



Aan
De voorzitter van het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Saba

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
16 november 2011	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201100870	
Pagina	Bijlagen
1/6	-

Onderwerp
Aanvullend advies Cft op ontwerpbegroting Saba 2012

Geachte heer Johnson,

Inleiding

Op 18 oktober jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) u geadviseerd over de op 7 oktober j.l. ontvangen conceptontwerpbegroting 2012. Deze begroting bestond slechts uit cijfers en was nagenoeg niet onderbouwd. Aangezien de personeelslasten circa 70% van de begroting betreffen en daarmee een zeer belangrijke lastenpost betreft is afgesproken dat het Openbaar Lichaam Saba en het secretariaat van het Cft in gezamenlijkheid de volledigheid en de juistheid van de personeelslasten en sociale premies in de begroting 2012 zouden onderzoeken. Tevens heeft het Cft ondersteund bij de totstandkoming van de overige grote posten van de financiële ontwerpbegroting 2012. De als gevolg van deze ondersteuning tot stand gekomen financiële ontwerpbegroting heeft het Cft per mail op vrijdag 4 november 2011 van u ontvangen, vergezeld door een aangepaste staat met de onderbouwing van de personeel- en de salarisgegevens (staat B2). De verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de ingediende cijfers ligt bij het Openbaar Lichaam Saba.

Conclusie/advies

Op basis van de toetsing van de ontwerpbegroting aan de Wet FinBES en het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) komt het Cft tot een negatief oordeel over de voorliggende ontwerpbegroting 2012. Deze begroting is immers alleen cijfermatig van aard en de toelichting op de beleidsbegroting ontbreekt volledig.

**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

Omdat het Cft gezien de ontwikkelingen in het kader van het financieel beheer tot de conclusie is gekomen dat het Openbaar Lichaam Saba voor het begrotingsjaar 2012 nu nog niet in staat is een volledige en volwaardige begroting in te dienen, heeft het Cft daarom besloten om op basis van artikel 59 van de BBV BES het Openbaar Lichaam Saba vooralsnog uitstel te verlenen voor alle relevante artikelen van de BBV BES. Dit betreffen de artikelen 6 t/m 20. Door het verlenen van dit uitstel in combinatie met een later vast te stellen tijdpad, kan het Cft de minister van BZK adviseren zijn goedkeuring aan deze financiële ontwerpbegroting 2012 te verlenen.

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 aan het Bestuurscollege op de ingediende ontwerpbegroting. Dit advies bevat de bevindingen van het Cft van de uitgevoerde toetsing en aanbevelingen tot aanpassing van de ontwerpbegroting. Het Cft heeft deze begroting getoetst aan de criteria in artikelen 11, 13, 15 en 19 van de Wet FinBES. In de Wet FinBES staat opgenomen dat de begroting ook aan geldende regelgeving dient te voldoen, waarmee eveneens aan de relevante artikelen uit de BBV BES dient te worden voldaan. Dit zijn de artikelen 6 tot en met 20. Uiteraard geldt dat niet voor de door u per brief van 30 juni 2011 gevraagde toestemming om voor artikel 15 (collectieve sector) van de BBV BES af te mogen wijken.

Volledigheid en tijdigheid

Het Cft is van oordeel dat de ontwerpbegroting 2012 in onvoldoende mate tegemoet komt aan de getoetste criteria. Op basis van de geldende wet- en regelgeving kan het Cft op de nu voorliggende ontwerpbegroting 2012 van het Openbaar Lichaam Saba niet positief adviseren. Het openbaar lichaam voldoet immers niet aan de gestelde eisen zoals die in de BBV BES geformuleerd staan. In artikel 6 van de BBV BES staat geformuleerd dat de begroting tenminste dient te bestaan uit de financiële begroting en de beleidsbegroting. Aan de eerste vereiste is grotendeels voldaan, er is een overzicht van baten en lasten met daarbij een (beperkte) toelichting. Een overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht van reserves en voorzieningen ontbreekt helaas. Aan de tweede vereiste –het indienen van een beleidsbegroting- voldoet het Openbaar Lichaam Saba in het geheel niet. Zowel het beleidsplan met daarin opgenomen de doelstellingen van het beleid, als de diverse paragrafen (lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering, deelnemingen, grondbeleid en de collectieve sector) ontbreken en maken dan ook geen deel uit van de ingediende ontwerpbegroting. Zoals eerder reeds gemeld heeft u voor de paragraaf 'collectieve sector' al uitstel gevraagd en gekregen.

Het Cft constateert dat er bij het Openbaar Lichaam Saba nog steeds veel problemen zijn met betrekking tot het financieel beheer en dat het openbaar lichaam op dit moment niet in staat is een volwaardige begroting in te dienen die op alle onderdelen voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving. De bezetting van de afdeling Financiën is daarnaast verre van voldoende gebleken om het Bestuurscollege een begroting aan te kunnen bieden die op alle aspecten rekening houdt met de eerder genoemde vereisten.

Het Cft is van mening dat de vereisten uit de geldende wet- en regelgeving voor het Openbaar Lichaam Saba op dit moment niet aansluiten bij de ontwikkelingsfase waarin het openbaar lichaam zich bevindt. De tekortkomingen in het financieel beheer spelen zich op een ander niveau af, dan verondersteld is in de wet- en regelgeving. In samenwerking met u en met uw huisaccountant, wil het Cft dan ook op korte termijn kijken welke verbeteringen er mogelijk zijn om in ieder geval de administratieve processen te verbeteren. De noodzaak voor het openbaar lichaam om zich te concentreren op de basis van de administratieve processen, heeft ertoe geleid dat het Cft heeft besloten om met betrekking tot het begrotingsjaar 2012 -op basis van artikel 59 van de BBV BES- het Openbaar Lichaam Saba vooralsnog uitstel te geven voor alle relevante artikelen van de BBV BES. Het Cft zal met u een tijdspad afspreken waarbinnen u alsnog een aangepaste begroting 2012 opstelt, die rekening houdt met de criteria zoals gesteld in de BBV BES. Het Cft is van mening dat u uiterlijk eind eerste kwartaal van 2012 een eerste aanzet van de beleidsbegroting en de in de BBV BES genoemde paragrafen dient te hebben gemaakt. Dit is naar mening van het Cft een goede vingeroefening ter voorbereiding op het begrotingstraject 2013.

In onderstaande toelichting zal op de diverse relevante normen uit de Wet FinBES worden ingegaan.

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

Het secretariaat van het Cft heeft het Openbaar Lichaam Saba ondersteund bij de totstandkoming van de nu voorliggende (financiële) ontwerpbegroting 2012. Het Cft is van mening dat er sprake is van een evenwichtige begroting 2012, die sluit op een bedrag van afgerond USD 8,0 mln. Deze begroting blijft daarmee binnen het in de kaderbrief opgenomen maximumbedrag aan inkomsten.

De eventuele meerjarige doorwerking van de incidentele middelen zoals die in november jl. door de minister van BZK zijn toegezegd zijn nog niet in deze begroting verwerkt. Het Openbaar Lichaam Saba zal hiervoor, zodra de precieze bedragen en de randvoorwaarden bekend zijn, een begrotingswijziging moeten indienen. Uiteraard voor zover de incidentele middelen (deels) betrekking hebben op 2012 en latere jaren.

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 naar alle waarschijnlijkheid 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 2010 is een afkeurende controleverklaring afgegeven. Een van de redenen hiervoor betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lastenstelsel, ondanks dat er gedurende 2010 en 2011 stappen in de goede richting zijn gezet.

De praktijk zal moeten uitwijzen of het Openbaar Lichaam Saba 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 en realisatiebedragen voor 2010 op basis van de administratie van het Openbaar Lichaam Saba.

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 een post onvoorzien opgenomen ter hoogte van USD 125.000. Er is een meerjarenraming opgenomen voor twee jaren volgend op het begrotingsjaar. De toelichting bij de meerjarenraming is echter onvoldoende waardoor het Cft de ramingen moeilijk kan beoordelen op aannemelijkheid. Een paragraaf weerstandsvermogen ontbreekt. In lijn met de overige paragrafen uit de BBV BES wordt het Openbaar Lichaam Saba verzocht om eind eerste kwartaal 2012 een eerste aanzet te hebben gemaakt met betrekking tot de paragraaf weerstandsvermogen.

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 en van de financiële administratie 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 over het jaar 2010 een afkeurende controleverklaring heeft afgegeven, 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 2010 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.

Voorwaarden

In tegenstelling tot de bij de Financieel beheer dagen geschapen verwachtingen is het Saba helaas nog niet gelukt om met betrekking tot de begroting 2012 de relevante artikelen uit de BBV BES al op enigerlei wijze vorm te geven.

Hoewel het Cft van mening is dat het Openbaar Lichaam Saba nu nog niet in staat is te voldoen aan de gestelde vereisten uit de BBV BES zal Saba wel hard moeten werken aan het vanaf de basis verbeteren van het financieel beheer. Het Cft is inmiddels met u in gesprek over een beperkt en overzichtelijk aantal speerpunten per jaar, zodat bij de vervolmaking van de begroting 2012 en de begroting 2013 concrete stappen kunnen worden gezet richting het indienen van een volledige en volwaardige begroting. In dit kader zal het Cft in de week van 21 november 2011 op Saba zijn om gezamenlijk de prioriteiten van het financieel beheer voor 2012 (en daarop volgende jaren) vast te stellen. Voor elk verbeterpunt wenst het Cft duidelijke afspraken te maken met het Openbaar Lichaam Saba. Welke activiteiten moeten worden uitgevoerd, wie is daarvoor verantwoordelijk en wat is de tijdsplanning daarvoor. Het Cft wil op dit terrein nauw samenwerken met uw huisaccountant en kiezen voor een praktische aanpak, aansluitend bij de dagelijkse werkzaamheden van uw afdeling Financiën. Ook zullen met Saba afspraken worden gemaakt over de voortgangsrapportage van de vastgestelde verbeterpunten. Het Cft is voornemens op regelmatige basis (eens per maand) op Saba te zijn om samen de maandafsluitingen te doen, de voortgang te monitoren en waar nodig samen met het Openbaar Lichaam Saba bij te sturen.

Samenhangend met het financieel beheer maakt het Cft zich eveneens grote zorgen over de personele bezetting van de afdeling Financiën. Ondanks herhaaldelijk aandringen van het Cft lukt het kennelijk niet om met de (beperkte) bestaande bezetting het begrotingsproces zo in te richten dat er tijdig (concept)stukken liggen die zicht geven op een goed resultaat. Al eerder heeft het Cft met u gesproken over het gebrek aan personeel en de manier waarop het aanwezig personeel opgeleid zou moeten worden (training on the job). Het Cft is van mening dat Saba kritisch naar dit personele aspect dient te kijken.

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 idealiter tevens voldoet aan de andere in de Wet FinBES en de BBV BES gestelde bepalingen. Zoals aangegeven heeft het Cft geconstateerd dat het Openbaar Lichaam Saba nu nog niet in staat is om naast de financiële begroting eveneens de in de BBV BES vereiste beleidsbegroting op te leveren. Het Cft heeft daarom gemeend om op basis van artikel 59 van de BBV BES het Openbaar Lichaam Saba voor het begrotingsjaar 2012 vooralsnog uitstel te verlenen voor alle relevante artikelen die de BBV BES betreffen. Het Cft is van mening dat u alles op alles dient te zetten om in de loop van het eerste kwartaal van 2012 met een eerste aanzet van een aanvullende beleidsbegroting te komen, die de vereiste paragrafen uit de BBV BES bevat. Het Cft verwacht verder dat u ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2013 het financieel beheer dusdanig oppakt dat u richting het begrotingsjaar 2013 verdere serieuze stappen kunt zetten naar het (tijdig) realiseren van een volledige en volwaardige begroting, waarbij u naast de financiële begroting (die voldoet aan alle in de Wet FinBES gestelde eisen) ook tijdig een beleidsbegroting indient.

Kenmerk
Cft 201100870
Blad
6/6

Doordat het Cft u vooralsnog uitstel heeft verleend inzake implementatie van de voor de begroting relevante artikelen uit de BBV BES, u samen met het Cft werkt aan een stappenplan de BBV BES in de toekomst wel te kunnen hanteren en er voldaan is aan het criterium van een financieel sluitende begroting kan het Cft de minister van BZK adviseren zijn goedkeuring aan de voorliggende ontwerpbegroting te verlenen. De nu voorliggende ontwerpbegroting dient dan in ongewijzigde vorm door de Eilandsraad te worden vastgesteld. Het Cft ziet dan ook uit naar de door de Eilandsraad vastgestelde (financiële) begroting 2012.

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

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De gedeputeerde van Financiën van het Openbaar Lichaam Saba
De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Saba
Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Saba