



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

Aan
De voorzitter van het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire

Adres kantoor Curaçao
De Rouvilleweg 39
Willemstad, Curaçao
Telefoon (+5999) 4619081
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten
Convent Building 26
Frontstreet, P.O. Box 686
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331
Telefax (+1721) 5430379

E-mail info@cft.an
Internet www.cft.an

Contactpersoon
Thijs Slippens
Datum
28 augustus 2014
Ons kenmerk
Cft 201400129
Pagina
1/6

Telefoonnummer
+5999 461 9081
E-mail
info@cft.an
Uw kenmerk
ER2014-0632
Bijlagen
-

Onderwerp
Reactie op de jaarrekening 2013 van het openbaar lichaam Bonaire

Geachte heer Rijna,

Op 25 augustus 2014 heeft de eilandsraad de jaarrekening 2013 vastgesteld. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) stuurt u hierbij zijn advies.

In een aparte brief worden de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2013 en de stukken van de accountant door het Cft aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK) gestuurd. Vanwege het feit dat de in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet finbes) genoemde deadline daarvoor (15 juli) niet kon worden gehaald heeft u de minister van BZK om uitstel van oplevering verzocht tot uiterlijk 1 september 2014. De minister heeft hiermee ingestemd, waarbij hij wel heeft aangegeven dat de financiële functie en het beheer zo ingericht dient te worden dat u in de toekomst kunt voldoen aan de wettelijke termijn.

Toets

Het Cft beoordeelt of sprake is van een tekort op de gewone dienst of op de kapitaaldienst. Aangezien de kapitaaldienst feitelijk niet meer bestaat wordt hiermee het overzicht van investeringen bedoeld en de wijze waarop financiering plaatsvindt. Tevens wordt getoetst of aan de rentelastnorm is voldaan. Daarnaast heeft het Cft de jaarrekening beoordeeld op mogelijke aandachtspunten voor toekomstige begrotingsjaren. De controleverklaring en het rapport van bevindingen van de externe accountant, die op 7 juli jl. aan u zijn aangeboden, worden vanwege het verbetertraject financieel beheer eveneens door het Cft bij de beoordeling betrokken. Hiermee geeft het Cft invulling aan artikel 31 lid 3 en 34 lid 4 en lid 8 van de Wet finBES.

Conclusies

Het Cft komt bij de beoordeling van de jaarrekening 2013, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant tot de volgende conclusies:

- De jaarrekening 2013 is voor wat betreft het getrouwe beeld voorzien van een oordeelonthouding van de accountant. Deze oordeelonthouding komt voort uit het hoge percentage onzekerheden, namelijk 41% van het totaal van de kosten.
- Ook voor wat betreft de rechtmatigheid heeft de accountant een oordeelonthouding afgegeven. Daarbij is uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt dat de eilandsraad nog zal instemmen met het voorstel van het bestuurscollege enkele begrotingsoverschrijdingen achteraf goed te keuren. Het bevreemdt het Cft dat de accountant zijn controleverklaring laat afhangen van een besluit achteraf van de eilandsraad.
- Tevens wijst de accountant in het kader van de rechtmatigheid op een drietal gevallen waarbij verplichtingen zijn aangegaan voordat het bestuurscollege en het hoofd van de afdeling Financiën hiermee hebben ingestemd. Geldende richtlijnen en procedures zijn dus niet nageleefd. Bonaire zal deze en overige in de jaarrekening geconstateerde tekortkomingen in het meerjarig verbeterplan financieel beheer dienen op te nemen.
- Uit de jaarrekening blijkt een positief exploitatieresultaat van USD 11,2 mln. Het exploitatieresultaat gecorrigeerd voor een aantal incidentele resultaten en correctieboekingen bedraagt USD 4,3 mln, waarmee van een tekort op de gewone dienst geen sprake is.
- Er hebben investeringen plaatsgevonden voor een bedrag van afgerond USD 12 mln. Uit de jaarrekening kan de koppeling tussen investeringen en de wijze van financiering niet duidelijk worden opgemaakt. Een deel van de financiering heeft plaatsgevonden via de afschrijvingslasten, via bijzondere uitkeringen en een deel is met eigen middelen gefinancierd. Tevens is er sprake van activa in bestelling voor een bedrag van USD 19,1 mln, welke met een renteloze lening is gefinancierd.
- Het Cft en het Centraal Bureau voor de Statistiek Nederland (CBS) kunnen de mate van overschrijding van de rentelastnorm niet bepalen. De door Bonaire aangeleverde financiële informatie over de collectieve sector van Bonaire was daartoe ontoereikend.
- Veel kosten die met investeringen van doen hadden zijn op de exploitatie geboekt. Een deel van de begrotingsruimte voor de reguliere lasten is dus gebruikt voor het doen van investeringen. Het Cft vraagt uw aandacht voor het op een correcte wijze opnemen van de investeringen in de begroting voor het komende jaar.
- Het Cft vraagt nadrukkelijk aandacht voor het op korte termijn aan de eilandsraad voorleggen van de nota risicomangement en weerstandsvermogen.
- De stand van zaken liquiditeit eind 2013 zoals die blijkt uit de jaarrekening (afgerond USD 5,2 mln) is gelijk aan dat wat blijkt uit het Geïntegreerd Middelenbeheer. In vergelijking met eind 2012 is sprake van een forse afname van de liquiditeit, veroorzaakt doordat in het verleden uitgestelde investeringen in 2013 alsnog tot uitvoering zijn gekomen.

Toelichting

Controleverklaring van de accountant

De jaarrekening 2013 is voor wat betreft het getrouwe beeld voorzien van een oordeelonthouding van de accountant. Deze oordeelonthouding komt voort uit het percentage onzekerheden, namelijk 41% van het totaal van de kosten (ruim USD 18,7 mln). Dit overschrijdt de tolerantiegrens waar de accountant aan is gebonden. Uit de bevindingen van de accountant blijkt dat de kwantificeerbare onzekerheden op zes posten in de jaarrekening voorkomen. Aangezien in de jaarrekening 2012 het percentage onzekerheden nog 96% bedroeg (onzekerheden hadden betrekking op twaalf posten in de begroting), kan van een vooruitgang worden gesproken. Het Cft realiseert zich net als bij de jaarrekening over 2012 dat deze onzekerheden zich niet per definitie allemaal zullen materialiseren, maar zeker zolang de tolerantiegrens van de accountant overschreden wordt maakt het wel het belang van het verder verbeteren van de administratieve organisatie en het financieel beheer duidelijk. Het verder uitvoeren van het in gang gezette verbeterplan financieel beheer zal het percentage onzekerheden in de toekomst dan ook moeten doen afnemen, met een uiteindelijke goedkeurende verklaring van de accountant tot gevolg.

Ook voor wat betreft de rechtmatigheid heeft de accountant een oordeelonthouding afgegeven. Daarbij is uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt dat de eilandsraad nog zal instemmen met het voorstel van het bestuurscollege enkele begrotingsoverschrijdingen achteraf goed te keuren. Er heeft een aantal investeringen en uitgaven plaatsgevonden, die de tolerantiegrens van de account ruimschoots overtreft, waarbij voorbij is gegaan aan het wettelijk voorgeschreven proces van het vooraf indienen van een begrotingswijziging. Het bevreemdt het Cft dat de accountant zijn controleverklaring laat afhangen van een besluit achteraf van de eilandsraad.

Tevens wijst de accountant in het kader van de rechtmatigheid op een drietal gevallen waarbij verplichtingen zijn aangegaan voordat het bestuurscollege en het hoofd van de afdeling Financiën hiermee hebben ingestemd. Hoewel het totaal van deze onrechtmatigheden de tolerantiegrens van de accountant net niet overschrijdt, is het Cft van mening dat Bonaire het financieel beheer dusdanig dient te verbeteren dat dergelijke handelingen niet meer voorkomen. De uitvoering van de begroting dient een transparant proces te zijn waarbij de bepalingen uit de Wet finBES (en in het verlengde daarvan de bepalingen uit het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES) worden nageleefd. Het Cft adviseert dat Bonaire de bij deze jaarrekening geconstateerde tekortkomingen in het meerjarig verbeterplan financieel beheer opneemt. Het Cft gaat hier graag over met u in gesprek.

