



Aan  
De voorzitter van het Bestuurscollege van Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Contactpersoon	Telefoonnummer
Thijs Slippens (Cft)	+5999 461 9081
Datum	E-mail
24 oktober 2012	info@cft.an
Ons kenmerk	Uw kenmerk
Cft 201200810	0720/12
Pagina	Bijlagen
1/8	-

Onderwerp  
Advies Cft op ontwerpbegroting Openbaar Lichaam Sint Eustatius 2013

Geachte heer Berkel,

### **Inleiding**

Op 9 oktober 2012 heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van u de ontwerpbegroting 2013 ontvangen. Een vorige versie van de ontwerpbegroting heeft u per brief van 11 september jl. (kenmerk: 0635/12) teruggetrokken. Goede ambtelijke besprekingen tussen het Cft en medewerkers van uw afdeling Financiën hebben geleid tot de voorliggende 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 tot een positief oordeel over de ontwerpbegroting 2013.

De ingediende begrotingsstukken zijn een enorme verbetering ten opzichte van vorig jaar. Het Cft complimenteert u met deze grote verbeterslag.

### **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.

**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

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

<b>Artikel</b>	<b>Criteria</b>	<b>Voldaan</b>
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:

Overzicht	Aanwezig
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.

#### Opzet

Het openbaar lichaam neemt per begrotingsfunctie het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar 2013 op. U heeft ervoor gekozen om conform de BBV-BES de begroting op het niveau van hoofdfunctie en functie op te stellen. Dit heeft als voordeel dat het een overzichtelijke begroting op hoofdlijnen betreft. Deze keuze heeft als bijkomend voordeel dat binnen één functie bij een overschrijving van de ene subfunctie naar een andere subfunctie er geen begrotingswijziging meer noodzakelijk is die door de minister van BZK dient te worden goedgekeurd.

#### Volledigheid

Het Cft stelt op basis van bovenstaande overzichten vast dat in de ontwerpbegroting 2013 aandacht is besteed aan de in de Wet FinBES en de BBV BES genoemde criteria. De in de begroting opgenomen hoofdfuncties zijn opgezet rondom de vragen "wat willen we bereiken", "wat gaan we daarvoor doen" en "wat mag het kosten". Hierdoor is er meer inzicht en is het voor het Cft eenvoudiger om de begroting te kunnen beoordelen. In vergelijking met de begroting van 2012 is er in die zin sprake van een duidelijke verbetering.

#### Baten en lasten

De begroting 2013 is opgesteld conform het stelsel van baten en lasten. Het totaal aan baten (USD 18,45 mln) laat een overschot zien van USD 0,7 mln ten opzichte van het totaal aan lasten (USD 17,75 mln). Het Cft heeft bij de eerste begrotingswijziging 2012 geadviseerd om het tekort over het jaar 2011 te compenseren door met ingang van 2012 een begrotingsoverschot te creëren. Via een begrotingswijziging in 2012 heeft u reeds een overschot USD 0,5 mln gepresenteerd. Door het creëren van bovengenoemd overschot van USD 0,7 mln in de begroting 2013 heeft u het tekort over 2011 van USD 1,6 mln al grotendeels gecompenseerd.

### Baten

Het totaal van de baten in 2013 bedraagt USD 18,45 mln. De meest relevante posten betreffen:

<b>Meest relevante baten</b>	<b>Bedrag (in USD mln)</b>
Vrije uitkering	10,2
Bijzondere uitkering: Groen en natuur	2,2
Zeehaven	1,1
Subsidies en inkomensoverdrachten	3,0
Verkoop gebouwen en terreinen	0,8

#### Vrije uitkering

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 kabinetsstandpunt d.d. 8 juni 2012 (kenmerk: 2012-0000328135) is aangegeven dat de onderkant van de zogenaamde bandbreedte gecorrigeerd is 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 Sint Eustatius komt de vrije uitkering daarmee uit op een bedrag van USD 9,2 mln. Op 19 september jl. heeft de minister van BZK bekend gemaakt dat de indexatie van de vrije uitkering over het jaar 2012 (USD 780.000) structureel doorwerkt. Tevens is aangegeven dat in vervolg de jaarlijkse indexatie in het voorjaar zal worden besproken tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen. U gaat daarbij uit van een aflopend inflatiepercentage voor de jaren 2013-2016. Indien deze percentages in de praktijk straks mogelijk afwijken van uw inschatting zal u de bijbehorende indexatiebedragen via een begrotingswijziging dienen bij te stellen.

Voor 2013 neemt u in de begroting een bedrag voor de vrije uitkering op van USD 10,6 mln. U gaat daarbij uit van een bedrag van USD 9,3 mln, vermeerderd met de indexaties over de jaren 2012 en 2013. U corrigeert de vrije uitkering echter niet voor bovengenoemde integrale aanpak van de sociaal economische problematiek. Deze gelden worden via een bijzondere uitkering verstrekt, waarbij u net als Bonaire en Saba een beroep bij de betreffende departementen zult moeten doen. Het Cft verzoekt u in de eerstvolgende begrotingswijziging de vrije uitkering aan te passen aan het bedrag zoals blijkt uit de briefwisselingen met de minister van BZK, en de bijzondere uitkering met betrekking tot de sociaal economische problematiek apart in beeld te brengen.

#### Lenteakkoord

Behalve de vrije uitkering ontvangt Sint Eustatius tevens een aantal bijzondere uitkeringen uit Nederland. De nu in de begroting opgenomen meest omvangrijke structurele uitkering betreft de gelden voor natuur en groen uit het Lenteakkoord. In de huidige formatiebesprekingen is deze uitkering opnieuw opgenomen als een gespreksonderwerp.

Het Cft heeft uit uw begroting en uit een door uw medewerkers van de afdeling financiën gegeven toelichting kunnen afleiden dat voor dit onderwerp zowel de baten als de lasten meerjarig voor eenzelfde bedrag zijn opgenomen binnen hoofdfunctie 9. Eventuele aanpassing, middels een begrotingswijziging, van deze meerjarige bedragen zal derhalve geen effect hebben op een ander beleidsveld.

#### Lokale baten

De baten uit lokale heffingen zijn voor een bedrag van USD 2,4 mln in de begroting 2013 opgenomen en bestaan met name uit opbrengsten uit de zeehaven (1,1 mln), de luchthaven (0,5 mln) en de motorrijtuigenbelasting (0,3 mln). De stijging ten opzichte van 2011 en 2012 van resp. 0,4 mln en 0,2 mln is toe te schrijven aan een verhoging van de luchthavenbelasting.

#### Dividend

De jaarlijkse dividend uitkering van EUTEL is in de begroting geraamd op USD 0,1 mln. Omdat OL-Sint Eustatius nog geen dividendbeleid heeft vraagt het Cft zich af op basis waarvan deze dividend uitkering geraamd is.

#### Lasten

Het totaal van de lasten ligt USD 0,7 mln lager dan de baten en bedraagt USD 17,75 mln. De meest omvangrijke posten aan de lastenkant betreffen de personeelslasten en de lasten met betrekking tot natuur/groen uit het Lenteakkoord. Verder is er sprake van de gebruikelijke lasten bij alle functies die het openbaar lichaam kent.

<b>Meest relevante lasten</b>	<b>Bedrag (USD mln)</b>
Personeelslasten	8,0
Lenteakkoord gelden natuur/groen	2,2
Governor de Graaf school Bijzondere uitkering t.b.v. onderwijs	0,8

#### Personeelslasten

De grootste post is personeelslasten, deze bedraagt circa 8,0 mln (45% van de begroting). In de begroting is rekening gehouden met wijzigingen in de personeelslasten die mogelijk zullen ontstaan als gevolg van de Cao-onderhandelingen die in het najaar van 2012 zullen worden gevoerd.

Het Cft heeft ter beoordeling van de personeelslasten de zogenaamde Staat B2 mogen ontvangen. Dit overzicht geeft in detail (op fte-niveau) weer hoe de personeelsbegroting is opgebouwd. Uit de beoordeling is gebleken dat enige rekenkundige formules onjuist zijn. Correctie van de formules zal echter niet leiden tot een substantiële correctie in de personeelslasten. Derhalve heeft het Cft met uw medewerkers van de afdeling financiën afgesproken om in de komende periode in detail de staat B2 te corrigeren. Eveneens is afgesproken dat een financiële correctie middels de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging 2013 zal geschieden.

#### Financieel beheer

Gezien het feit dat de externe accountant geen goedkeurende verklaring heeft gegeven bij de jaarrekeningen 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 externe accountant die de jaarrekeningen heeft gecontroleerd heeft een oordeelonthouding voor wat betreft de getrouwheid van de jaarrekening en een afkeurend oordeel betreffende de financiële rechtmatigheid afgegeven. Het afkeurend oordeel is het gevolg van het ontbreken van een normen- en toetsingskader en de financiële rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten rekening houdend met alle van materieel belang zijnde aspecten. De verklaring van oordeelonthouding is afgegeven omdat er sprake is van een aantal kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare onzekerheden. In de management letter heeft de accountant naar aanleiding van controle op de jaarrekening een aantal bevindingen opgenomen ten aanzien van het financieel beheer. Voor elk van deze bevindingen heeft de accountant specifieke aanbevelingen gedaan. Op basis van de management letter heeft het Openbaar Lichaam Sint Eustatius tijdens de financieel beheerdagen van september 2012 de verbeterpunten van het financieel beheer voor 2013 gepresenteerd. Uitgangspunt blijft dat het openbaar lichaam zicht richt op een beperkt aantal realistisch haalbare prioriteiten van het financieel beheer. In 2013 zal prioriteit worden gegeven aan:

1. Rapportages (w.o. verhogen van de kwaliteit van de producten)
2. Liquiditeit (w.o. liquiditeitsplanning en -beheersing)
3. Werkprocessen (w.o. het optimaliseren en verbeteren van werkprocessen)
4. Balans (w.o. opschonen crediteuren en debiteuren)

Tijdens de financieel beheerdagen is met alle openbare lichamen afgesproken dat ook de eerste stappen zullen worden gezet om te komen tot een normen- en toetsingskader. Voor het Openbaar Lichaam Saba heeft dit de hoogste prioriteit in 2013 en maakt dan ook samen met haar accountant een aanvang met het opstellen van het normenkader. Het Cft adviseert u om reeds in een vroeg stadium een samenwerking met Saba op dit punt aan te gaan.

#### 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.

#### Lokale heffingen

In deze paragraaf is een specificatie gegeven van de diverse gelden, vergunningen en belastingen die deel uitmaken van de baten van het openbaar lichaam. Bij deze paragraaf ontbreekt nog een beleidsmatig deel. Het Cft is evenwel van mening dat dit onderdeel uitmaakt van een groeitraject en dat het in de volgende begroting nader wordt onderbouwd.

#### Weerstandsvermogen

In de begroting is zoals de Wet FinBES en de BBV BES voorschrijven, een post onvoorzien opgenomen van USD 0,1 mln. In de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen dat er nog geen risico's zijn geïnventariseerd, maar dat dit nog voor het begrotingsjaar 2014 zal plaatsvinden.

#### Onderhoud kapitaalgoederen

Het Openbaar Lichaam Sint Eustatius geeft aan dat er nog een inventarisatie dient plaats te vinden van alle kapitaalgoederen die in haar bezit zijn. Pas dan kan worden beschreven in welke staat die kapitaalgoederen zich bevinden en wordt een beheersplan opgesteld. Het streven is om voor de begroting 2014 een actueel onderhoudsplan te hebben.

#### Investeringen

Uit het overzicht voorgenomen investeringen blijken investeringen in een bestuurskantoor en onderwijs huisvestingsplannen. Deze twee investeringen maken thans onderdeel uit van de besprekingen met MinBZK en MinOCW en de eventuele renteloze leningen die dit tot gevolg heeft. Het Cft is vanuit zijn toezichhoudende rol nauw betrokken bij dit proces en zal hier separaat op terugkomen. Het Cft merkt op dat er in de bijlage "overzicht geactiveerde kapitaaluitgaven 2013" in het geheel geen investeringen zijn voorzien in 2013. In voorkomend geval zou de begroting aangepast kunnen worden.

#### Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering zijn vele aandachtspunten beschreven. Onder andere is helder beschreven dat er nog geen planning- en controlcyclus is verankerd binnen de organisatie en dat het ontbreekt aan een uitvoeringsprogramma die een goede vertaling weergeeft van wat men wil bereiken en wat het mag kosten. Zeker dit laatste aspect, de koppeling tussen wat men wil bereiken en wat het gaat kosten, is in de voorliggende ontwerpbegroting naar het oordeel van het Cft nog niet goed te leggen. In verband met de keuzes in de beleidsprioriteiten en de inzet van middelen (inclusief reserves voor investeringen) wil het Cft u wederom wijzen op het opschonen en inzichtelijk maken van het debiteuren- en crediteurenbestand, omdat dit een substantiële invloed zal hebben op het eigen vermogen.

#### Collectieve sector/rentelastnorm

Het Cft dient conform artikel 11 van de Wet FinBES te toetsen of aan de Rentelastnorm is voldaan. Hierbij wordt een oordeel gevormd over zowel de samenstelling als de schulden en rentelasten van de collectieve sector van het openbaar lichaam. In mei 2012 heeft het CBS NL de collectieve sector voor Sint Eustatius vastgesteld. De collectieve sector zou naast het openbaar lichaam bestaan uit de Stichting Wegenfonds. In uw toelichting op de begroting heeft u opgenomen dat de stichting Wegenfonds ontmanteld kan worden. Desalniettemin is het Cft in afwachting van de jaarrekening van de stichting Wegenfonds om zodoende de schulden en rentelasten van de gehele collectieve sector in kaart te kunnen brengen. Mede gezien het bepaalde in artikel 31, lid 3 van de Wet FinBES, zal het Cft apart terugkomen op het onderwerp rentelasten.

**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. Zoals reeds in de inleiding gememoreerd heeft het Cft de ontwerpbegroting op 9 oktober 2012 ontvangen. Het Cft is van mening dat, gegeven het feit dat de vastgestelde begroting pas 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 ondervindt v an 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 kijkt dan ook uit naar een spoedige 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



prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De Gedeputeerde van Financiën van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius  
De voorzitter van de Eilandsraad van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius  
De griffier van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius  
De eilandsecretaris van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius  
Het hoofd Financiën van het Openbaar Lichaam Sint Eustatius