



Aan  
De voorzitter van het Bestuurscollege van Openbaar Lichaam Bonaire

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
6 september 2012	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201200813	2012010501
Pagina	Bijlagen
1/9	-

Onderwerp  
Advies Cft op ontwerpbegroting Openbaar Lichaam Bonaire 2013

Geachte mevrouw Emerencia,

### **Inleiding**

Op 30 augustus jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van u de ontwerpbegroting 2013 ontvangen. Een conceptversie van deze begroting is door het Cft en uw afdeling Financiën medio augustus besproken. Dit heeft na een aantal aanpassingen geleid tot de voorliggende ontwerpbegroting. 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.

### **Conclusies**

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 op dit moment tot een voorzichtig positief oordeel over de ontwerpbegroting 2013 op voorwaarde dat alsnog een sluitende kapitaaldienst wordt gepresenteerd, dan wel dat het bestaande tekort op de kapitaaldienst wordt gecompenseerd door een overschot op de gewone dienst van gelijke omvang.

Indien (uit het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen) blijkt dat de structurele doorwerking van de indexatie van de vrije uitkering over het jaar 2012 niet plaatsvindt, dan zal u dit door middel van een begrotingswijziging dienen te compenseren.

**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

Het Cft heeft de begroting 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 de artikelen 6 tot en met 20 zoals die in de BBV BES staan opgenomen.

Hieronder treft u in twee overzichten de toetsingscriteria aan, die zijn uitgesplitst naar criteria uit de Wet FinBES en de BBV BES. Daaronder staat toegelicht hoe het Cft tot zijn oordeel is gekomen.

Conform de Wet FinBES wordt de begroting getoetst op basis van de volgende criteria:

Artikel	Criteria	Voldaan
15 lid 2	De begroting is in evenwicht	Ja
11 lid 2	De begroting voldoet aan de rentelastnorm	Onbekend
13 lid 1	De begroting wordt ingericht op basis van stelsel van baten en lasten	Ja
13 lid 2	In de raming van baten en lasten wordt per begrotingspost opgenomen het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar	Ja
13 lid 3	De begroting bevat (a) een post onvoorzien, (b) een meerjarige raming met toelichting voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren en (c) een paragraaf weerstandsvermogen	Ja
19 lid 2c en d	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	Ja
19 lid 2b	De begroting is toelaatbaar uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer	Deels

Conform de BBV BES dient de begroting te bestaan uit:

*1. Beleidsbegroting*

Het beleidsplan dient uit de volgende paragrafen te bestaan:

<b>Onderwerp</b>	<b>Aanwezig</b>
Lokale heffingen	Ja
Weerstandsvermogen	Ja
Onderhoud kapitaalgoederen	Ja
Bedrijfsvoering	Ja
Deelnemingen	Ja
Grondbeleid	Ja
Collectieve sector	Ja

*2. Financiële begroting*

De financiële begroting dient uit de volgende overzichten te bestaan:

<b>Overzicht</b>	<b>Aanwezig</b>
Overzicht baten/lasten (inclusief post onvoorzien)	Ja
Overzicht investeringen	Ja
Overzicht reserves en voorzieningen (inclusief algemene en bestemmingsreserves)	Ja

*Toelichting op bovenstaande tabellen*

Het Cft is van oordeel dat de ontwerpbegroting 2013 in voldoende mate tegemoet komt aan de getoetste criteria. Hieronder worden de meest relevante toetsingscriteria nader toegelicht.

*Baten en lasten*

De begroting 2013 is opgesteld conform het stelsel van baten en lasten. Het totaal aan baten is gelijk aan het totaal aan lasten, waarmee sprake is van een evenwichtige begroting op de gewone dienst. Op de kapitaaldienst is sprake van een relatief klein tekort van afgerond USD 37.000.



### Baten

Het totaal van de baten in 2013 bedraagt USD 55.692.819. De meest relevante posten betreffen:

<b>Meest relevante baten</b>	<b>Bedrag (in USD mln)</b>
Vrije Uitkering ondergrens referentiekaderonderzoek	24,9
Indexatie vrije uitkering 2012 en 2013	1,9
Lokale belastingen	8,8
Havengelden	2,3
Diverse leges	2,0
Erfpacht en huur	2,4
Lenteakkoord gelden natuur/groen	6,6

De vrije uitkering is de grootste inkomensbron voor het openbaar lichaam. Deze is in 2012 opnieuw vastgesteld, rekening houdend met het referentiekaderonderzoek Caribisch Nederland, dat in februari 2012 is opgeleverd. In het u bekende kabinetstandpunt d.d. 8 juni 2012 (kenmerk: 2012-0000328135) is aangegeven dat de onderkant van de zogenaamde bandbreedte, gecorrigeerd voor de gelden die BES-breed ter beschikking worden gesteld ten behoeve van de integrale aanpak van de sociaal economische problematiek op de openbare lichamen, voor Bonaire uitkomt op een bedrag van USD 24,9 mln. Dit bedrag neemt u correct op in uw begroting. U geeft overigens aan het ten principale niet eens te zijn met het feit dat bepaalde ministeries gelden van de onderkant van de bandbreedte afkomen, ten einde te waarborgen dat de hiervoor bestemde middelen ook daadwerkelijk worden besteed aan de aan die ministeries toebehorende verantwoordelijkheden. In het eerstvolgende bestuurlijk overleg financiële verhoudingen zal dit onderwerp zeer waarschijnlijk opnieuw worden besproken.

De indexatie over de vrije uitkering 2012 wordt door Bonaire structureel meegenomen (USD 1.080.000), evenals de indexatie 2013 (USD 858.304), waarbij wordt uitgegaan van de door de minister van BZK in bovengenoemde junibrief aangegeven systematiek. Daarin wordt gesteld dat met ingang van 2013 de vrije uitkering per eiland afzonderlijk wordt vastgesteld op basis van de inflatie van het voorgaande jaar (t-1). In het bestuurlijk overleg in het voorjaar van 2013 zal deze indexatie definitief worden vastgesteld. Vooralsnog gaat u uit van de meest recent beschikbare cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de eerste twee kwartalen van het jaar 2012. Dit levert een gemiddeld inflatiepercentage van 3,3% op.

Vanwege de onzekerheid met betrekking tot de uitkomsten van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, dat medio oktober in Den Haag plaatsvindt, vindt het Cft het verstandig dat u in het kader van een eventuele compensatiemogelijkheid van de structurele doorwerking van de indexatie 2012 een reserve in de begroting aanhoudt. Deze reserve bedraagt USD 660.925. Behalve dit bedrag ziet het Cft nog afdoende mogelijke bezuinigingsmaatregelen, waarmee een eventueel ongunstige uitkomst van het overleg in Den Haag kan worden opgevangen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bezuinigingen op lasten die samenhangen met representatiekosten, voorlichtingskosten, evenementen, etc.

Mocht blijken dat de uitkomsten van het bestuurlijk overleg voor wat betreft de discussie over de indexatie van de vrije uitkering ongunstig voor u uitpakt, dan zult u via een begrotingswijziging daarvoor dekking dienen aan te dragen.

Behalve de vrije uitkering ontvangt Bonaire tevens een aantal bijzondere uitkeringen uit Nederland. De laatste stortingen met betrekking tot beide tranches van de doeluitkering sociaal vangnet zullen binnenkort plaatsvinden. Het gaat daarbij om een restant bedrag van circa USD 1,0 mln. De Sociaal Economisch Initiatief gelden die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden verstrekt zijn vrijwel afgebouwd. In de begroting is daarvoor in 2013 nog een restantbedrag van USD 75.000 opgenomen. De meest recent bekend geworden (en tevens meest omvangrijke) structurele uitkering betreft de gelden voor natuur en groen uit het lenteakkoord. In dit akkoord is overeengekomen dat met ingang van 2013 voor de gehele BES samen een bedrag van € 10 mln per jaar ter beschikking wordt gesteld. Bonaire heeft conform afspraken met de andere openbare lichamen over een verdeelmodel daarvoor met ingang van het jaar 2013 een bedrag op de begroting opgenomen van ruim USD 6,6 mln. Dit bedrag staat tevens als één totaalbedrag aan de lastenkant opgenomen. Mocht er op korte termijn (bijvoorbeeld tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen) meer duidelijkheid komen over de precieze verdeling en invulling van deze gelden dan zal via een begrotingswijziging e.e.a. moeten worden verwerkt.

De lokale inkomsten bedragen circa USD 8,8 mln en bestaan met name uit de motorrijtuigenbelasting, de logeerbelasting en de grondbelasting. De daarvoor in de begroting opgenomen bedragen zijn in lijn met wat daarvoor vorig jaar aan bate is gerealiseerd. De dividendinkomsten staan in de begroting apart als bate opgenomen (USD 0,5 mln) en zijn in vergelijking met voorgaande jaren (en in lijn met de laatste begrotingswijziging 2012) bijna gehalveerd. Bonaire geeft in de toelichting aan in 2012 nog het dividendbeleid te willen afronden. Het Cft juicht dit van harte toe.

#### Lasten

Het totaal van de lasten is gelijk aan dat van de baten en bedraagt USD 55.692.819. De meest omvangrijke posten aan de lastenkant betreffen de personeelslasten, de subsidies en de gelden voor natuur/groen uit het Lenteakkoord. Verder is er sprake van de gebruikelijke lasten bij alle functies die het openbaar lichaam kent. Bij 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 en daartoe is een sluitende verplichtingenadministratie noodzakelijk. Het Cft beschikt niet over een verplichtingenstand met ingang van het begrotingsjaar 2013 en roept Bonaire op deze alsnog voor het eind van dit jaar op te stellen.

<b>Meest relevante lasten</b>	<b>Bedrag (in USD mln)</b>
Personeelslasten	21,4
Subsidies	10,2
Lenteakkoord gelden natuur/groen	6,6



De grootste post is personeelslasten, deze bedraagt ruim 38% van de begroting. In de begroting is rekening gehouden met de wijzigingen in de personeelslasten die mogelijk zullen ontstaan als gevolg van de Cao-onderhandelingen die komend najaar voor 2013 zullen worden gevoerd. Via een begrotingswijziging kan te zijner tijd het precieze bedrag dat met de onderhandeling is gemoeid vanuit de daarvoor in de begroting opgenomen stelpost worden verwerkt. Voor 2013 gaat het daarbij om een bedrag van circa USD 0,8 mln, waarbij het grootste deel van dit bedrag betrekking heeft op de indexering van de loonkosten 2013 als gevolg van de inflatiecorrectie.

Voor wat betreft de subsidies geldt dat sprake is van een totaalbedrag van USD 10,2 mln. In vergelijking met het voorgaande jaar is dit een toename van circa USD 1,8 mln (circa 20%). Er is daarbij sprake van velerlei verschuivingen, er zijn subsidies afgevallen en een aantal nieuwe subsidies bijgekomen. Het Cft heeft geen zicht op het afwegingskader met betrekking tot het aangaan van de diverse subsidierelaties. Wellicht dat bepaalde subsidies noodzakelijk zijn voor het invullen van de noodzakelijke wettelijke taken met betrekking tot de ondergrens van het referentiekaderonderzoek Caribisch Nederland. Wellicht dat er andere gronden zijn aan te voeren om een subsidieovereenkomst aan te gaan. Alhoewel het Cft niet de partij is die beleidsinhoudelijke keuzes maakt, wil het wel opmerken dat het totale subsidiebedrag voor het jaar 2013 opvallend hoog is in vergelijking met eerdere jaren. Zeker met de wetenschap dat bijvoorbeeld op het terrein van onderhoud nog een forse achterstand dient te worden weggewerkt. Het Cft heeft reeds eerder in de brief over de jaarrekening 2011 aangegeven dat Bonaire –gegeven het voor schuldsanering gecorrigeerde positieve saldo op de gewone dienst van ruim USD 10 mln- de beleidsvoornemens en beschikbare middelen beter met elkaar in evenwicht dient te brengen. Het Cft constateert op dit moment bijvoorbeeld dat de ondergrens met betrekking tot de onderwijstaken van het Openbaar Lichaam Bonaire (USD 6,0 mln) beduidend hoger uitvalt dan wat daarvoor in de begroting staat opgenomen (USD 4,3 mln). Ook het omgekeerde lijkt het geval: met betrekking tot cultuur, cultureel erfgoed en sport staat in de begroting een bedrag opgenomen van USD 4,6 mln, waar de ondergrens van de bandbreedte USD 1,4 mln bedraagt. Om bovenstaande cijfers goed te kunnen vergelijken is het Cft daarom voornemens om samen met de openbare lichamen komend najaar in gesprek te gaan over de (financiële) vertaling van de uitkomsten van het referentiekaderonderzoek in de begrotingen van de openbare lichamen. Op deze wijze hoopt het Cft dat in voorbereiding op de begroting voor het jaar 2014 een duidelijke (financiële) relatie is te leggen tussen de wettelijke taken uit het referentiekaderonderzoek enerzijds en de begroting anderzijds.

Voorts is er zoals de Wet FinBES en de BBV BES voorschrijven een post onvoorzien opgenomen van ruim USD 132.000, wat een klein aandeel vormt van het weerstandsvermogen zoals dat door het openbaar lichaam is becijferd (circa USD 10,7 mln) en dat Bonaire voor het eerst in haar bestaan als openbaar lichaam aan het opbouwen is.

#### *Financieel beheer*

Gezien het feit dat de externe accountant geen goedkeurende verklaring heeft gegeven bij de jaarrekeningen 2009, 2010 en 2011, kan niet zonder meer worden gesteld dat aan het criterium van een uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer toelaatbare begroting is voldaan. De accountant heeft in de management letters bij de jaarrekeningen over 2009 en 2010 naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen 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. Het Cft is nog in afwachting van de managementletter behorend bij de jaarrekening 2011, waarin ongetwijfeld deze bevindingen geactualiseerd zullen worden. Volgens de wet FinBES kan het Cft met het bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer. Het Cft zal met het Openbaar Lichaam Bonaire in overleg treden om op basis van de management letter 2011 nieuwe prioriteiten van het financieel beheer voor 2013 en volgende jaren vast te stellen. Uitgangspunt blijft dat het openbaar lichaam zich richt op een beperkt aantal realistisch haalbare prioriteiten van het financieel beheer.

#### *Investerings*

Uit het overzicht voorgenomen investeringen blijkt één investering in het begrotingsjaar 2013. Dit betreft de uitvoering van een beleidsplan automatisering, waarmee een investeringsbedrag van USD 583.000 is gemoeid. Uit overleg met de afdeling Financiën bleek overigens dat andere gewenste investeringen nog niet in de begroting staan opgenomen en dit pas gebeurt zodra de financiering daarvan (al dan niet via een renteloze lening) geregeld is. Op de kapitaaldienst wordt het overgrote deel van bovenstaand bedrag van USD 583.000 gefinancierd door het totaal aan afschrijvingslasten dat blijkt uit bijlage C (Staat van geactiveerde kapitaaluitgaven). Het totaal bedrag aan afschrijvingen bedraagt afgerond USD 546.000, waarmee afgezet tegen het begrotingstotaal van het openbaar lichaam, een relatief klein tekort op de kapitaaldienst resteert van circa USD 37.000. Het openbaar lichaam wordt verzocht in de door de Eilandsraad vast te stellen begroting 2013 een sluitende kapitaaldienst te presenteren, dan wel een tekort dat wordt gecompenseerd door een overschot op de gewone dienst van gelijke omvang.

#### *Paragrafen BBV BES*

De BBV BES schrijft een aantal verplichte paragrafen voor die door het openbaar lichaam allen zijn aangeleverd. Hieronder volgen een aantal opmerkingen met betrekking tot een aantal van deze paragrafen.

Met betrekking tot de paragraaf 'lokale heffingen' is het Cft van mening dat het Bonaire goed is gelukt uiteen te zetten welke heffingen er zijn en op welke wijze deze heffingen onderdeel uitmaken van de baten van het openbaar lichaam. Het geeft een volledig overzicht van de 'eigen inkomsten'. Wat nog mist is het beleidsmatige deel van deze paragraaf. Het Cft is echter van mening dat dit een groeidocument betreft en hoopt dat het u lukt daar in de volgende begroting meer tekst en uitleg over te kunnen geven.



Zoals eerder aangegeven is het Bonaire voor het eerst gelukt een begin te maken met het opbouwen van weerstandsvermogen, dat nodig is om de aanwezige risico's op te kunnen vangen. De paragraaf weerstandsvermogen zet helder uiteen wat de mogelijke risico's zijn en in hoeverre de berekende weerstandscapaciteit voldoende groot is dit op te kunnen vangen. Conclusie van het openbaar lichaam is dat de optelsom van de aanwezige risico's (ruim USD 30 mln) groter is dan het berekende weerstandsvermogen (USD 10,7 mln). Het is het Cft overigens niet geheel duidelijk in hoeverre de mogelijkheid bestaat dat het risico met betrekking tot het niet volgestorte aandelenkapitaal van BHM zich echt voor zal doen.

Bonaire geeft aan dat het onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen niet op orde is, met name vanwege de grote onderhoudsachterstanden. Dit punt zal tijdens het bestuurlijk overleg naar verwachting wederom op tafel komen. De diverse onderhoudsplannen die daarvoor moesten worden opgesteld heeft Bonaire gereed. Vanwege onduidelijkheid over de uitkomsten van het overleg met Nederland hierover is in de begroting 2013 slechts rekening gehouden met beperkt regulier onderhoud.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt zeer uitgebreid stilgestaan bij onder andere het financieel beheer en het uitrollen van een planning en control cyclus voor de nieuwe directies die na de reorganisatie zijn ontstaan. Het geeft een helder beeld van de nieuwe organisatiestructuur en de manier waarop er binnen de organisatie zal worden gewerkt.

Met betrekking tot de laatste paragrafen deelnemingen, grondbeleid en de collectieve sector is het Cft eveneens van mening dat er in vergelijking met de vorige begroting serieuze stappen zijn gezet deze paragrafen vorm te geven. Het Cft is verheugd te vernemen dat Bonaire aangeeft te verwachten dat de nota Grondbeleid in oktober door de Eilandsraad wordt vastgesteld en dat de financiële gevolgen van dat beleid daarin zullen worden beschreven. Deze eventuele financiële gevolgen kunnen in een begrotingswijziging worden verwerkt. Voor wat betreft de rentelastnorm voor de collectieve sector tenslotte geldt dat het Cft conform artikel 11 van de Wet FinBES dient te toetsen of aan de rentelastnorm is voldaan. Dat geeft u zelf in de paragraaf over de collectieve sector ook aan. Hierbij wordt een oordeel gevormd over zowel de samenstelling als de schulden en rentelasten van de collectieve sector van het openbaar lichaam. Het CBS Nederland heeft in mei 2012 de collectieve sector vastgesteld. Voor Bonaire bestaat de collectieve sector naast het openbaar lichaam uit elf entiteiten. Het Cft is momenteel in afwachting van de jaarrekeningen van deze entiteiten om zodoende de schulden en rentelasten van de gehele collectieve sector in kaart te kunnen brengen. Zodra dit traject gereed is zal het Cft hier, mede gezien het bepaalde in artikel 31, lid 3 van de Wet FinBES, apart bij u op terugkomen.



**Tot slot**

Conform artikel 17, lid 4 van de Wet FinBES dient de ontwerpbegroting op uiterlijk 1 september aangeboden te worden aan de Eilandsraad, waarbij dient te worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van het Cft. Gezien de aanlevertermijn van de ontwerpbegroting bij het Cft is het helaas niet meer gelukt om voor 1 september het advies af te geven dat de Eilandsraad bij haar vaststelling dient te betrekken. Bonaire geeft overigens aan de wettelijke datum van 1 september aan de vroege kant te vinden. Het Cft is van mening dat, gegeven het feit dat de vastgestelde begroting uiterlijk op 15 november aan de minister van BZK dient te worden aangeboden, het traject naar een door de minister goedgekeurde begroting 2013 geen hinder hoeft te ondervinden van deze vertraging. Het Bestuurscollege dient uiterlijk twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 november a.s. de begroting door tussenkomst van het Cft aan de minister van BZK aan te bieden. Het Cft ziet dan ook uit naar de door de Eilandsraad vastgestelde begroting 2013.

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 voorzitter van de Eilandsraad van het Openbaar Lichaam Bonaire  
De griffier van het Openbaar Lichaam Bonaire  
De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Bonaire  
Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Bonaire