Resultaat gewone dienst en kapitaaldienst

Uit de jaarrekening blijkt een positief exploitatieresultaat van USD 11,2 mln. Dit resultaat is sterk beïnvloed door enkele incidentele resultaten en correcties, zoals het afboeken van de schulden aan het Land Nederlandse Antillen. Dit heeft tot een sterkere eigen vermogenspositie geleid. Het netto exploitatieresultaat gecorrigeerd voor deze boekingen bedraagt USD 4,3 mln. Er is derhalve geen sprake van een tekort op de gewone dienst.

De Wet finBES schrijft geen kapitaaldienst voor. Daarentegen dient in de begroting wel een overzicht van investeringen te worden opgeleverd inclusief de wijze waarop deze worden gefinancierd. Uit de jaarrekening kan de koppeling tussen investeringen en de wijze van financiering niet duidelijk worden opgemaakt. Er hebben investeringen in materiële vaste activa plaatsgevonden voor een bedrag van afgerond USD 12 mln. Een deel van de financiering heeft plaatsgevonden via bijzondere uitkeringen. Ook is een deel met eigen middelen gefinancierd, wat een daling van de liquiditeitspositie tot gevolg heeft gehad. Doordat de liquiditeitspositie fors is afgenomen is het voor Bonaire minder eenvoudig geworden om de positieve algemene reserve zoals die blijkt uit de jaarrekening 2013 aan te wenden omwille van incidentele uitgaven, zoals bijvoorbeeld nieuwe investeringen. Dit geeft aan dat een nauwkeurig plan van aanpak vereist is hoe om te gaan met beleidsmatige en investeringswensen en hoe deze in de exploitatie en investerings sfeer vorm te geven, wetende dat te allen tijde voldoende liquiditeit beschikbaar dient te zijn voor de reguliere bedrijfsvoering.

In 2013 is de renteloze lening ten behoeve van onderwijshuisvesting aangegaan. Het gaat om een bedrag van USD 19,1 mln. Het openbaar lichaam activeert bij deze jaarrekening het geheel van deze lening bij de materiële vaste activa als 'activa in bestelling'. Uit het jaarverslag blijkt echter dat het merendeel van de projecten nog niet zijn aangevangen en dat in het jaar van oplevering van de onderscheiden deelprojecten de hiermee gepaard gaande investeringen naar de betreffende activarekening worden overgeboekt.

Collectieve sector/rentelastnorm

De paragraaf over de collectieve sector in de jaarrekening van Bonaire bevat meer informatie dan voorheen. Met de definitieve vaststelling van de collectieve sector door het CBS eind 2013 kan er nu ook gericht worden gerapporteerd. Aangegeven wordt dat niet alle entiteiten in staat zijn een jaarrekening op te leveren. Eerder heeft u reeds aan het Cft gemeld vooralsnog geen prioriteit te willen stellen aan het opleveren van de financiële gegevens die noodzakelijk zijn voor het opmaken van een rapportage over de schuld-, tekort-, inkomsten- en uitgavencijfers van de collectieve sector als geheel. Dit betitelt u als een aandachtspunt voor het jaar 2014. Het Cft heeft dit aan de minister van BZK gemeld in de rapportage over het eerste half jaar 2014 en bij de doorgeleiding van de jaarrekening 2013. Het Cft kan immers bij gebrek aan informatie niet voldoen aan de bepalingen zoals gesteld in artikel 11 van de Wet finBES. Dit betekent dat de toezichthoudende taak voor wat betreft een dreigende overschrijding van rentelasten en eventuele schuldopbouw bij entiteiten die tot de collectieve sector behoren niet goed kan worden uitgeoefend.

De rentelastnorm bedraagt 0% gemiddeld per begrotingsjaar. In samenwerking met het CBS bepaalt het Cft of de openbare lichamen de rentelastnorm hebben overschreden. Uit de jaarrekening blijkt dat er rentedragende schulden zijn, maar de precieze omvang kan op basis van de aangeleverde informatie niet worden vastgesteld. Het Cft verzoekt u om zodra de jaarrekeningen van de entiteiten die tot de collectieve sector behoren beschikbaar zijn deze aan het Cft te doen toekomen, zodat alsnog een uitspraak over de hoogte van de overschrijding van de rentelastnorm kan worden gedaan.

