



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

Adres kantoor Sint Maarten
Frontstreet 26
Convent Building
Philipsburg, Sint Maarten
Telefoon (+1721) 5430331

Contactpersoon

Lisette de Wind

Datum

21 augustus 2019

Ons kenmerk

Cft 201900107

Pagina

1/6

Onderwerp

Advies bij de ontwerpbegroting 2020 van het openbaar lichaam Bonaire

Telefoonnummer

+5999 4619081

E-mail

info@cft.cw

Uw kenmerk

Bijlage

-

Adres kantoor Aruba
L.G. Smith Boulevard 68
La Piccola Marina
Oranjestad, Aruba
Telefoon (+297) 5832800

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

Geachte heer Rijna,

Op 7 augustus jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting 2020 van het bestuurscollege ontvangen, het Cft complimenteert u met de tijdige indiening. Conform artikel 17 lid 3 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) dient het Cft binnen twee weken advies uit te brengen.

Het bestuurscollege dient op grond van artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES de ontwerpbegroting voor 1 september aan de eilandsraad aan te bieden. Bij de aanbidding van de ontwerpbegroting aan de eilandsraad dient het bestuurscollege aan te geven op welke wijze rekening is gehouden met het advies van het Cft. De eilandsraad kan volgens artikel 18 lid 1 van de Wet FinBES niet eerder dan twee weken na openbaarmaking van de ontwerpbegroting 2020 en de overige stukken daarover beraadslagen. De door de eilandsraad vastgestelde begroting 2020 dient vóór 15 november aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ter goedkeuring te worden aangeboden.

Toets Cft

De ontwerpbegroting is door het Cft getoetst aan de Wet FinBES en de in het Besluit Begroting en Verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria. Zo dient de begroting in evenwicht te zijn en hoort deze toelaatbaar te zijn vanuit een oogpunt van rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer. De in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten dienen geen onaanvaardbare risico's met zich mee te brengen voor toekomstige begrotingsjaren. Daarnaast behoren de in de begroting opgenomen baten en lasten in overeenstemming te zijn met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen.

Oordeel

Hoewel de kwaliteit van de ontwerpbegroting is verbeterd, is het Cft van oordeel dat nog in onvoldoende mate wordt voldaan aan de criteria van de Wet FinBES en de BBV BES. Het Cft adviseert u de volgende onderdelen aan te passen alvorens de ontwerpbegroting aan de eilandsraad aan te bieden:

- De personeelslasten: zorg voor een aanvullende onderbouwing en stel zo nodig de begrote personeelslasten bij (artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES).
- De onderhoudslasten: zorg voor een aanvullende toelichting (artikel 11 van de BBV BES) en begroot de middelen uit het BES infrastructuurfonds (artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES).

Uitvoering van het bestuursakkoord en het verbeterplan financieel beheer 2.0 moeten leiden tot een begroting die voldoet aan alle voorschriften zoals opgenomen in de Wet FinBES en BBV BES. Het Cft adviseert u daar daadkrachtig invulling aan te geven.

Toelichting

De ontwerpbegroting toont USD 49,1 miljoen aan baten en lasten en is in evenwicht, daardoor wordt voldaan aan artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES. Het getalsmatige deel van de ontwerpbegroting 2020 bestaat uit de begroting en een aanvullende investeringsbegroting. Hiermee heeft het OLB invulling gegeven aan het advies van het Cft¹ om de in de afgelopen jaren gehanteerde gewone dienst, verdeeldienst en kapitaaldienst samen te voegen.

Baten

De baten bestaan uit inkomsten vanuit Europees Nederland van USD 28,7 miljoen (circa 58,6%) en lokale opbrengsten van USD 20,3 miljoen (circa 41,4%). De inkomsten vanuit Europees Nederland betreffen de vrije uitkering (USD 27,7 miljoen) en de bijzondere uitkeringen van ministeries (USD 1,0 miljoen) waarover besluitvorming al heeft plaatsgevonden. De lokale opbrengsten zijn in onderstaande tabel nader gespecificeerd.

Lokale opbrengsten (heffingen)(in USD miljoenen)	Realisatie 2018	Begroot 2019	Begroot 2020	Vershil 2020 en 2019
Belastingen	10,8	9,9	10,3	0,5
Erfpachten en huur	3,3	3,1	3,3	0,2
Totaal overige goederen en diensten	10,2	5,7	6,7	1,0
Totaal	24,3	18,7	20,3	1,7

De in 2018 gerealiseerde lokale opbrengsten bedroegen USD 24,3 miljoen en waren incidenteel hoog mede vanwege naheffingen over voorgaande jaren. De lokale opbrengsten 2020 zijn behoedzaam begroot.

¹ Advies bij de ontwerpbegroting 2019 d.d. 2 november 2018 (kenmerk Cft 201800231)

Bij de begrotingsuitvoering 2020 moet worden bezien of een begrotingswijziging noodzakelijk is (tweede uitvoeringsrapportage 2020). Het Cft merkt op dat in de paragraaf lokale heffingen en belastingen een totaalbedrag van USD 23,3 miljoen staat vermeld en adviseert dit aan te passen.

Conform artikel 9 lid d van de BBV BES dient het OLB in de paragraaf over de lokale heffingen een aanduiding van de lokale lastendruk te verstrekken. Het Cft constateert dat deze ontbreekt. In artikel 9 lid e van de BBV BES staat dat het OLB een beschrijving dient te geven van het kwijtscheldingsbeleid. U geeft aan dat een verordening kwijtscheldingsbeleid in de maak is. Het Cft verzoekt u om in de uitvoeringsrapportages te informeren over de voortgang en ervoor zorg te dragen dat de verordening gereed is voor 1 januari 2020.

Lasten

De voor 2020 begrote lasten bedragen USD 49,1 miljoen en bestaan uit:

- Personeelslasten (inclusief voormalig personeel en externe inhuur) van USD 24,4 miljoen (49,7%).
- Overige goederen en diensten van USD 12,2 miljoen (24,8%). Hiervan is USD 1,5 miljoen bestemd voor onderhoud.
- Subsidies en inkomensoverdrachten van USD 10,3 miljoen (21%).
Overeenkomstig het beleidsprogramma van het BC wordt op voor sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening meer begroot dan voorgaande jaren.
- Afschrijvingslasten van USD 1,9 miljoen (3,9%).
- Een post onvoorzien van USD 0,25 miljoen (0,5%).

Personeel

De staat van salarissen en sociale lasten toont voor het jaar 2020 USD 21,8 miljoen aan personeelslasten. Ten opzichte van de goedgekeurde begroting 2019 (inclusief wijzigingen) zijn de begrote personeelslasten voor 2020 gestegen met USD 1,5 miljoen.

	Begroot 2017 (incl. wijziging)	Realisatie 2017	Begroot 2018 (incl. wijziging)	Realisatie 2018	Begroot 2019 (incl. wijziging)	Begroot 2020
Personeelslasten	USD 19,6 miljoen	USD 17,0 miljoen	USD 20,0 miljoen	USD 17,4 miljoen	USD 20,3 miljoen	USD 21,8 miljoen
Aantal fte's in dienst	348	358	346	338	343	345
Begrote vacatures	24	-	24	-	23	28
Lasten per fte (USD)	52,8 duizend	47,5 duizend	54,1 duizend	51,4 duizend	55,4 duizend	58,5 duizend

Het Cft stelt vast dat de personeelslasten de afgelopen jaren structureel te hoog zijn begroot. Enerzijds omdat het aantal fte in loondienst lager uitvalt dan begroot, anderzijds omdat de kosten per formatieplaats (fte) te hoog worden begroot.

Zo zijn de gemiddelde personeelslasten per fte in de ontwerpbegroting 2020 circa 14% hoger dan de gemiddelde personeelslasten uit de jaarrekening 2018 en circa 19% hoger dan de realisatie op basis van de tweede uitvoeringsrapportage 2019 (USD 49,252).

Het Cft heeft in het advies op de ontwerpbegroting 2019 en de reacties op de uitvoeringsrapportages 2019 het OLB geadviseerd de personeelslasten realistisch en voldoende onderbouwd te begroten. Het Cft kan niet vaststellen dat de begrote USD 21,8 miljoen aan personeelslasten 2020 de best mogelijke inschatting betreft van de reeds aangegane financiële verplichtingen en te verwachten ontwikkelingen. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES.

Het OLB heeft aangegeven in het tweede kwartaal 2019 een inventarisatie van lopende sollicitaties te hebben uitgevoerd. Deze inventarisatie wordt gebruikt om de ramingen ten aanzien van de personeelslasten voor de tweede helft van 2019 te herzien. Het Cft verzoekt u om deze analyse als basis te gebruiken voor de begroting 2020 en de begrote personeelslasten aan te passen.

Overigens wordt bij de personeelslasten aanvullend circa USD 1,0 miljoen begroot voor onderstand bij wijze van pensioen uitkeringen (2019: USD 1,0 miljoen).

Het Cft adviseert u de raming van de personeelslasten per fte voor 2020 in overeenstemming te brengen met de realisatie 2018 en eerste halfjaar 2019.

Onderhoud

In de ontwerpbegroting is voor USD 1,5 miljoen begroot voor onderhoud, hetgeen onvoldoende is om de grote achterstanden aan gebouwen en infrastructuur weg te werken. Zo is er alleen al voor het verbeteren van het wegennet USD 90 miljoen nodig (rapport "beheer wegen Bonaire", geactualiseerd in 2017).

De regering in Nederland heeft met ingang van 2018 jaarlijks structureel EUR 5 miljoen beschikbaar gesteld voor het BES infrastructuurfonds. Daarvan is EUR 2,75 miljoen gereserveerd voor onderhoud aan de infrastructuur van Bonaire. De ontwerpbegroting 2020 gaat niet in op deze beschikbare gelden en de mogelijke aanwending daarvan. Gegeven de noodzaak om het achterstallige onderhoud aan de infrastructuur op Bonaire aan te pakken adviseert het Cft om in de begroting 2020 een toelichting te geven op de beoogde aanwending van de gelden uit het BES infrastructuurfonds. De ontwerpbegroting voldoet niet aan artikel 11 van de BBV BES (verplichte paragraaf over onderhoud kapitaalgoederen) en dient te worden aangevuld.

Kapitaaluitgaven

Bij het toetsen van de ontwerpbegroting beoordeelt het Cft eveneens de verwachte ontwikkeling van de liquiditeiten. De middelen die vrijkomen uit de afschrijvingen (USD 1,9 miljoen) zijn meer dan toereikend om aan de aflossingen op de renteloze leningen (USD 1,0 miljoen) en de begrote investeringen (USD 0,3 miljoen) te voldoen.

Er resteert dan zelfs een positief saldo van USD 0,6 miljoen. Het Cft adviseert het OLB te bezien of dit positieve saldo kan worden aangewend voor aanvullende investeringen en de ontwerpbegroting hierop aan te passen.

Het OLB begroot meerjarig USD 0,3 miljoen voor verbetering van geïmplementeerde applicaties (automatisering, directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning). In het huidige verbeterplan financieel beheer is een van de deelplannen het implementeren van de AO/IC ten aanzien van de processen grondbeheer en erfpacht uitgifte. Hiervoor is een nieuw automatiseringssysteem benodigd. U wordt verzocht om nader toe te lichten wat de investeringsplannen zijn ten aanzien van dit systeem en indien nodig deze (specifiek of aanvullend) in de ontwerpbegroting 2020 op te nemen.

Financieel beheer

In het bestuursakkoord is vastgelegd dat het bestuurscollege in augustus 2019 het verbeterplan 2.0 zal opleveren met als doel het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021. Het OLB heeft in juni een concept van het verbeterplan 2.0 aan het Cft aangeboden. Dit concept plan gaat uit van een uitvoeringsperiode van 2019 tot en met 2022. Het OLB vermeldt hierin dat de projectuitvoering kan worden vertraagd door onvoorziene kosten. Uit de ontwerpbegroting 2020 blijkt niet duidelijk hoe de kosten voor de uitvoering van het verbeterplan 2.0 in 2020 in de begroting zijn verwerkt. Het Cft adviseert u om dit duidelijker in de ontwerpbegroting toe te lichten.

In het verbeterplan financieel beheer 2.0 is opgenomen dat het OLB ernaar streeft om in 2020 een ontwerpbegroting 2021 in te dienen die voldoet aan de voorschriften zoals opgenomen in de Wet FinBES (en daardoor ook de BBV BES).

De verplichte toelichting in de ontwerpbegroting ten aanzien van het grondbeleid voldoet nog niet aan artikel 14 van de BBV BES. In de ontwerpbegroting ontbreekt een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van het beleid die zijn opgenomen in de begroting. Als onderdeel van het bestuursakkoord heeft het OLB een kadernota grondbeleid opgesteld. De kadernota behoeft nog besluitvorming door het bestuurscollege. Het OLB heeft aangegeven de kadernota in 2020 verder uit te werken en te implementeren.

Overheidsentiteiten en collectieve sector

Het OLB heeft, conform artikel 8 van de BBV BES, een paragraaf over de deelnemingen en een paragraaf over de collectieve sector in de ontwerpbegroting 2020 opgenomen. In de paragraaf betreffende de deelnemingen worden de visie van het OLB op de deelnemingen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van het beleid die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent de deelnemingen niet toegelicht, waardoor de ontwerpbegroting niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 13 van de BBV BES.

Kenmerk
Cft 201900107
Blad
6/6

Ook de paragraaf ten aanzien van de collectieve sector voldoet niet aan de voorschriften van de BBV BES (artikel 15). Deze paragraaf mist een overzicht van de schuld cijfers van voorgaande jaren en van de voorziene schulden die in het begrotingsjaar worden aangegaan. De collectieve sector van het OLB bestaat naast het openbaar lichaam zelf uit een tiental entiteiten. De voorlopige cijfers over 2018 van de collectieve sector ontbreken. Het Cft kan hierdoor de rentelastnorm voor de collectieve sector niet berekenen en kan niet vaststellen of wordt voldaan aan artikel 19 lid 2 sub a van de Wet FinBES. Hierin staat vermeld dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% per begrotingsjaar mag zijn.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire