



Aan

De voorzitter van het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
8 december 2010	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201002417	
Pagina	Bijlagen
1/6	1

Onderwerp

Advies College financieel toezicht op ontwerpbegroting 2011 van het Openbaar Lichaam Bonaire

Geachte heer Thodé,

Op 15 november 2010 heeft u uw conceptbegroting 2011 toegezonden aan het Cft. Deze begroting is in goede orde ontvangen. Op basis van eerdere versies van deze begroting heeft contact plaatsgevonden met uw afdeling Financiën. Bij onderstaand advies is rekening gehouden met deze gesprekken én met de uitkomsten van het overleg dat vrijdag 3 december jl. tussen u en het College heeft plaatsgevonden.

De begroting 2011 betreft een bijzondere begroting. Zo is het de eerste begroting van Bonaire als openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel. Hierdoor ziet de begroting er drastisch anders uit dan voorgaande begrotingen. Als gevolg van de overeengekomen taakverdeling tussen Bonaire en Nederland is de omvang van de begroting substantieel kleiner. Daarnaast is het de eerste begroting onder het regime van het toezicht door het Cft dat geen tekort meer mag vertonen. De staatkundige hervorming is een ingewikkeld en uniek proces. Hierdoor zullen in de komende periode waarschijnlijk nog zaken aan het licht komen die in het aanlooptraject over het hoofd zijn gezien. Om hiervan op de hoogte te blijven verzoekt het College om maandelijks voortgangsrapportages aan te leveren. Behalve dat hierdoor de dialoog met het Cft in stand blijft gelden de rapportages bij uitstek als sturingsinstrument voor het Openbaar Lichaam Bonaire. Over de precieze invulling van de rapportage zal het Cft nog met u in overleg treden. Ook voor wat de vormvereisten van de begroting betreft is 2011 een overgangsjaar. Vanaf de begroting 2012 dient deze te voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording BES (BBV-BES).

College financieel toezicht

De Rouvilleweg 39
Curaçao

Telefoon (+5999) 461 9081
Telefax (+5999) 461 9088
E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Toetsing

Volgens artikel 17 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geeft het Cft advies bij de door het Bestuurscollege ingediende begroting. Het Cft heeft de ontwerpbegroting 2011 van Bonaire getoetst aan de criteria in artikelen 11, 13, 15 en 19 van bovengenoemde Wet. Hieronder wordt kort een beoordeling gegeven op de verschillende criteria. In de bijlage wordt, indien nodig, het oordeel nader toegelicht. Op basis van de toetsing komt het Cft onder voorbehoud tot een voorzichtig positief oordeel.

De begroting is in evenwicht (artikel 15)

De ingediende conceptbegroting is, in ieder geval op papier, in evenwicht. Baten en lasten zijn aan elkaar gelijk. Dit is echter wel onder de aanname dat Nederland nog zorg zal dragen voor compensatie van gestegen lasten als gevolg van de transitie (met name werkgeverslasten ziektekostenpremies en pensioenpremies). Indien dit niet geval is dient Bonaire zorg te dragen voor een alternatief, budgettair aanvaardbare oplossing.

De begroting voldoet aan de rentelastnorm (artikel 11)

In de conceptbegroting zijn geen rentelasten opgenomen. Tevens is Bonaire, voor zover het Cft bekend, in het recente verleden geen rentedragende leningen aangegaan. De rentelastnorm geldt echter voor de gehele collectieve sector van het openbaar lichaam. Op dit moment beschikt het Cft over onvoldoende informatie over de overige onderdelen van de collectieve sector (niet zijnde overheid in enge zin) om hier een finaal oordeel over te geven.

De in de begroting opgenomen baten en lasten zijn in overeenstemming met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen; de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten brengen geen onaanvaardbare risico's met zich mee voor toekomstige begrotingsjaren (artikel 19)

Het Cft zijn geen aangegane verplichtingen bekend die niet in de conceptbegroting zijn opgenomen. Dat wil uiteraard op voorhand niet zeggen dat deze er niet zijn. Daarnaast geeft Bonaire aan nog met een appendix te komen waarin zaken worden opgenomen waar momenteel geen financiële middelen voor zijn. Het Cft gaat er vanuit dat het hier slechts om 'wenselijkheden' gaat en niet om 'onvermijdelijkheden'. Indien dat laatste het geval is, dan wordt niet voldaan aan dit criterium. In dit kader is het ook van belang te weten welke risico's het openbaar lichaam loopt met overheidsentiteiten (overheidsNV's en stichtingen). Hiertoe heeft het Cft de jaarrekeningen van deze entiteiten opgevraagd, maar nog niet (allemaal) ontvangen.

In de Kaderbrief (11 oktober 2010, kenmerk Cft 2010/2195) staat opgenomen dat de openbare lichamen eventueel nog de kosten van de inzet van de Nederlandse belastingdienst in 2009 en 2010 dienen te betalen. Deze kosten worden geschat op € 5 miljoen (voor alle drie de openbare lichamen tezamen) en dienen te worden betaald uit de extra gegenereerde middelen die deze inzet heeft opgebracht. Bij de berekening van het kader is overigens geen rekening gehouden met deze verrekening. Dit betekent een extra risico voor de begroting van het openbaar lichaam.

De begroting wordt ingericht op basis van een stelsel van baten en lasten (artikel 13)

In het (concept)rapport van de accountant bij de jaarrekening 2009 wordt ondermeer gesteld dat er een afkeurende accountantsverklaring zal worden afgegeven bij de jaarrekening 2009. De belangrijkste oorzaak betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lastenstelsel. De vraag rijst dan in hoeverre de begroting wel voldoet aan dit criterium. Aangezien het betreffende accountantsrapport pas beschikbaar is gekomen na het opstellen van de ontwerpbegroting 2011 adviseert het College de voorliggende begroting nogmaals kritisch te beoordelen op de zaken waarover de SOAB rapporteert naar aanleiding van de controle van de jaarrekening.

In de raming van baten en lasten wordt per begrotingspost opgenomen het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar (artikel 13)

De conceptbegroting bevat naast de raming voor 2011, tevens bedragen voor de begroting 2010 na 1^e wijziging en bedragen voor 2009 op basis van de 'laatst opgemaakte jaarrekening'. Deze laatste dient nog wel te worden vastgesteld door de Eilandsraad. Graag vernemen we van u wanneer de behandeling in de Eilandsraad is voorzien en wanneer het Cft de vastgestelde jaarrekening tegemoet kan zien.

De begroting bevat: a een post onvoorzien; b een meerjarenraming met toelichting voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren; c een paragraaf weerstandsvermogen (artikel 13)

In de conceptbegroting is een, weliswaar beperkte, post onvoorzien opgenomen (ANG 250.000). Hiermee wordt in strikte zin voldaan aan dit vereiste. De vraag is in hoeverre dit voldoende zal blijken te zijn, mede in het licht van het gestelde bij het vorige criterium. De begroting kent een meerjarenraming voor de periode 2012-2014. Dit betreft nagenoeg een kopie van 2011. De begroting kent geen paragraaf weerstandsvermogen. Wel kan uit het voorwoord worden afgeleid dat Bonaire dit vermogen niet erg groot acht en kan uit de jaarrekening 2009 worden opgemaakt dat het eigen vermogen fors negatief is. Het College verzoekt u de komende jaren een geleidelijk toenemend weerstandsvermogen op te bouwen en dit vanaf de begroting 2012 als aparte paragraaf op te nemen. Dit in lijn met de BBV-BES.

De begroting is toelaatbaar uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer (artikel 19)

Gezien het feit dat de externe accountant een afkeurende verklaring zal geven bij de jaarrekening 2009, kan niet zonder meer worden gesteld dat aan dit criterium is voldaan. Hier zal de komende jaren veel energie in moeten worden gestoken. Met de openbare lichamen is afgesproken dat in nauw overleg met het Cft een verbeterplan financieel beheer 2011-2015 zal worden opgesteld.

Conclusie

Op basis van deze toetsing, en het feit dat sprake is van een aanlooptraject, komt het Cft onder voorbehoud tot een voorzichtig positief oordeel over de voorliggende conceptbegroting. Met dien verstande dat mocht blijken dat de thans voorziene budgettaire gevolgen van de transitie anders blijken te liggen, dit alsnog, via een

Kenmerk
Cft 201002417
Blad
4/6

begrotingswijziging, in de begroting 2011 dient te worden verwerkt. Daarnaast zal Bonaire het komende jaar met vereende krachten moeten werken om die zaken waarover thans nog geen oordeel kan worden uitgesproken verder te verbeteren.

Slot

U dient bij de behandeling van de ontwerpbegroting in de Eilandsraad tevens aan te geven op welke wijze u tegemoet bent gekomen aan de adviezen en aanbevelingen van het College. Het Cft ziet uit naar de door de Eilandsraad van Bonaire vastgestelde begroting.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht

Namens deze,
De secretaris van het College financieel toezicht


drs. G.M. Bergsma

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De gedeputeerde van Financiën van het Openbaar Lichaam Bonaire

De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Bonaire
gedeputeerd Financiën openbaar lichaam Bonaire

Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Bonaire

eilandsecretaris openbaar lichaam Bonaire

hoofd Financiën openbaar lichaam Bonaire

BIJLAGEEilandsecretaris openbaar lichaam Bonaire

hoofd Financien

Hieronder wordt indien nodig de beoordeling van de conceptbegroting 2011 nader toegelicht.

Sluitendheid van de begroting

In de Kaderbrief heeft het Cft het (nominale) kader voor 2011 vastgesteld op circa ANG 61.622 miljoen. De door het Bestuurscollege ingediende begroting 2011 is zowel wat betreft de lastenzijde als de batenzijde in overeenstemming met dit bedrag en ligt er zelfs enigszins onder. Er is dus sprake van een sluitende begroting, waarover het College zeer te spreken is. De sluitendheid is echter wel onder de aanname dat Nederland het openbaar lichaam zal compenseren voor de als gevolg van de transitie opgetreden stijging in de werkgeverslasten met betrekking tot de ziektekostenpremies. Door Bonaire is een voorschot genomen op de uitkomsten van overleg met Nederland. Tijdens het eerder genoemde gesprek op 3 december 2010 heeft Bonaire aangegeven dat Nederland hierop reeds een toezegging zou hebben gedaan. In overleg tussen u en het College is dit punt uitgebreid besproken. De Nederlandse bijdrage staat namelijk nog niet zwart op wit en daarover worden nog onderhandelingen gevoerd. Met u is afgesproken dat, in geval Nederland de stijging niet (geheel) zal compenseren, u zorg zult dragen voor een budgettair aanvaardbare oplossing. Dit betekent dat er –indien noodzakelijk– lasten zullen worden verlaagd, dan wel baten worden verhoogd om het eventueel ontstane tekort te compenseren. Mogelijk dat de gewijzigde staatkundige structuur tevens gevolgen heeft voor de door het openbare lichaam te betalen pensioenpremies. Dat is op dit moment nog onduidelijk en onderwerp van nader onderzoek. Indien dit het geval is, moet dit op een zelfde wijze als het voorgaande punt in de begroting worden verwerkt.

Tot slot kondigt Bonaire een appendix bij de begroting aan met daarin zaken die het openbaar lichaam ook graag in de begroting had opgenomen, maar waar thans geen middelen voor zijn. Het Cft gaat er hierbij vanuit dat het in de appendix uitsluitend om 'wenselijkheden' gaat en geen 'onvermijdelijkheden'. Indien dit laatste het geval is, is er sprake van een niet-volledige begroting en zal de begroting dus moeten worden aangepast.

Rentelastnorm

Conform artikel 11 van de FinBES geldt een rentelastnorm van 0% voor de gehele collectieve sector. Hiertoe dienen lasten- en batengegevens beschikbaar te zijn van die entiteiten die, volgens de definitie van het Systeem van Nationale Rekeningen, onderdeel van de collectieve sector uitmaken. Rapportage over deze gegevens was, onder het regime van de AMvRB Tijdelijke financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de verantwoordelijkheid van het CBS van de Nederlandse Antillen (CBS-NA). Het CBS-NA heeft deze verantwoordelijkheid in het verleden niet waar kunnen maken. In de FinBES is deze verantwoordelijkheid belegd bij het Cft, in samenwerking met het Nederlandse CBS. Begin 2011 zal het Cft deze verantwoordelijkheid nader invulling geven. Dit laat onverlet dat het Openbaar Lichaam Bonaire zelf verantwoordelijk is voor het verkrijgen van de benodigde gegevens. Het College dient medio juli 2011 de minister van BZK te informeren over de uitgaven- en inkomstenontwikkeling in de collectieve sector. Aangezien het Cft e.e.a. nog dient te beoordelen zullen de betreffende rapportages tijdig bij het Cft ingediend moeten worden.

Volledigheid van de (meerjaren)begroting en de kwaliteit van de toelichting

Naar het oordeel van het Cft is de conceptbegroting in voldoende mate toegelicht. Met in achtneming van hetgeen al vermeld is over de appendix lijken alle voorgenoemde lasten en verwachte baten te zijn

opgenomen. In het kader van mogelijke (budgettaire) risico's die het openbaar lichaam loopt is het van belang dat er spoedig inzage komt in de jaarrekeningen van de diverse overheidsentiteiten. De brief van 5 juli 2010 van Bonaire International Airport aan het Bestuurscollege (kenmerk GS/TR/100705/01) omtrent de precaire financiële toestand van de BIA stemt het Cft zeer zorgelijk. Bij brieven van 23 augustus 2010 (Cft 2010/2161) en 22 oktober 2010 (Cft 2010/2303) heeft het Cft de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten opgevraagd. Op 19 november 2010 heeft het Cft u een herinnering hieromtrent gestuurd. Tot op heden heeft het Cft deze echter nog niet (allemaal) ontvangen. Mede in het licht van het schrijven van de BIA maant het Cft u tot spoed op dit punt. Graag ontvangt het Cft uiterlijk 15 december aanstaande de ontbrekende jaarrekeningen of, indien deze op dat moment nog niet beschikbaar zijn, een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de jaarrekeningen.

Het feit dat Bonaire nog niet beschikt op een goed werkende verplichtingenadministratie is niet met zekerheid te zeggen of de begroting volledig is. Dat geldt ook voor wat betreft de meerjarige lasten. Het Cft merkt op dat de meerjarenbegrotingen 2012, 2013 en 2014 nagenoeg een kopie betreffen van het jaar 2011. Graag zou het Cft zien dat een meer realistische meerjarenbegroting wordt gepresenteerd met een gedegen onderbouwing. Zoals eerder opgemerkt is het Cft van mening dat in de toekomst in de begroting een duidelijkere relatie gelegd wordt tussen beleid en beschikbare middelen.

Financieel beheer

Het Cft heeft op 19 november 2010 kennis genomen van het concept accountantsrapport van de SOAB naar aanleiding van de controle van de jaarrekening van het eilandgebied Bonaire over het jaar 2009. In het rapport wordt ondermeer gesteld dat er een afkeurende accountantsverklaring zal worden afgegeven bij de jaarrekening 2009. De belangrijkste oorzaak betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lasten stelsel. Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met bijzondere waardeverminderingen van activa, zoals deelnemingen, of de mogelijke oninbaarheid van vorderingen, zoals vorderingen op deelnemingen of debiteuren. Wij adviseren dat de voorliggende begroting nogmaals kritisch wordt beoordeeld op de zaken waarover de SOAB rapporteert naar aanleiding van de controle van de jaarrekening.

Met de openbare lichamen is afgesproken dat in nauw overleg met het Cft een verbeterplan financieel beheer 2011-2015 wordt opgesteld. Het verbeterplan wordt opgesteld op basis van speerpunten uit het Toetsingskader, op basis van speerpunten van het openbaar lichaam zelf, alsmede op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de externe accountant (management letter) naar aanleiding van het onderzoek van de jaarrekening 2009. Dit alles om zo spoedig mogelijk te komen tot een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening.