurende het uitvoeringsjaar moet worden verhoogd ten koste van andere uitgaven. De post medische uitzendingen is een belangrijke post. Het risico mag niet worden gelopen dat mensen in problemen komen doordat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om een uitzending te kunnen doen.

f) Kosten van het onderwijs

Ook hier zitten grote risico's voor de begrotingen van de eilandgebieden. Dit geldt zeker ook voor de studiefinanciering. De ramingen worden gebaseerd op CBS-cijfers.

i) Is het verband met het voorafgaand jaar weergegeven?

In de begroting moet het verband met het voorafgaande jaar zijn weergegeven (AMvRB, art. 16).

j) Is de begroting toelaatbaar?

De begroting dient toelaatbaar te zijn vanuit het oogpunt van een rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar financieel beheer (AMvRB, art. 16).

k) Zijn eventuele risico's voldoende verwerkt?

De in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en uitgaven mogen geen onaanvaardbare risico's met zich brengen voor toekomstige begrotingsjaren. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld zogenaamde uitgaven met een "camel nose" effect: beperkte uitgaven in de eerste jaren, groeiend naar omvangrijke uitgaven in latere jaren (AMvRB, art. 16).

l) Zijn risico's voldoende in kaart gebracht en afgedekt en is een deugdelijke post onvoorziene uitgaven opgenomen?

Voor onvoorziene uitgaven wordt in de begroting een post onvoorzien geraamd. Uitgaven kunnen, om wat voor reden ook, "vergeten" zijn. Als men "vergeten" is een uitgave te ramen, kan deze niet worden gedaan. Er is namelijk geen ruimte voor in de begroting. Dit kan bij begrotingswijziging worden opgelost door een andere post te verlagen en de daarbij horende beleidswijziging in te zetten, en de vrijvallende begrotingsruimte vervolgens in te zetten voor de "vergeten" post (AMvRB, artt. 16,18).

m) Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een soort financiële buffer waarmee tegenvallers kunnen worden opgevangen. Op dit moment hebben de eilandgebieden deze buffer niet of nauwelijks. In het kader van goed financieel beheer is dit wel een noodzakelijkheid. De omvang van het weerstandsvermogen is afhankelijk van de risico's waar het eilandgebied mee geconfronteerd kan worden. Deze buffer kan bestaan uit aanwezige reserves, maar ook bijvoorbeeld uit de mogelijkheid om extra belastingen te heffen. De wijze waarop de belastingcapaciteit kan worden gemeten is door de belastingdruk/hoogte van de individuele belastingen af te zetten ten opzichte van de andere eilandgebieden, of door het verschil te bezien tussen de maximaal toegestane hoogte en de daadwerkelijke hoogte van tarieven.

Incidenteel weerstandsvermogen

Het vermogen om calamiteiten en andere incidentele tegenvallers op te vangen zonder dat dit invloed heeft op het voortzetten van taken op het geldende niveau. Het gaat dan om incidentele financieringsbronnen, zoals reserves.

Structureel weerstandsvermogen

Middelen die permanent kunnen worden aangewend om tegenvallers in de exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de taken op het geldende niveau. Het gaat daarbij dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid extra belastingen te heffen en om de post onvoorziene uitgaven.

Het eilandgebied moet een beleid gaan ontwikkelen voor het weerstandsvermogen in relatie tot de risico's. Het weerstandsvermogen is echter een onderdeel dat pas in de loop van de tijd een rol bij de beoordeling van de begrotingen zal gaan spelen. Wel zal het (structureel) weerstandsvermogen worden bekeken in het kader van de haalbaarheid van eventuele dekkingsvoorstellen van de eilandgebieden.

n) Is een deugdelijk formatieoverzicht aanwezig?

In de begroting wordt een overzicht gegeven van de, door het eilandgebied, vastgestelde formatie alsmede het reëel aanwezige personeel. Deze formatie bevat ook het schaalniveau en is leidend bij de aannamen van personeel. De formatie moet op een niveau liggen dat structureel te dekken is binnen de eilandbegrotingen. Deze formatie wordt in relatie gebracht met de daadwerkelijk aanwezige personeelsleden. In het overzicht dient de bruto salariering te worden opgenomen, dus inclusief alle toeslagen.

Het aantal aanwezige personeelsleden en hun salariering mogen niet uitkomen boven het begrote bedrag en aantal. Indien dit toch het geval is, moet extra dekking daarvoor worden gezocht in bezuinigingen op andere uitgaven.

Maatregelen moeten genomen worden om de formatieomvang en het personeelsbestand structureel met elkaar in evenwicht te brengen. Dit kan door structureel op andere uitgaven te

bezuinigen, of door personeel te ontslaan. Bij het overzicht hoort eveneens de salarishoogte. Voor wat betreft vacatures worden de uitgaven ramingtechnisch vastgesteld op het maximum van de schaalhoogte. Tevens wordt rekening gehouden met uitgaven die samenhangen met personeel, zoals sociale premies, pensioenpremies, kindertoelage, ziektekostenbijdrage en dergelijke. Daarnaast wordt in de begroting rekening gehouden met opleidingsplannen en bonussen en gratificaties, voor zover noodzakelijk.

o) Valt de verwachte rentebetaling binnen de eisen van de AMvRB?

Volgens de AMvRB is de rentelastnorm voor de BES 0% (AMvRB, art. 17). Deze eis kan in overeenstemming worden uitgesteld tot 2011. Dit betekent dat de eilandgebieden na 2010 geen schulden mogen hebben. Daarnaast betekent dit dat de uitgaven en de ontvangsten door het jaar heen redelijk gelijkmatig moeten zijn gespreid. De kosten van 'rood' staan moeten gelijk zijn aan de opbrengsten van een positief saldo. Bij de begroting moet dus een globale kasplanning zijn gevoegd waaruit blijkt dat dit het geval zal zijn. Voor de jaren 2008 tot en met 2010 is er sprake van een tekortnorm, en geen rentenorm.

p) Zijn er voldoende middelen voor verbeteringen financieel beheer geraamd?

Het Cft toetst of middelen die nodig zijn voor de verbeteringen op vlak van het financieel beheer in de begroting zijn opgenomen, bijvoorbeeld via projectvoorstellen bij USONA. Er wordt gekeken of deze middelen voldoende zijn in relatie tot de verbeterplannen zoals deze met het Cft zijn vastgesteld.

## B. de Begrotingsuitvoering

### 6. Geïntegreerd middelenbeheer (GMB) en Rekening courantkredieten (AMvRB, artt. 17,24)

Op basis van de AMvRB dient het bestuurscollege een nieuwe rekening te openen bij de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) of een commerciële bank. Het Cft sluit hiervoor een mantelcontract af met de bank, waarbij wordt vastgesteld aan welke normen en voorwaarden de rekening moet voldoen. Alle betalingen en ontvangsten dienen dan via deze bankrekening bij de bank te gaan lopen. De regeling creditcards dient hierop aan te sluiten. Het Cft keurt een rekening, die gebruikt gaat worden voor betalingen, slechts goed wanneer aan alle gestelde voorwaarden is voldaan. Betalingen vanaf andere rekeningen mogen na de start van het GMB niet meer worden gedaan, en zijn onrechtmatig. Inmiddels is het GMB voor de drie eilandgebieden (nagenoeg) van start gegaan.

Gedurende het uitvoeringsjaar kunnen de eilandgebieden verplichtingen aangaan en uitgaven doen waarvoor in de begroting middelen zijn gereserveerd. Inkomsten en uitgaven lopen echter niet altijd synchroon. Het verloop van de uitgaven geeft inzicht in hoeverre de begrotingsuitvoering op koers is. Posten zoals afschrijvingen (lasten die niet tot uitgaven leiden) behoeven speciale aandacht, deze vertroebelen namelijk het zicht op de kas.

De bankrekening van het eilandgebied wordt dagelijks aangevuld dan wel afgeroomd, zodat het saldo van het eilandgebied constant blijft. Betalingen van bedragen die in de goedgekeurde begroting zijn opgenomen zullen daardoor altijd mogelijk zijn. Daarvoor zal dus af en toe geleend moeten worden bij het Cft, of, af en toe een tegoed bij het Cft gaan ontstaan. Van de stand van het tekort, of het tegoed, wordt het eilandgebied regelmatig door de bank op de hoogte gesteld. Het Cft zal per kwartaal een overzicht van de stand van het tekort/overschot aan de BC's sturen. Deze informatie kan dan gebruikt worden bij de daarop volgende suppletore begroting van het eilandgebied.

### 7. Suppletore begrotingen

De eisen aan de suppletore begrotingen zijn dezelfde als die aan de begroting worden gesteld. In de AMvRB wordt de eilandgebieden de mogelijkheid geboden om elk kwartaal een begrotingswijziging in te dienen. Deze wijzigingen kunnen noodzakelijk zijn om het financiële aspect van nieuw beleid te regelen. Tijdens het begrotingsjaar worden de kasuitgaven en ontvangsten gevolgd. Afhankelijk van het bestedings- en ontvangstenritme kan tijdens de begrotingsuitvoering blijken dat er voor bepaalde posten een te laag of te hoog bedrag is geraamd. Dit is het geval als bijvoorbeeld halverwege het jaar een begrotingspost bijna is uitgeput. Het Cft kan in dat geval het eilandgebied de aanwijzing geven om een begrotingswijziging in te dienen waarin de post wordt opgehoogd en te zorgen voor een dekking voor die ophoging. Dit kan het eilandgebied doen door andere posten waar veel minder is uitgegeven dan verwacht te verlagen. Soms echter is dat niet mogelijk. Dan moet lopende het jaar het beleid worden aangepast waardoor de uitgave toch nog gedurende het hele jaar binnen de eerder afgesproken grenzen blijft. Een oplossing die in elk geval niet acceptabel is, is om te stoppen met betalen tot het volgende begrotingsjaar, of het doen ontstaan van tekorten.

Gezien het bovenstaande en het hieronder genoemde komen de volgende zaken specifiek terug in de suppletore begrotingen:

- In de 1e suppletore begroting: Als in de begroting een taakstellende bezuiniging is opgenomen: de invulling daarvan;
- In de 2e suppletore begroting: Verwerken van de uitkomsten van de jaarrekening en de bevindingen van het CBS/BNA;
- In de 3e suppletore begroting: Verwerken van de uitkomsten van de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen;
- In de 4e suppletore begroting: Dit betreft de Slotwet. Deze verschijnt in het jaar na het uitvoeringsjaar, waardoor in de Slotwet geen beleidsmatige mutaties kunnen worden opgenomen.

## C. de Verantwoording

### 8. Jaarrekeningen

Het eilandgebied legt in de jaarrekening verantwoording af over de begrotingsuitvoering.

- a) De jaarrekening moet door het bestuurscollege worden ingediend bij het Cft, uiterlijk voor 1 april van het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening dient vergezeld te zijn van een accountantsverklaring. Indien een accountantsverklaring niet mogelijk is, dient de jaarrekening vergezeld te gaan van een rapport van bevindingen van de accountant, tezamen met een bestuurlijke reactie van het bestuurscollege op deze bevindingen.
- b) Het Cft besluit, na overleg met de ARNA, of de ARNA onderzoek instelt naar de jaarrekening, dan wel dat het Cft een review op de rekening laat uitvoeren door een externe accountant. Deze activiteit zal binnen 4 weken worden afgerond. Als de controle aanleiding geeft tot grote aanpassingen kan het Cft besluiten deze periode te verlengen met nogmaals 4 weken. Het Cft is vrij in zijn accountantskeuze;
- c) Na de reactie van het Cft kan de jaarrekening worden vastgesteld door het bestuurscollege en de eilandsraad. Dit moet binnen 2 weken gebeuren. De resultaten van de jaarrekening worden meegenomen bij de 2e of de 3e begrotingswijziging van dat jaar;
- d) Jaarrekeningen worden op dezelfde aspecten getoetst als begrotingen. Een jaarrekening dient helder weer te geven op welke wijze de in de begroting opgenomen taken/activiteiten zijn uitgevoerd en daarvoor bestemde middelen zijn aangewend;
- e) In de jaarrekening wordt een toelichting gegeven op de realisatie van en de afwijkingen ten opzichte van de begroting. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij in hoeverre het voorgenomen beleid is gerealiseerd. De uitkomsten van de jaarrekening kunnen worden gebruikt bij de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering;
- f) Ook de resultaten van de deelnemingen behoren onderdeel te zijn van de jaarrekening van het Eilandgebied. Het Cft erkent dat dit voor de jaarrekeningen van 2007 en 2008 nog een lastige opgave zal zijn. Om de resultaten te kunnen opnemen zouden de overheidsNV's en andere deelnemingen ruim voor 1 april een gecontroleerde jaarrekening bij het eilandgebied moeten aanleveren. In de periode waarin dit nog niet het geval is, zullen de uitkomsten van de jaarrekeningen moeten worden verwerkt in de derde begrotingswijziging (oktober) van het jaar na het uitvoeringsjaar.
- g) Een jaarrekening dient een uitspraak te bevatten van het bestuurscollege over de kwaliteit van de bedrijfsvoering over het betreffende jaar. De jaarrekening geeft een verantwoording over een jaar. De bedrijfsvoering en het financieel beheer zijn daar onderdeel van. Dit ligt in het verlengde van de afspraken over verbeteringen in de bedrijfsvoering die een bestuurscollege jaarlijks maakt met het Cft. Deze afspraken zullen (mogelijk) gevolgen hebben voor het ambtelijke apparaat en soms zelfs invloed kunnen hebben op procedures en keuzes van het bestuurscollege en de Eilandsraad;
- h) Voor de jaarrekening worden de modellen L, M, N en O uit het experimenteerbesluit gevolgd. Daarnaast gelden voor zover van toepassing de modellen die bij de begroting worden gebruikt;
- i) De jaarrekeningen van privaatrechtelijke rechtspersonen (bedrijven en stichtingen) waarin het Eilandgebied deelneemt worden uiterlijk 6 maanden na afloop van het boekjaar aan het Cft ter beschikking gesteld (AMvRB, art. 26);
- j) Hetzelfde geldt voor de jaarrekeningen van gesubsidieerde instellingen. Ook deze dienen uiterlijk 6 maanden na afloop van het boekjaar aan het Cft ter beschikking te worden gesteld;

### 9. Uitvoeringsrapportages

Het bestuurscollege zendt uiterlijk drie weken na afloop van ieder kwartaal een (concept)uitvoeringsrapportage aan het College financieel toezicht (AMvRB, art. 19).

- a) Het Cft bepaalt in 2009 de voorwaarden die gesteld worden aan deze rapportages, na overleg met de eilandgebieden.

#### **D. Toezicht op de collectieve sector**

##### 10. Rentelastnorm collectieve sector

Conform de AMvRB kan het Cft regels stellen met betrekking tot de rentelasten van de collectieve sector.

- a) Het tekort van de collectieve sector moet voldoen aan de rentelastnorm. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld de sociale fondsen geen tekort mogen hebben. Indien er sprake is van een tekort, moeten de premies worden verhoogd tot een niveau dat kostendekkend is. Het gaat hierbij om de structurele ontwikkeling, dit wil zeggen dat er kleine tekorten en overschotten op jaarbasis mogelijk zijn. Het vermogen echter (bijvoorbeeld in een schommelfonds) zal te allen tijde positief moeten zijn. Er zijn geen sociale fondsen op eilandgebiedniveau. Tekorten en overschotten zullen dan ook naar rato van inwoners worden toegedeeld aan de respectievelijke eilandgebieden. Logisch gevolg van een tekortnorm voor de collectieve sector is dat tekorten boven de norm elders binnen de collectieve sector moeten worden opgevangen door een overschot bij het eilandgebied. Ook om die reden is het belangrijk dat de rest van de collectieve sector werkt met kostendekkende premies;
- b) Het toezicht op de collectieve sector vindt plaats aan de hand van de rapportages van het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen (CBS);
- c) Het CBS rapporteert over de rentelasten van de collectieve sector, in samenwerking met de BNA en het Nederlandse CBS. Op dit moment zijn er geen individuele rapportages van het CBS over Saba en Sint Eustatius. Bekeken wordt of hierin voorzien kan worden, dan wel op welke wijze dit anders kan worden verwerkt. Hiertoe vindt overleg plaats met BNA en CBS;
- d) Eventuele gevolgen van deze rapportages worden meegenomen met de tweede begrotingswijziging van het lopende begrotingsjaar (AMvRB art. 25).

##### 11. Financiële verhouding eilandgebied en zijn deelnemingen

- a) Privaatrechtelijke rechtspersonen waarin een eilandgebied deelneemt kunnen geen uitkeringen doen aan een eilandgebied wanneer die door de desbetreffende privaatrechtelijke rechtspersonen zijn gefinancierd door middel van leningen. Deze uitkeringen zullen worden teruggestort. De facto komt het erop neer dat uitkeringen van de privaatrechtelijke rechtspersonen aan de eilandgebieden niet mogen worden aangewend voor financiering van de begroting van de eilandgebieden.
- b) Uitzondering hierop zijn uitkeringen uit hoofde van dividenduitkeringen op basis van de gecontroleerde en goedgekeurde jaarrekening van de rechtspersoon, die zijn vastgesteld volgens de regels van goed ondernemerschap, of uitkeringen vanuit bijvoorbeeld belastingen of geleverde goederen of diensten;
- c) Omgekeerd geldt ook dat de privaatrechtelijke rechtspersonen geen betalingen mogen doen en geen subsidies mogen verstrekken namens het eilandgebied.

#### **E. Financieel beheer**

In juli 2006 zijn implementatieplannen opgesteld voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius met daarin verbeteracties op het terrein van financieel beheer. In de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 is met de eilandgebieden afgesproken dat de aanbevelingen uit de implementatieplannen op de kortst mogelijke termijn worden geïmplementeerd.

##### 12. Definitie financieel beheer

Onder bedrijfsvoering wordt zowel het financieel beheer als het materieel beheer verstaan en de daarvoor bij te houden administraties. Het financieel beheer houdt in het aangaan van financiële verplichtingen, het verrichten van betalingen en ontvangsten en de rekening-courant-relatie met het Cft (AMvRB, artikel 21, nota van toelichting 6.5.2).

13. Werkwijze voorafgaand aan een uitvoeringsjaar

In dit deel van het toetsingskader (deel E Financieel beheer) worden de contouren geschetst van de gewenste situatie van het financieel beheer.

- a) Jaarlijks geeft het Cft een prioritering aan van de onderwerpen die in het komende uitvoeringsjaar moeten worden opgepakt (zie hieronder 'onderwerpen financieel beheer');
- b) Jaarlijks worden na overleg met ieder eilandgebied afzonderlijk afspraken gemaakt over de te nemen maatregelen, de prioritering, en het tempo waarin verbeteringen dienen te worden gerealiseerd. De afspraken hebben een meerjarig karakter;
- c) Het bestuurscollege dient hiertoe een verbeterplan financieel beheer in bij het Cft. In dit plan staan de prioriteiten van het eilandgebied voor het komende jaar vermeld, inclusief benodigde opleidingen en de personele en financiële inzet;
- d) De afspraken dienen realistisch en haalbaar te zijn. Het is belangrijk dat de eilandgebieden de komende jaren duidelijk aangeven welke verbetering ze wel, en niet denken te kunnen realiseren, en wat hiervoor benodigd is;
- e) Het Cft beoordeelt dit plan, onder meer op voldoende ambitie en volgorde van de prioriteiten, en past deze zo nodig aan. Input hiervoor zijn onder meer de implementatieplannen (uit 2006), de verbeterplannen financieel beheer (jaarlijks in te dienen door het bestuurscollege), de bestuurlijke reactie van de BC's op het rapport van bevindingen bij de jaarrekening, de resultaten uit het voorgaande jaar, maar ook de best practices van de eilandgebieden. Het plan wordt vervolgens ter kennisgeving aan de eilandraden aangeboden;
- f) De afspraken tussen Cft en het betreffende eilandgebied worden vastgelegd, en zullen strak worden gevolgd. Tussen het Cft en de eilandgebieden zal er een constante dialoog zijn over de doelen, het groeipad en de afspraken. Door voortschrijdend inzicht of buitengewone gebeurtenissen kunnen zaken veranderen. Echter, een belangrijk uitgangspunt is dat een afspraak die eenmaal is vastgelegd niet zonder meer gewijzigd wordt bij de eerste de beste tegenslag;
- g) De afspraken tussen Cft en de verschillende eilandgebieden kunnen (en zullen) verschillen van aard en inhoud. Dit omdat sommige eilandgebieden op bepaalde onderdelen dichter bij de gewenste eindsituatie zijn dan andere eilandgebieden. Er is dus sprake van maatwerk per eilandgebied;
- h) Echter, de onderwerpen van het financieel beheer waarop het Cft de prioriteit legt in een bepaald jaar zijn voor alle eilandgebieden gelijk.

14. Werkwijze gedurende het uitvoeringsjaar

- a) Lopende het jaar is er een constante dialoog tussen het Cft en het eilandgebied over de afspraken waaraan het eilandgebied moet voldoen. Hierbij wordt gesproken over de voortgang. Bekeken wordt of afspraken worden gehaald, en of er mogelijk zelfs sprake is van een best practice waar andere eilandgebieden van kunnen leren. Ook kunnen afspraken niet worden gehaald, bijvoorbeeld omdat er buitengewone gebeurtenissen zijn, ondersteuning niet wordt geleverd, of omdat het eilandgebied onvoldoende inzet toont.
- b) Over de voortgang van de maatregelen dient door het betreffende hoofd Financiën frequent aan het betreffende bestuurscollege (in afschrift aan het Cft) te worden gerapporteerd en eenmaal per kwartaal formeel als onderdeel van de uitvoeringsrapportage aan de betreffende eilandsraad en het Cft (uiterlijk 3 weken na afloop van het kwartaal in te dienen).
- c) Rapportage op bovengenoemde punten door het eilandgebied en toetsing daarop door het Cft of een door het Cft aangewezen derde vindt plaats op reguliere basis. Daarnaast kunnen er op verzoek van het Cft steekproeven plaatsvinden. Bijvoorbeeld, aan de hand van een audit dient de kwaliteit van de werking van de financiële administratie als 'voldoende' te zijn beoordeeld door een onafhankelijke accountant.

15. Onderwerpen financieel beheer

De navolgende zaken vormen voor het Cft de onderwerpen voor het financieel beheer. Het betreft de onderwerpen zoals eerder vermeld in de implementatieplannen financieel beheer van de eilandgebieden (juli 2006), aangevuld met een aantal andere aspecten.

a) Begrotings- en verplichtingenadministratie

Er dient een door het Cft geaccordeerde financiële administratie te zijn geïmplementeerd. Door een onafhankelijke accountant dient te zijn vastgesteld dat de bedoelde administratie daadwerkelijk en op een correcte wijze wordt gebruikt. Tevens moet worden beoordeeld of de gegevens die met dit systeem worden gegenereerd ook volledig en juist zijn.

De financiële administratie dient te voldoen aan de in hoofdstuk 2 van het Experimenteerbesluit Comptabiliteitsvoorschriften Land opgenomen eisen. In dit systeem moet alle informatie samenkomen waaruit kan worden opgemaakt hoe het staat met de uitputting van de begroting. Tevens dient er sprake te zijn van een volledige en betrouwbare verplichtingenadministratie. De implementatie van het systeem dient gepaard te gaan met opleidingen voor de betreffende medewerkers.

De eilandgebieden hebben inmiddels via een openbare aanbesteding de keuze gemaakt voor een financieel systeem. Alle drie de eilandgebieden zullen derhalve met hetzelfde systeem gaan werken, hetgeen de mogelijkheid biedt om de beheerskosten en opleidingskosten te minimaliseren, best practices te laten ontstaan, en het toezicht te vergemakkelijken. Op dit moment wordt gewerkt aan de vormgeving en bouw van het systeem, dat vanaf 2009 in werking zal moeten treden.

Nog nader zal worden nagedacht over hardere indicatoren, zoals doorlooptijden van facturen, foutpercentages etc.

b) Begrotingsuitputtingsrapportages (maandelijks)

Er dienen iedere maand rapportages plaats te vinden van het Eilandgebied aan het Cft inzake de stand van de begrotingsuitputting.

Idealiter komen deze rapportages met één druk op de knop uit het systeem. Op deze manier is er minder ruimte om de informatie 'te bewerken' en is de kans op fouten kleiner. De capaciteit die thans wordt benut voor de handmatige verwerking kan, bij introductie van een goed werkend systeem, worden gebruikt voor de realisatie van de overige verbetermaatregelen financieel beheer.

c) Planning en control-cyclus

De planning en control-cyclus dient op heldere wijze te zijn vastgelegd, inclusief de bijbehorende administratieve organisatie (AO).

Bezien zal worden of er intern rapportering plaatsvindt zoals beschreven in de planning-en controlcyclus, of deze informatiestromen kwalitatief juist zijn en hoe daarmee wordt omgegaan.

d) Voorafgaand Financieel Toezicht (VFT) (doorlopend voor Bonaire)

Het College financieel toezicht kan, in het kader van het VFT, begrotingen of begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan, zonder dat het Cft daarmee vooraf heeft ingestemd. Het hoofd Financiën dient vervolgens, in overeenstemming met het Cft, interne regels te stellen met betrekking tot het te voeren VFT.

e) Mandateringsregeling (prioriteit 2008)

Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld. Deze is reeds, in overeenstemming met het Cft, verder uitgewerkt en geïmplementeerd door de eilandgebieden. Het Cft houdt een (openbaar) register bij met de namen en functies van de gemachtigde personen.

f) Verplichtingen- en budgetbeheer (prioriteit 2008)

Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld. Deze is reeds, in overeenstemming met het Cft, verder uitgewerkt maar moet nog geïmplementeerd

worden door de eilandgebieden. Bepaald moet worden dat het hoofd Financiën en bij zijn afwezigheid zijn eerste of tweede plaatsvervanger positief advies moet geven over het voornemen van het bestuurscollege tot het aangaan van verplichtingen die uit de begroting voortvloeien. Uitsluitend de genoemde personen zijn gemachtigd om bijvoorbeeld contracten namens het eilandgebied te sluiten.

Artikel 10 experimenteerbesluit

Dit artikel van het experimenteerbesluit (artikel 10) heeft geen geldigheid meer. In de AMvRB zijn over deze onderwerpen bepalingen opgenomen. Deze worden verder uitgewerkt door het Cft.

- g) Personeel (prioriteit 2008)  
Een omvangrijk deel van de begrotingen van de eilandgebieden is gereserveerd voor personele uitgaven. Maatregelen moeten genomen worden om de formatieomvang en het personeelsbestand structureel met elkaar in evenwicht te brengen. In geval van goed financieel beheer is er inzicht in de personeelsomvang (qua salaris en qua aantal) en de ter beschikking gestelden.
- h) Regeling betalingen, creditcards en dergelijke (prioriteit 2008)  
Het Cft heeft hiervoor in december 2007 een regeling opgesteld. Deze moet, in overeenstemming met het Cft, verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden door de eilandgebieden. De regeling heeft betrekking op contante betalingen, uitgifte en beheer van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen. Zolang uitwerking van deze regeling binnen het eilandgebied niet heeft plaatsgevonden mogen geen creditcards worden verstrekt en dienen reeds verstrekte creditcards te worden ingenomen. De eilanden hebben laten weten dat er geen gebruik wordt gemaakt van creditcards en dat daarom een regeling niet nodig is.
- i) Krediet- en budgetbewaking (prioriteit 2008)  
Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake de wijze waarop de krediet- en budgetbewaking wordt vormgegeven.
- j) Voorschotten (prioriteit 2008)  
Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake het verlenen van voorschotten op aan derde partijen te verrichten betalingen, het vorderingenbeheer en terugvordering. Voorschotten moeten in de administratie worden geregistreerd en bijgehouden. Verrekening van de voorschotten met een eindbetaling moet binnen 6 maanden na verstrekking gebeuren, anders dient tot terugvordering worden overgegaan. Zolang de eerder genoemde regeling niet is opgesteld mogen geen voorschotten worden verstrekt.  
Voor het verlenen van voorschotten moet op de begroting (hoofdfunctie 9) een bedrag worden gereserveerd. Het totale bedrag aan verleende voorschotten mag niet boven dit bedrag uitkomen.
- k) Corporate governance code voor overheidsNV's, stichtingen en fondsen  
Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake de wijze van omgaan met overheidsbedrijven, stichtingen en fondsen.
- l) Subsidiebeleid (prioriteit 2009)  
Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake het subsidiëren van organisaties. De regeling dient onder meer bepalingen te bevatten over de relatie tussen overheidsbeleid en subsidiëring, als ook hoe omgegaan wordt met de verantwoording door deze organisaties. Dit betekent dat bestaande regelingen in overleg met het Cft dienen te worden geëvalueerd en eventueel dienen te worden aangepast.

m) Onderhoudsniveau kapitaalgoederen

Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake het gewenste onderhoudsniveau van kapitaalgoederen en de daarbij horende bekostiging.

De volgende categorieën kapitaalgoederen worden onderscheiden:

- wegen, inclusief kunstwerken en openbare verlichting;
- riolering (indien van toepassing);
- water (indien van toepassing);
- groen;
- gebouwen; inclusief onderwijshuisvesting.

De ramingen van de onderhoudskosten dienen reëel en volledig te zijn, ook moeten zij gebaseerd zijn op de onderhoudsplannen. Ramingen moeten minimaal voldoende zijn om aan het vastgelegde onderhoudsniveau te kunnen voldoen.

Door de eilandgebieden zal een vergelijking gemaakt moeten worden tussen de gekozen kwaliteitsniveaus en de werkelijke kwaliteitsniveaus, dit om realistische onderhoudsplannen te kunnen opstellen.

Bij aanschaf van nieuwe kapitaalgoederen moet ook rekening worden gehouden met de structurele kosten van beheer, onderhoud en afschrijvingen en de dekking daarvan binnen de begroting.

n) Risicobeheer

Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake het omgaan met risico's. Zowel de kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare risico's moeten worden geïnventariseerd. Zowel de risico-inventarisatie als een toelichting daarop dienen in de begrotingsdocumenten te worden opgenomen. Voor een deel van de kwantificeerbare risico's moeten op termijn voorzieningen worden getroffen, dan wel verzekeringen worden afgesloten.

o) Auditjaarplan

Door het eilandgebied dient een auditjaarplan te worden opgesteld waarin is opgenomen welke onderzoeken op welke terreinen er in het komende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd, door wie en wanneer de resultaten beschikbaar zijn. In het auditplan moet ook worden opgenomen op welke wijze met de bevindingen van de onderzoeken wordt omgegaan, ook voor wat betreft bevindingen van de ARNA.

p) Integriteit

Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake integriteit.

q) Vervreemding bezittingen

Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te worden opgesteld en geïmplementeerd inzake het vervreemden van bezittingen. De regeling dient minimaal de onderstaande uitgangspunten te bevatten:

- Voor het vervreemden van bezittingen boven ANG 10.000, ook ingeval deze worden overgedaan aan deelnemingen of stichtingen van het eilandgebied, is voorafgaande schriftelijke toestemming nodig van het Cft. Aanvragen dienen door het eilandgebied schriftelijk te worden ingediend bij het Cft;
- Voor bezittingen lager dan ANG 10.000 is voorafgaande goedkeuring van het hoofd Financiën noodzakelijk. Deze stelt hiertoe regels op. Deze bestaan tenminste uit een toets waarbij wordt gekeken of het bedrag van de vervreemding overeenkomt met de marktwaarde van het te vervreemden goed. Daarnaast dient een toets plaats te vinden dat de vervreemding plaatsvindt op een wijze waarbij het voor alle belangstellenden mogelijk is hiervoor hun belangstelling kenbaar te maken. De vervreemding vindt plaats aan de hoogstbiedende. Hiervan kan slechts na schriftelijke toestemming door het Cft worden afgeweken;

- Het eilandgebied wordt schriftelijk op de hoogte gesteld of het Cft al dan niet instemt met de vervreemding. Zo lang er geen reactie van het Cft is, kan en mag de bezitting niet worden vervreemd.

r) Grondbeleid

Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, een regeling te worden opgesteld en geïmplementeerd inzake de omgang met erfpacht, verkoop- en huurgronden. In de regeling moeten onder meer bepalingen worden opgenomen over de voorwaarden waaraan belangstellenden voor de grond dienen te voldoen, de maximale kavelgrootten en de daarbij horende prijsstelling. Ook dient vermeld te worden op welke wijze de afdeling Financiën de uitvoering van het grondbeleid gaat monitoren.

s) Jaarrekeningen (prioriteit 2008)

Het is van belang dat de achterstand in jaarrekeningen zo snel mogelijk wordt ingelopen. Dit om een betere basis te krijgen voor de begrotingsuitvoering en de begroting voor volgende jaren. In een situatie van goed financieel beheer wordt een jaarrekening op uiterlijk 1 april van het jaar volgend op het uitvoeringsjaar ingediend bij het Cft (zie ook bovenstaand artikel 9).

t) Belastinginning

In een situatie van goed financieel beheer is er geen sprake van achterstallige oplegging en inning van belastingen. De inkomstenkant van de begroting vormt een belangrijk onderdeel van een gezonde financiële positie van de eilandgebieden. De toekomstige inrichting en organisatie van de belastingdienst (al dan niet overgenomen door Nederland) heeft dan ook de aandacht van het Cft.

16. Prioriteiten financieel beheer 2009

Het Cft heeft voor 2009 de volgende prioriteiten vastgesteld voor wat betreft het financieel beheer:

a) Verbeterplan financieel beheer per eilandgebied

Voorafgaand aan het jaar 2009 behoort het eilandgebied een verbeterplan financieel beheer te hebben ingediend bij het Cft. Het betreft het verbeterplan met daarin de prioriteiten voor het financieel beheer zoals het bestuurscollege die ziet voor het jaar 2009.

b) Begrotings- en verplichtingenadministratie

Er dient, uiterlijk op 31 december 2008, een door het Cft geaccordeerde financiële administratie te zijn geïmplementeerd. Door een onafhankelijke accountant zal in 2009 worden vastgesteld dat de bedoelde administratie daadwerkelijk en op een correcte wijze wordt gebruikt. Tevens zal worden beoordeeld of de gegevens die met dit systeem worden gegenereerd ook volledig en juist zijn. NB. Er wordt eenzelfde systeem voor de drie eilandgebieden aanbesteed (coördinatie J. Wijnhoff) om op die wijze de beheerskosten en opleidingskosten te minimaliseren, best practices te laten ontstaan, en het toezicht te vergemakkelijken. Nog nader zal worden nagedacht over hardere indicatoren, zoals doorlooptijden van facturen, foutpercentages etc.

c) Begrotingsuitputtingsrapportages (maandelijks)

Er dienen iedere maand rapportages plaats te vinden van het Eilandgebied aan het Cft inzake de stand van de begrotingsuitputting. Voorwaarde hiervoor is de implementatie en werking van het nieuwe financieel systeem.

d) Planning en control-cyclus

Uiterlijk 31 december 2009 dienen de eilandgebieden de planning en control-cyclus op een heldere wijze te hebben vastgelegd, inclusief de bijbehorende administratieve organisatie (AO). Het gaat hier met name om de doorvertaling van de deadlines voor begroting en financieel beheer uit de AMvRB en het Toetsingskader, niet om uitgebreide AO-handboeken. Bezien zal worden of er intern

rapportering plaatsvindt zoals beschreven in de planning-en controlcyclus, of deze informatiestromen kwalitatief juist zijn en hoe daarmee wordt omgegaan.

- e) Corporate governance code voor overheidsNV's, stichtingen en fondsen  
Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, uiterlijk 31 december 2009, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake de wijze van omgaan met overheidsbedrijven, stichtingen en fondsen. In die regeling moet onder andere worden opgenomen hoe de benoemingsprocedure van bestuurs- en directieleden er uitziet en welke richtlijnen door het Eilandgebied worden meegegeven aan hun vertegenwoordiger. Met betrekking tot Bonaire is reeds een Commissie Corporate governance ingesteld met als doel beleid neer te zetten omtrent het plaatsen van een overheidstaak op afstand middels het oprichten van een NV of stichting. Dus geen oprichtingen meer zonder dat de noodzaak hiervoor is aangetoond. Ook worden alle statuten van de overheidsNV's en stichtingen in lijn gebracht met de vereisten van de AMvRB. Ook dit wordt aan de opdracht van het BC Bonaire toegevoegd door de Commissie.
- f) Subsidiebeleid  
Door het Eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, uiterlijk 31 december 2009, een regeling te zijn opgesteld en geïmplementeerd inzake het subsidiëren van organisaties. De regeling dient onder meer bepalingen te bevatten over de relatie tussen overheidsbeleid en subsidiëring, als ook hoe omgegaan wordt met de verantwoording door deze organisaties. Dit betekent dat bestaande regelingen in overleg met het Cft dienen te worden geëvalueerd en eventueel dienen te worden aangepast.
- g) Vervreemding bezittingen  
Door het eilandgebied dient, in overeenstemming met het Cft, uiterlijk 31 december 2009, een regeling te worden opgesteld en geïmplementeerd inzake het vervreemden van bezittingen met de uitgangspunten zoals eerder vermeld.
-