Aandachtspunten voor de meerjarenbegroting

- De jaarrekening, de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant kunnen mogelijke risico's voor toekomstige begrotingsjaren aan het licht brengen. Bij het opstellen van de ontwerpbegroting voor het jaar 2015 adviseert het Cft u het onderscheid tussen exploitatiekosten en investeringen goed duidelijk te hebben. Bij het opmaken van de jaarrekening 2013 bleek immers dat kosten die met investeringen van doen hadden ten onrechte op de exploitatie zijn terechtgekomen. Een deel van de begrotingsruimte voor de reguliere lasten is dus gebruikt voor het doen van investeringen, wat tevens als een van de belangrijkste oorzaken van het ontstane resultaat in 2013 kan worden bestempeld.
- In het verlengde van bovenstaand punt vraagt het Cft u om gedurende de begrotingsuitvoering aandacht te besteden aan de wijze waarop de investeringen worden gefinancierd. Dit om te allen tijde, behalve op de gewone dienst, eveneens een actueel beeld te hebben voor wat betreft de investeringen.
- Uit de staat van inkomensoverdrachten blijkt dat er voor circa USD 1,5 mln minder aan inkomensoverdrachten heeft plaatsgevonden dan aanvankelijk begroot. Het Cft gaat er vanuit dat u bij de begrotingsvoorbereiding 2015 rekening houdt met deze gewijzigde bedragen.
- In de jaarrekening wordt uitgebreid ingegaan op het weerstandsvermogen. Bonaire streeft een weerstandscapaciteit na van USD 2,5 mln. Er wordt aangegeven dat in de tweede helft van 2014 de nota risicomangement en weerstandsvermogen aan de eilandsraad ter goedkeuring zal worden aangeboden. Het Cft vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor. In de jaarrekening 2012 werd nog de ambitie uitgesproken om dit in 2013 gerealiseerd te krijgen, wat niet is gelukt. Door het weerstandsvermogen uit te werken is het voor het openbaar lichaam beter mogelijk om zicht te krijgen en te houden op de financiële positie en of het openbaar lichaam in staat is de gevolgen van risico's op te vangen.

Liquiditeit

De stand van zaken liquiditeit eind 2013 zoals die blijkt uit de jaarrekening (afgerond USD 5,2 mln) is gelijk aan dat wat blijkt uit het Geïntegreerd Middelenbeheer. In vergelijking met eind 2012 is sprake van een forse afname van de liquiditeit, veroorzaakt doordat in het verleden uitgestelde investeringen in 2013 alsnog hebben plaatsgevonden.

Bonaire geeft zelf in haar jaarrekening al aan dat met de sterker geworden eigen vermogenspositie relatief weinig kan worden gedaan, omdat de vrije bestedingsruimte vanuit de liquiditeit wordt beperkt. Bij het voorstel voor eerste begrotingswijziging in 2014 is vanuit de algemene reserve een bedrag van USD 3,8 mln aangewend ter dekking voor beleidsmatige en investeringswensen. Het Cft heeft hierop een positief afgegeven met daarbij de opmerking dat de liquiditeit net voldoende zal zijn om de beoogde wensen te kunnen realiseren. Het openbaar lichaam dient dan ook te blijven streven naar een sterke liquiditeitspositie, een verdere aanscherping van het invorderingsbeleid kan hiertoe bijdragen.

Tenslotte

Vanwege de knelpunten in het financieel beheer van Bonaire heeft het (secretariaat van het) Cft sinds eind 2013 over dit onderwerp nauwer contact dan voorheen met uw openbaar lichaam. Het Cft continueert deze contacten graag, om hiermee ook bij te dragen aan de nakoming van de in deze brief genoemde adviezen en afspraken. Het Cft vraagt met klem aandacht voor de opnieuw ontstane capaciteitsproblematiek op de afdeling Financiën. Juist nu gezien de beleidsmatige en investeringswensen de stand van zaken van de liquiditeit meer dan ooit van belang is voor Bonaire. Uit de concept tweede uitvoeringsrapportage 2014 blijkt dat er een aantal personeelsleden arbeidsongeschikt is, een van de nieuwe contractanten de afdeling Financiën inmiddels verlaten heeft en dat voor het aflopende contract met de senior controller nog geen vervanging is. U geeft zelf al aan dat de in gang gezette verbeteringen inzake het debiteurenbeheer, de liquiditeitsbewaking en de bewaking van de inmiddels vele bijzondere uitkeringen in het geding komen.

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 eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire
De gedeputeerde van Financiën van het openbaar lichaam Bonaire
Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire