



Aan

De voorzitter van het Bestuurscollege van Openbaar Lichaam Bonaire

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
15 augustus 2011	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201100688	
Pagina	Bijlagen
1/7	-

Onderwerp

Advies Cft op ontwerpbegroting Bonaire 2012

Geachte heer Thodé,

Op 1 augustus 2011 heeft het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) de ontwerpbegroting 2012 ingediend bij het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft). De ontwerpbegroting is met een aantal medewerkers van de afdeling Financiën besproken en is in goede orde ontvangen.

De begroting 2012 heeft in vergelijking met het lopende begrotingsjaar 2011 tot op heden een voortvarend traject doorlopen, waardoor het bij het voldoen aan de in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) gestelde normen, mogelijk moet zijn om voor de gestelde termijn in de Wet FinBES de begroting door de minister van BZK goed te laten keuren. Hiervoor is het noodzakelijk om het verdere begrotingsproces in goed overleg met elkaar te doorlopen.

De begroting 2012 is de tweede begroting van het OLB 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 het artikel inzake de collectieve lasten- 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 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 concept 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.

Kort samengevat kan worden gesteld dat de ontwerpbegroting 2012 niet in evenwicht is en dat het Cft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) daarom zal 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. Toch heeft u gemeend een begroting met een (fors) tekort te presenteren, vanwege het feit dat u als OLB van mening bent dat met het huidige niveau van baten de door u noodzakelijk geachte lasten niet kunnen worden betaald. Het Cft is van mening dat de in de begroting gehanteerde groeiverwachting weinig behoedzaam is, en dus dat het in de begroting genoemde tekort op de gewone dienst van USD 2,9 mln naar verwachting nog hoger uit zal komen. Indien ook rekening wordt gehouden met het tekort op de kapitaaldienst komt het Cft per saldo uit op een verwacht tekort van in ieder geval USD 6,3 mln en mogelijk hoger. Het tekort wordt vooral veroorzaakt door het invullen van een 70-tal vacatures bij het OLB en doordat het OLB aangeeft een aantal taken uit te willen voeren of te intensiveren die feitelijk zijn overgegaan naar Nederland. Aangezien inkomstenverhogende maatregelen voor het komende begrotingsjaar naar verwachting lastig te realiseren zijn zal het OLB om een sluitende begroting te realiseren de gewenste meeruitgaven ten opzichte van het huidige begrotingsjaar kritisch tegen het licht dienen te houden.

In de toelichting bij deze brief wordt de visie van het Cft op het tekort nader toegelicht, evenals de beoordeling van de overige relevante criteria uit de Wet FinBES en de BBV BES.

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 Bonaire 2012. Het Cft zal de Minister van BZK derhalve negatief adviseren en verzoekt de Eilandsraad van het OLB een evenwichtige begroting bij de minister van BZK in te dienen, die tevens voldoet aan de andere in de wet FinBES en de BBV BES gestelde bepalingen.

Kenmerk
Cft 201100688
Blad
3/7

Slot

U dient bij de behandeling van de ontwerpbegroting 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. Het Cft ziet uit naar de door de Eilandsraad van OLB 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 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 Bonaire
De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Bonaire
Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Bonaire

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)

De ingediende ontwerpbegroting niet in evenwicht. De baten voor 2012 bedragen USD 52,4 mln, de lasten daarentegen USD 55,3 mln. Dit betekent een negatief saldo op de gewone dienst van ruim USD 2,9 mln. Hiermee wordt dus niet aan de norm uit artikel 15 voldaan. Het tekort op de gewone dienst wordt vooral veroorzaakt door het opnemen van alle openstaande vacatures in de begroting. Door de nieuwe gewenste organisatiestructuur worden in 2012 liefst 70 vacatures, die voorheen niet zijn vervuld of zelfs zijn geschrapt, door het OLB toch weer noodzakelijk geacht. Dit gegeven leidt, samen met een stelselwijziging waarbij deze vacatures op de maximum schalen en hoogste tredes in de begroting staan, tot een tekort van USD 2,3 mln. Een andere oorzaak voor het gepresenteerde tekort is de verhoging van zorgcontracten en het voornemen tot het sluiten van contracten met nieuwe stichtingen. Dit behelst een bedrag van circa USD 0,6 mln. Ook zijn tussen Nederland en het OLB afspraken gemaakt over de taakverdeling openbaar lichaam en het Rijk, waarbij OLB stelt dat de daarbij behorende verdeling van middelen onvoldoende heeft plaatsgevonden. Dit zorgt volgens OLB voor een extra druk op het indienen van een sluitende begroting.

Behalve het tekort op de gewone dienst van USD 2,9 mln is er tevens sprake van een financieringstekort voor wat betreft de gewenste investeringen. In de staat van geactiveerde kapitaaluitgaven en het overzicht van voorgenomen investeringen blijkt een gewenst investeringsbedrag in 2012 van ruim USD 3,7 mln opgenomen. Daar staat voor slechts USD 355.000 aan afschrijving tegenover. Voor dit verschil van bijna USD 3,4 mln is blijkbaar geen financiering voorhanden.

Samenvattend geeft onderstaande tabel de meest grootste oorzaken voor het tekort 2012 weer (afgezet tegen de (evenwichtige) begroting 2011; in USD mln).

Additionele inkomsten gewone dienst	2,9
Additionele lasten gewone dienst	5,8
<i>w.v. Invullen vacatures</i>	1,9
<i>w.v. Stelselwijziging salarissen</i>	0,4
<i>w.v. Verslavingszorg</i>	0,2
<i>w.v. Verhoging zorgcontracten</i>	0,6
<i>w.v. Voorlichting gezondheidszorg</i>	0,2
<i>w.v. Aidspreventie</i>	0,2
<i>w.v. Avondopleiding funderend onderwijs</i>	0,2
Afschrijvingskosten	0,4
Gewenste investeringen 2012 op kapitaaldienst	3,7
<i>w.v. Diverse aanschaffingen automatisering</i>	0,5
<i>w.v. Aanschaf vaartuig en fenders</i>	3,1
<i>w.v. Diverse aanschaffingen duurzame bedrijfsmiddelen</i>	0,2

De minister van BZK kan een niet in evenwicht zijnde begroting niet goedkeuren. Dat zullen wij hem ook adviseren. Dit betekent dat u wordt verzocht een door de Eilandsraad goedgekeurde begroting te overleggen die sluitend is en realistisch, waarbij alle noodzakelijke uitgaven en inkomsten zijn verwerkt. Daartoe dient u inkomensverhogende, dan wel lastenverlagende maatregelen te treffen. Voor wat betreft de ruimte om inkomensverhogende maatregelen te treffen doet zich de moeilijkheid voor dat het OLB op vrijwel alle baten op het maximumniveau van de kaderbrief zit. Het Cft is van mening dat u zelf kritisch dient te kijken naar de haalbaarheid van de gehanteerde groeiruumte- en inflatiepercentages voor de jaren 2012 en 2013. Indien het OLB van mening is dat op onderdelen de percentages (neerwaarts) bijgesteld moeten worden wenst het Cft dat graag terug te zien als een verlaging van die betreffende posten aan de batenkant. Vanwege de moeilijkheid inkomensverhogende maatregelen te treffen zal -om een sluitende begroting te presenteren- vooral gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om de lasten te beperken. In de begeleidende tekst bij de ontwerpbegroting geeft u zelf al een aantal oplossingsrichtingen aan.

Voor wat betreft de Doeluitkering heeft het OLB in de begroting 2012 een structurele inkomstenreeks opgenomen van USD 884.916 oplopend tot USD 973.407 in 2015. De uitgaven met betrekking tot de doeluitkering staan structureel voor ruim USD 800.000 in de ontwerpbegroting opgenomen. De Doeluitkering zijn incidentele middelen waar het OLB voor de jaren 2009 en 2010 recht op heeft. Deze middelen dienen te worden aangewend voor het sociaal vangnet en het financieel beheer. Het gaat om een bedrag van € 1,44 mln per jaar. Middels een begrotingswijziging is de tranche 2009 (die in 2010 voor het grootste deel is overgemaakt) naar de begroting 2011 overgeheveld. De tranche 2010 zal op korte termijn door het Cft worden overgemaakt naar het OLB, zodra het Cft deze tranche vanuit het ministerie van BZK bijgeschreven heeft gekregen.

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

Het Cft toetst de rentelastnorm 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 begin 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. In de begroting staat onder rentelasten een bedrag van USD 122.905 opgenomen aan zowel de lasten als aan de baten kant. Het Cft zou graag willen vernemen welke baten en lasten dit precies betreft en hierover meer toelichting willen ontvangen.

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 jaarrekeningen 2009 en 2010 wordt ondermeer gesteld dat er een afkeurende accountantsverklaring is afgegeven. Een belangrijke oorzaak betreft het in onvoldoende mate toepassen van het baten en lastenstelsel. Uit overleg met uw afdeling Financiën blijkt dat er in de ontwerpbegroting op geen enkele functie wordt afgeweken van het baten en lasten stelsel. De praktijk zal moeten uitwijzen of het OLB in staat is om de begrotingsuitvoering eveneens in termen van baten en lasten te presenteren, en niet te vervallen in inkomsten en uitgaven. Het Cft ziet op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat aan dit criterium niet wordt voldaan en zal de begrotingsuitvoering strak monitoren.

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 1^e begrotingswijziging (die overigens nog niet formeel is goedgekeurd door de minister van BZK) en bedragen voor 2010 op basis van de 'laatst opgemaakte jaarrekening'. Deze laatste is overigens van een afkeurende verklaring voorzien.

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 een, weliswaar beperkte, post onvoorzien opgenomen van circa USD 140.000. Hiermee wordt in strikte zin voldaan aan dit vereiste. De vraag is in hoeverre dit voldoende zal blijken te zijn. De begroting kent een meerjarenraming voor de periode 2013-2015. Het OLB heeft in een overleg over de ontwerpbegroting reeds aangegeven van constante prijzen uit te gaan vanwege het gebrek aan informatie op de langere termijn. Door OLB is aangegeven dat pas indien met het ministerie van BZK een hogere vrije uitkering kan worden afgesproken de langere termijn plannen te realiseren zijn en dit als zodanig in de meerjarenraming zal worden verwerkt. Ten slotte kent de begroting een uitgebreide paragraaf weerstandsvermogen, waarmee het OLB de middelen en mogelijkheden aangeeft om niet begrote lasten te dekken. Deze paragraaf schetst een vrij somber beeld vanwege het in de ogen van OLB tekort aan middelen om behalve de exploitatielasten ook de noodzakelijke geachte investeringen te kunnen plegen. Aan de drie onderdelen in dit criterium is in technische zin in ieder geval voldaan.

De eilandsraad brengt voor alle taken en activiteiten jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden (Wet FinBES: artikel 15, lid 1)

In de ontwerpbegroting dient rekening te worden gehouden met alle activiteiten en taken die het OLB voornemens is uit te voeren, inclusief de daarbij behorende bedragen. Het Cft wil waarborgen dat de begroting een realistische begroting betreft, waarin de onvermijdelijke (juridische) verplichtingen zijn meegenomen.

Het Cft verzoekt u inzicht te geven in de bijlage behorende bij de 'appendix begroting 2012', waaruit per item zou blijken wat er gebeurt als het niet wordt uitgevoerd en in welke gevallen er sprake is van een wettelijke verplichting. Deze bijlage dient inzicht te geven in het feit of er al dan niet een realistische ontwerpbegroting is gepresenteerd.

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. Verder is van belang dat het OLB zelf aangeeft in de begroting 2012 zeer weinig middelen te hebben zitten voor wat betreft het reguliere onderhoud. Het OLB zal bij de betreffende vakdepartementen in Nederland middels meerjaren renovatie onderhoudsplannen een aanvulling op de eigen inkomsten en op de vrije uitkering moeten zien te bedingen. In de ogen van OLB is de vrije uitkering (als grootste inkomstenbron) immers te laag om van daaruit al het onderhoud te kunnen plegen.

Dat betekent wel dat daar een risico zit op het moment dat onderhoud niet meer kan worden uitgesteld en het betreffende vakdepartement, dan wel BZK, niet bereid blijkt de door het OLB noodzakelijk geachte middelen over te hevelen.

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 geen goedkeurende verklaring heeft gegeven bij de jaarrekeningen 2009 en 2010, 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 groot 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 de openbare lichamen 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, 7, 8, 16, 17, 18, 20

In de BBV BES staan een aantal bepalingen opgenomen waaraan het OLB –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. Zonder uitvoering op alle details van de betreffende bepalingen in te gaan kan worden gesteld dat het OLB in grote lijnen in technische zin voldoet aan de geldende regelgeving. Met betrekking tot het artikel inzake de collectieve sector is afgesproken dat daarvan voor in ieder geval het begrotingsjaar 2012 mag worden afgeweken. Het Cft wil graag specifiek onder de aandacht brengen dat hoewel in technische zin lijkt te zijn voldaan aan de in de artikelen gestelde normen er in de toekomst meer aandacht moet worden besteed aan een concrete invulling ervan. De toelichting is vaak nog vrij mager en zou wat meer diepgang mogen hebben.

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 Bonaire 2012. Het Cft zal de Minister van BZK derhalve negatief adviseren en verzoekt de Eilandsraad van het OLB een evenwichtige begroting bij de minister van BZK in te dienen, die tevens voldoet aan de andere in de Wet FinBES en de BBV BES gestelde bepalingen.