



Aan

De voorzitter van het Bestuurscollege van Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
29 september 2011	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201100775	
Pagina	Bijlagen
1/8	-

Onderwerp

Advies Cft op ontwerpbegroting Sint Eustatius 2012

Geachte heer Berkel,

### **Inleiding**

Op 16 september 2011 heeft het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius (OLE) de ontwerpbegroting 2012 ingediend bij het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft). Deze ontwerpbegroting 2012 betreft de tweede versie, nadat het Bestuurscollege de eerder op 19 augustus jl. ingediende ontwerpbegroting 2012 heeft ingetrokken. Dit als gevolg van het voorstel van het Cft, omdat de eerdere ontwerpbegroting onvoldoende was toegelicht om op basis daarvan een advies af te kunnen geven over het in evenwicht zijn van de ontwerpbegroting 2012. De verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de ingediende cijfers ligt bij het OLE.

De begroting 2012 is de tweede begroting van het OLE als openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel. De begroting ziet er qua indeling daarom vergelijkbaar uit met de begroting 2011. Het Cft heeft van BZK begrepen dat het voor het begrotingsjaar 2012 niet is gelukt de "ministeriële regeling functies BES" conform artikel 16, lid 2 van het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) vorm te geven. Deze regeling zal ingaan bij het begrotingsjaar 2013, waarmee de door u gehanteerde begrotingsindeling naar hoofd- en subfuncties akkoord wordt bevonden. De begroting 2012 dient, met uitzondering van de paragrafen waarvoor ontheffing is aangevraagd en verleend (paragrafen over kapitaalbeleid, grondbeleid en de collectieve sector), voor alle overige bepalingen wel te voldoen aan de BBV BES.

**College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius  
en Saba**

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, lid 3 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) geeft het Cft binnen twee weken na ontvangst advies op de ingediende ontwerpbegroting. Dit advies bevat de bevindingen van het Cft met betrekking tot de uitgevoerde toetsing en aanbevelingen met betrekking tot aanpassing van de ontwerpbegroting.

Het Cft heeft de ontwerpbegroting 2012 getoetst aan de criteria in artikelen 11, 13, 15 en 19 van de Wet FinBES. Tevens heeft het Cft in dit advies rekening gehouden met bepalingen zoals die in de BBV BES staan opgenomen.

Het Cft is van oordeel dat de ontwerpbegroting 2012 in onvoldoende mate tegemoet komt aan de getoetste criteria. Er is allereerst op volledigheid getoetst. Hierbij kwam vast te staan dat, naast ook enkele andere zaken, de toelichting nagenoeg ontbreekt. Dit heeft onder meer tot gevolg dat aan de batenkant er voor een totaal van circa USD 1,9 miljoen aan opgenomen posten niet door het Cft op aannemelijkheid kan worden beoordeeld. De betreffende posten zijn of onvoldoende of zelfs helemaal niet toegelicht. Het risico bestaat daarmee dat de begroting 2012 –dat op papier in evenwicht is- dat in feite niet blijkt te zijn. Het OLE wordt verzocht de betreffende baten aannemelijk te maken.

Naast het gebrek aan een gedegen toelichting zijn er de volgende zaken die duiden op het mogelijk niet in evenwicht zijn van de ontwerpbegroting. Er is een door Nederland te vergoeden bedrag van USD 475.000 aan de batenkant als stelpost opgenomen voor de indexering van salarissen. Het Cft is van mening dat dit nog niet als baat opgenomen kan worden omdat het Cft nog geen enkele indicatie bekend is dat Nederland dit bedrag zal vergoeden in 2012.

Een ander mogelijk risico betreft de salarislasten van een totaal van 20 FTE-ers, die nu nog in dienst zijn van het OLE en uiterlijk vanaf 2012 door Nederland zullen worden bekostigd. Het is voor het Cft niet duidelijk in hoeverre er hier sprake is van een risico voor de begroting 2012, indien zou blijken dat de loonlasten in 2012 niet door Nederland worden bekostigd en de scholen zelf niet in staat blijken te zijn voor deze kosten op te draaien. Mocht er naar de mening van OLE sprake zijn van een mogelijk risico, dan zal hiervoor een voorziening dienen te worden getroffen. Dit is in de voorliggende ontwerpbegroting niet opgenomen.

Tenslotte maken de realisatiecijfers tot en met het tweede kwartaal 2011 duidelijk dat er ultimo 2011 mogelijk sprake zal zijn van een (fors) tekort, wanneer het OLE niet in staat zal blijken te zijn om via de daarvoor noodzakelijke begrotingswijzigingen de bezuinigingen (geheel) door te voeren. Dit tekort werkt daarmee mogelijk door in 2012. Het Cft is van mening dat het bestuur in dit geval moet aangeven welke (incidentele) maatregelen zij in 2012 wenst te nemen ter compensatie van dit mogelijke tekort. Het niet compenseren ervan zal het vermogen van het OLE verder aantasten wat weer tot gevolg heeft dat de uitvoering van de taken van het OLE in het gedrang komt.

De meerjarige begroting vanaf 2013 is niet sluitend. Er is sprake van een meerjarig tekort vanaf 2013 van circa USD 746.000. Door het inzetten van incidentele reserves en rentebaten is het gelukt de ontwerpbegroting 2012 op papier sluitend te krijgen. Meerjarig dienen daarom nog batenverhogende dan wel lastenverlagende maatregelen te worden gerealiseerd om een sluitende begroting te kunnen presenteren. Behalve het feit dat er sprake is van een meerjarig tekort geldt tevens het probleem dat, gezien het ontbreken van een deugdelijke (meerjarige) toelichting, het Cft niet kan beoordelen of de gepresenteerde baten en lasten aannemelijk zijn.

In de toelichting bij deze brief wordt de negatieve beoordeling van de ontwerpbegroting 2012 nader toegelicht.

### **Conclusie/advies**

Op basis van de toetsing van de ontwerpbegroting aan de Wet FinBES komt het Cft tot een negatief oordeel over de voorliggende ontwerpbegroting.

### **Slot**

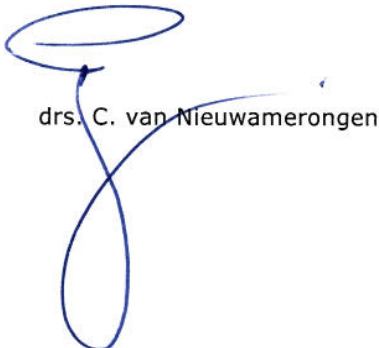
U dient bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2012 in de Eilandsraad aan te geven op welke wijze u tegemoet bent gekomen aan de adviezen en aanbevelingen van het Cft. De door de Eilandsraad goedgekeurde begroting 2012 zal een evenwichtige begroting dienen te zijn, die tevens voldoet aan de andere in de Wet FinBES en de BBV BES gestelde bepalingen. Indien de nu voorliggende ontwerpbegroting in ongewijzigde vorm door de Eilandsraad wordt vastgesteld, dan zal het Cft genoodzaakt zijn de minister van BZK te adviseren niet zijn goedkeuring aan deze begroting te verlenen. Dit is in overleg met u en met de afdeling Financiën over de ontwerpbegroting reeds besproken. Het Cft ziet uit naar de door de Eilandsraad van het OLE vastgestelde begroting, waarbij rekening is gehouden met de opmerkingen van het Cft.

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,  
Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Namens deze,  
De secretaris van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba



drs. C. van Nieuwamerongen

Kenmerk  
Cft 201100775  
Blad  
4/8

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De Gedeputeerde van Financiën van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius

De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius

### Toelichting

In onderstaande toelichting zal op de diverse relevante normen uit de Wet FinBES worden ingegaan. Tevens zullen een aantal bepalingen uit de BBV BES kort de revue passeren.

*De begroting is in evenwicht (FinBES: artikel 15, lid 2)*

Er is aan de batenkant een groot aantal posten, welke door het ontbreken van voldoende toelichting door het Cft niet op aannemelijkheid beoordeeld kunnen worden. Het betreft de volgende posten:

Functie	Begroot bedrag	Toelichting
Functie 020, eigendommen niet voor de openbare dienst	150.000	Ten opzichte van de 2 <sup>e</sup> UR 2011 (prognose 33.949) is er sprake van een begroot bedrag dat sterk afwijkt van de prognose.
Functie 200, Algemeen beheer DROB	275.000	De realisatie 2011 volgens de 2 <sup>e</sup> UR 2011 bedraagt nul. Daarmee is sprake van een sterke afwijking van de prognose.
Functie 220, zeehavens	1.500.000	Eén post betreft de baten als gevolg van het in gebruik nemen van de Waterman (400.000). Wat het Cft betreft is dit onzeker.
Functie 341, overige agrarische zaken	412.511	Dit betreffen voornemens, waarmee de zekerheid beperkt is. Is er bijvoorbeeld besluitvorming t.a.v. de plannen?
Functie 600, algemeen beheer	305.000	De toelichting betreft: "restitutie i.v.m. financiering van diverse projecten". Het Cft kan niet opmaken wat dit inhoudt en of deze baat daarmee hard is.
Functie 720, slachthuizen	125.328	Dit betreft een diverse opbrengst. Het Cft zou graag meer toelichting verkrijgen.
Functie 820, woningbouw/exploitatie	209.570	Er is min of meer voor zelfde bedrag aan lasten opgenomen, maar er staat vermeld dat "de afspraken met het Rijk nog niet zijn afgerond". Bestaat daarmee het risico dat OLE deze ingeboekte baat niet zal ontvangen?
Functie 911, geldleningen	118.941	Een toelichting op deze rentedragende leningen ontbreekt.
Functie 920, belastingen	322.475	In de 2 <sup>e</sup> UR 2011 staat een prognose van 281.340 weergegeven, maar in de toelichting wordt melding gemaakt van een realisatie t/m juni van 250.000. Vanwaar deze afwijkingen en het begrote bedrag van 322.475?
Functie 922, algemene uitgaven en inkomsten	183.241	Een nadere toelichting is op zijn plaats gezien de omvang van deze baat.

Naast bovengenoemde ondermaatse toelichtingen aan de batenkant speelt verder de problematiek rondom de indexering van de salarissen in 2012. Er is een door Nederland te vergoeden bedrag van USD 475.000 aan de baten- en lastenkant als stelpost opgenomen voor de indexering van salarissen. Het Cft is van mening dat dit nog niet als baat opgenomen kan worden omdat het Cft nog geen enkele indicatie bekend is dat Nederland dit bedrag zal vergoeden in 2012.

Een ander mogelijk risico betreft de salarislasten van een totaal van 20 FTE-ers, die nu nog in dienst zijn van het OLE en vanaf 2012 door Nederland zullen worden bekostigd. Het is voor het Cft niet duidelijk in hoeverre er hier sprake is van een risico voor de begroting 2012, indien zou blijken dat de loonlasten in 2012 niet door Nederland worden bekostigd en de scholen zelf niet in staat blijken te zijn voor deze kosten op te draaien. Mocht er naar de mening van OLE sprake zijn van een mogelijk risico, dan zal hiervoor een voorziening dienen te worden getroffen. Dit is in de voorliggende ontwerpbegroting niet opgenomen. De salarislasten die met deze 20 FTE zijn gemoeid bedragen circa USD 434.000.

Tenslotte maken de realisatiecijfers tot en met het tweede kwartaal 2011 duidelijk dat er ultimo 2011 mogelijk sprake zal zijn van een (fors) tekort, wanneer het OLE niet in staat zal blijken te zijn om via de daarvoor noodzakelijke begrotingswijzigingen de bezuinigingen (geheel) door te voeren. Dit tekort werkt daarmee door in 2012. Het Cft is van mening dat het bestuur in dit geval moet aangeven welke (incidentele) maatregelen zij in 2012 wenst te nemen ter compensatie van dit tekort. Het niet compenseren ervan zal het vermogen van het OLE verder aantasten wat weer tot gevolg heeft dat de uitvoering van de taken van het OLE in het gedrang komt. Op basis van de 2<sup>e</sup> uitvoeringsrapportage 2011 is de verwachting –dat zonder ingrijpen– het OLE ultimo 2011 op een tekort van meer dan USD 1 mln af zal stevenen. Afhankelijk van wat er in 2011 nog kan worden omgebogen resteert een mee te nemen negatief resultaat naar 2012.

Voor de meerjarenbegroting geldt dat deze vanaf 2013 niet sluitend is. Er is sprake van een meerjarig tekort vanaf 2013 van circa USD 746.000. Dit is precies het bedrag dat in 2012 als incidentele reserve en rentebaar is ingezet om de ontwerpbegroting 2012 op papier sluitend te krijgen. Het OLE dient meerjarig batenverhogende dan wel lastenverlagende maatregelen te nemen om zodoende ook meerjarig een sluitende begroting te kunnen presenteren. Behalve het feit dat er sprake is van een meerjarig tekort geldt tevens het probleem dat, gezien het ontbreken van een deugdelijke (meerjarige) toelichting, het Cft niet kan beoordelen of de gepresenteerde baten en lasten aannemelijk zijn.

*De begroting voldoet aan de rentelastnorm (Wet FinBES: artikel 11, lid 2)*

Het Cft toetst of aan de rentelastnorm is voldaan op basis van informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland (CBS NL) over de samenstelling als ook de schulden en rentelasten van de collectieve sector. Het Cft werkt momenteel samen met het CBS NL om tot bedoelde informatie te komen. Dat zal waarschijnlijk in het voorjaar van 2012 zijn gerealiseerd. Op dit moment beschikt het Cft dus nog niet over

voldoende informatie om een finaal oordeel over het voldoen aan de rentelastnorm te geven.

*De begroting wordt ingericht op basis van een stelsel van baten en lasten (Wet FinBES: artikel 13, lid 1)*

In het rapport van de accountant bij de jaarrekening 2009 is een oordeelsonthouding afgegeven. Een van de redenen hiervoor betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lastenstelsel. De praktijk zal moeten uitwijzen of het OLE in staat is om de begrotingsuitvoering eveneens in termen van baten en lasten te presenteren, en niet te vervallen in het kasstelsel (inkomsten en uitgaven).

*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 (Wet FinBES: artikel 13, lid 2)*

De ontwerpbegroting bevat naast de raming voor 2012, tevens bedragen voor de begroting 2011 na wijziging en realisatie bedragen voor 2010 op basis van de administratie van het OLE. Van het jaar 2010 is er nog geen gecontroleerde en vastgestelde jaarrekening beschikbaar.

*De begroting bevat: a een post onvoorzien; b een meerjarenraming met toelichting voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren; c een paragraaf weerstandsvermogen (Wet FinBES: artikel 13, lid 3)*

In de ontwerpbegroting is er geen post onvoorzien als zodanig opgenomen. Wel is er onder de paragraaf stelposten een post onvoorzien opgenomen van USD 33.053. Er is een meerjarenraming opgenomen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. De toelichting bij de meerjarenraming is echter onvoldoende, waardoor het Cft de ramingen niet kan beoordelen op aannemelijkheid. Er is een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen. Inhoudelijk is er anders dan een aanzet nog geen invulling gegeven aan deze paragraaf.

*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 (Wet FinBES: artikel 19, lid 2c en d)*

Het Cft zijn geen aangegane verplichtingen bekend die niet in de ontwerpbegroting zijn opgenomen. Dat wil uiteraard op voorhand niet zeggen dat deze er niet zijn. Ook hier speelt de al eerder aangehaalde ontoereikendheid van de toelichting een rol in het kunnen beoordelen van de risico's.

*De begroting is toelaatbaar uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer (Wet FinBES: artikel 19, lid 2b)*

Gezien het feit dat de externe accountant zich van een oordeel heeft onthouden bij de controle van de jaarrekening 2009, en er van het jaar 2010 nog geen gecontroleerde en vastgestelde jaarrekening is, kan niet zonder meer worden gesteld dat aan dit criterium is voldaan. De accountant heeft in de management letter naar aanleiding van de

controle van de jaarrekening 2009 een aantal bevindingen ten aanzien van het financieel beheer opgenomen. De accountant heeft voor elk van deze bevindingen specifieke aanbevelingen gedaan. Hier zal de komende jaren veel energie in moeten worden gestoken. Met het OLE is afgesproken dat in nauw overleg met het Cft een verbeterplan financieel beheer zal worden opgesteld, waarin de prioriteiten van het financieel beheer tot en met 2015 worden opgenomen. In dit verbeterplan zullen ook de bevindingen en de aanbevelingen van de accountant worden meegenomen.

*BBV BES, artikelen: 6 t/m 18 en 20*

In de BBV BES staan een aantal bepalingen opgenomen waaraan het OLE –in aanvulling op de Wet FinBES- dient te voldoen. Zo dient er bijvoorbeeld een beleidsbegroting en een financiële begroting te worden opgesteld, dient er een overzicht te zijn van voorgenomen investeringen en een overzicht van reserves en voorzieningen. Het Cft heeft de conceptversie van de ontwerpbegroting aan deze artikelen van de BBV BES getoetst en hierover uitvoerig aan het OLE gerapporteerd per email van 29 augustus 2011. U wordt vriendelijk verzocht deze aandachtspunten mee te nemen bij het opmaken van de begroting zoals die aan de Eilandsraad wordt aangeboden. Zonder uitvoerig op alle details van de betreffende bepalingen in te gaan kan hier worden gesteld dat de ontwerpbegroting in grote lijnen in technische zin voldoet aan de geldende artikelen met uitzondering van de toelichting. De toelichting zoals vereist is niet opgenomen in de ontwerpbegroting. Daar waar wel een toelichting wordt gegeven is deze vaak onvoldoende. Voorts geldt voor de verschillende paragrafen (weerstandvermogen, voorgenomen investeringen, etc.) die dienen te zijn opgenomen, dat voor de meesten inhoudelijk er nog een verbeterlag gemaakt dient te worden. Voor een aantal van deze paragrafen is ontheffing aangevraagd en verkregen voor in ieder geval het begrotingsjaar 2012. Dit zijn de paragrafen over het kapitaalbeleid, het grondbeleid en de collectieve sector.