



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

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

Datum  
12 oktober 2020  
Ons kenmerk  
Cft 202000145  
Pagina  
1/7  
Onderwerp

Telefoonnummer  
+5999 4619081  
E-mail  
info@cft.cw  
Uw kenmerk

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

Bijlage  
-

Advies bij de ontwerpbegroting voor 2021 van het openbaar lichaam Bonaire

Geachte heer Rijna,

Op 25 september jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting 2021 van het bestuurscollege ontvangen. Conform artikel 17 lid 3 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) moet het Cft hierover binnen twee weken advies uitbrengen.

Bij de aanbidding van de ontwerpbegroting aan de eilandsraad moet het bestuurscollege aangeven 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 2021 en de overige stukken daarover beraadslagen. De door de eilandsraad vastgestelde begroting 2021 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 hand van in de Wet FinBES en in het Besluit Begroting en Verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria. Zo dient de begroting in evenwicht te zijn, hoort deze toelaatbaar te zijn vanuit een oogpunt van rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer en dienen de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en lasten geen onaanvaardbare risico's 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**

De begroting vertoont een tekort van USD 1,9 miljoen, mede vanwege inkomstenderving als gevolg van de Covid-19 crisis en daaraan gekoppelde hogere lasten. Het OLB geeft aan dit tekort op basis van artikel 18 van de BBV BES te willen dekken door middel van een onttrekking uit de algemene reserves. Het Cft kan in principe instemmen met toepassing van dit artikel als blijkt dat na hierna voorgestelde aanpassing van de lasten de ontwerpbegroting onverhoopt alsnog een tekort vertoont.

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: Gebaseerd op de beschikbare informatie is het voor het Cft niet mogelijk om vast te stellen dat de begrote personeelslasten de best mogelijke inschatting zijn van de reeds aangegane financiële verplichtingen en te verwachten ontwikkelingen (artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES). Het Cft adviseert u de personeelslasten te voorzien van een toereikende toelichting voor de begrote vacatures. Hierbij dient u rekening te houden met de bestaande procedures en doorlooptijden voor het invullen daarvan. Op basis hiervan dienen zo nodig de begrote personeelslasten te worden bijgesteld.
- Financieel beheer: Het OLB dient op basis van artikel 34 lid 4 van de Wet FinBES adequate invulling te geven aan de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer. Ondanks de verschillende rapporten en plannen die zijn opgesteld, verdient de voortgang van de verbetering van het financieel beheer meer aandacht.
- Collectieve sector: Door het ontbreken van (voorlopige) cijfers 2019 van de collectieve sector kan de rentelastnorm niet worden bepaald en kan dus niet worden vastgesteld of wordt voldaan aan de artikelen 11 en 19 lid 2 a van de wet FinBES. Ook ontbreekt een overzicht van de uitgaven, inkomsten, tekorten en schulden van de rechtspersonen die deel uitmaken van de collectieve sector (artikel 15 van de BBV BES).

Voor wat betreft de bepalingen uit de BBV BES, merkt het Cft op dat in deze ontwerpbegroting (evenals in voorgaande jaren) geen beschrijving is opgenomen van een kwijtscheldingsbeleid (artikel 9 van de BBV BES), geen aanduiding van de lokale lastendruk wordt verwoord (artikel 9 van de BBV BES) en het grondbeleid (artikel 14 van de BBV BES) nog niet is vastgesteld. Het Cft adviseert u bovengenoemde punten met kracht spoedig op te pakken, zodat in het jaar 2021 aan deze bepalingen uit de BBV BES wordt voldaan.

### Toelichting

De ontwerpbegroting toont USD 49,2 miljoen aan baten en USD 51,1 miljoen aan lasten. Om de begroting in evenwicht te brengen en te voldoen aan artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES doet u een voorstel aan de eilandsraad om USD 1,9 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken. De algemene reserve eind 2019 bedraagt USD 32,4 miljoen en biedt hiervoor voldoende ruimte.

#### Baten

De begrote baten bestaan uit overdrachten vanuit Europees Nederland van USD 31,0 miljoen (63 procent) en lokale opbrengsten van USD 18,2 miljoen (37 procent) voor een totaal van USD 49,2 miljoen. De overdrachten vanuit Europees Nederland betreffen de vrije uitkering (USD 28,6 miljoen) en de bijzondere uitkeringen van ministeries (USD 2,4 miljoen) waarover besluitvorming al heeft plaatsgevonden. De eilandelijke baten zijn in onderstaande tabel nader gespecificeerd.

#### Eilandelijke baten 2018-2021

(in USD miljoenen)	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Begroting 2020 <sup>1</sup>	Begroting 2021	Vershil 2019-2021
Belastingen	10,8	13,2	10,3	10,1	-3,1
Erfpacht en huur	3,3	3,1	3,3	3,2	+0,1
Totaal overige goederen en diensten	10,2	5,7	6,7	4,9	-0,8
Totaal	24,3	22,0	20,3	18,2	-3,8

U geeft aan dat vanwege de Covid-19 crisis de eilandelijke baten in 2021 lager zullen zijn dan in voorgaande jaren. De begroting toont USD 2,1 miljoen lagere belastingbaten ten opzichte van 2020 en USD 3,1 miljoen ten opzichte van 2019. Met name de havenbelasting, cruisepassagier gelden, toeristenbelasting en verhuurautobelasting tonen een daling. Voor wat betreft de gevolgen van de Covid-19 crisis voor de toeristische sector, toont de ontwerpbegroting 60 procent minder baten ten opzichte van 2019. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) hanteert als uitgangspunt een 50 procent daling van baten ten opzichte van 2019. Gegeven de grote onzekerheid over hoe het toerisme zich in 2021 zal ontwikkelen acht het Cft uw raming van de baten conservatief maar acceptabel.

---

<sup>1</sup> Inclusief tweede begrotingswijziging 2020

### Lasten

De voor 2021 begrote lasten bedragen USD 51,1 miljoen. Onderstaand overzicht toont de verdeling.

#### Lasten overzicht 2018-2021

(in USD miljoenen)	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Begroting 2020 (incl. 2 <sup>e</sup> BW)	Begroting 2021	Vershil 2019-2021
Personeelslasten	18,8	19,6	23,2	24,5	4,9
Overige goederen en diensten	13,9	17,5	11,5	11,7	-8,2
Subsidies en inkomstenoverdrachten	8,9	9,5	10,9	9,9	0,4
Afschrijvings-/ kapitaallasten	1,8	2,0	1,9	1,9	-0,1
Onvoorzien	0,0	0,0	0,4	1,0	1,0
Reserveringen	5,6	32,6	-	-	-32,6
Overige	2,4	2,3	3	2,1	-0,2
<b>Totaal</b>	<b>51,4</b>	<b>83,5</b>	<b>87,5</b>	<b>51,1</b>	-32,4

Het OLB is in 2020 overgegaan op een ander manier van administreren. De gewone dienst, kapitaaldienst en verdeeldienst zijn samengevoegd. Hierdoor is het voor bepaalde posten niet mogelijk om deze één op één te vergelijken met voorgaande jaren.

De personeelslasten vormen met USD 24,5 miljoen voor 2021 de grootste lastencategorie in de begroting. De begroting gaat uit van 355 fte aan huidig personeel, 28,4 fte aan vacatures en 13 fte die gefinancierd worden met bijzondere uitkeringen voor een totaal van 396,4 fte. Ter vergelijking voor het jaar 2020 bedroegen de personeelslasten USD 23,2 miljoen (2020:385,5 fte).

Het Cft constateert dat de begrote personeelslasten voor 2021 hoger zijn dan de realisatiecijfers in voorgaande jaren. Zo is bijvoorbeeld voor 2021 een bedrag van USD 2,1 miljoen begroot voor 28,4 fte vacatures. Alle vacatures worden begroot op basis van twaalf maanden terwijl circa de helft van de vacatures nog niet is opengesteld. Op basis van de beschikbare informatie is het voor het Cft dan ook niet mogelijk om vast te stellen dat de USD 24,5 miljoen aan begrote personeelslasten de best mogelijke inschatting is van de reeds aangegane financiële verplichtingen en te verwachten ontwikkelingen (artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES). Het Cft adviseert u om deze lasten grondig te analyseren waarbij rekening wordt gehouden met de realisatiecijfers in 2019 en 2020 en de bestaande procedures en doorlooptijden voor het invullen van de vacatures. Het Cft verzoekt u aan de hand daarvan de personeelslasten in de ontwerpbegroting aan te passen.

Een extern bureau is in de tweede helft van het jaar ingehuurd om een onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de personeelsbegroting uit te voeren. Graag verneemt het Cft in welke mate de bevindingen uit het rapport zijn betrokken bij het begroten van de personeelslasten. Ook ontvangt het Cft graag alsnog de al eerder gevraagde kopie van het onderzoeksrapport.

Het OLB heeft wel de informatiewaarde in de ontwerpbegroting verhoogd door een duidelijk onderscheid te maken tussen lasten voor huidig personeel (USD 19,1 miljoen) exclusief lasten voormalig personeel (USD 1,0 miljoen), lasten ten aanzien van begrote vacatures (USD 2,1 miljoen), stelposten (USD 0,9 miljoen) en personeelslasten die gefinancierd worden uit de bijzondere uitkeringen (USD 1,4 miljoen).

#### *Tekort 2021*

U presenteert een tekort van USD 1,9 miljoen mede vanwege inkomsterderving als gevolg van de Covid-19 crisis en daaraan gekoppelde hogere lasten. U verzoekt de eilandsraad om akkoord te gaan om de middelen ter dekking van het tekort te onttrekken aan de algemene reserves.

Conform de Nota van Toelichting bij artikel 18 van het BBV BES is de aard van de algemene reserve primair die van buffer voor het opvangen van risico's die niet in de begroting afgedekt kunnen worden en voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. De huidige situatie in verband met Covid-19 wordt beschouwd als een onverwachte tegenvaller. Het Cft gaat in principe akkoord met het toepassen van dit artikel mocht na een grondige analyse en aanpassing van de lasten de ontwerpbegroting onverhoopt alsnog een tekort vertonen.

#### *Onderhoud*

In de ontwerpbegroting is circa USD 2,6 miljoen begroot voor onderhoud. Dit bedrag is hoger dan in 2020 begroot. De vraag is wel of dit voldoende is om de grote achterstanden aan gebouwen en infrastructuur weg te werken.

De Nederlandse regering 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. U geeft aan deze bijdrage aan te wenden aan de uitvoering van het meerjarige uitvoeringsprogramma onderhoud wegen. Het Cft mist in de ontwerpbegroting een meerjarig plan voor de besteding van deze middelen en gaat ervan uit dat dit alsnog wordt opgenomen.

#### *Kapitaaluitgaven*

Als onderdeel van de toets 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 0,4 miljoen) te voldoen. Er resteert een positief saldo van circa USD 0,5 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.

Naast de meerjarige begroting van USD 0,3 miljoen voor verbetering van reeds geïmplementeerde applicaties (automatisering, directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning) wordt in 2021 ook USD 0,1 miljoen begroot voor 'automatisering – vervangen audiovisuele systeem'.

#### *Overheidsentiteiten en collectieve sector*

Het OLB heeft, in overeenstemming met artikel 8 van de BBV BES, een paragraaf over de deelnemingen en een paragraaf over de collectieve sector in de ontwerpbegroting 2021 opgenomen. In de paragraaf deelnemingen is ook een visie op deelnemingen weergegeven.

In 2013 is de collectieve sector voor het laatst vastgesteld. De collectieve sector van het OLB bestaat, naast het openbaar lichaam zelf, uit een tiental entiteiten. De voorlopige cijfers over 2019 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 11 en 19 lid 2 sub a van de Wet FinBES. In artikel 11 lid 2 staat vermeld dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% per begrotingsjaar mag zijn.

Het Cft constateert verder dat de paragraaf over collectieve sector een overzicht mist van de schuld cijfers van voorgaande jaren en van de voorziene schulden die in het begrotingsjaar worden aangegaan. Daarmee wordt niet voldaan aan de voorschriften van de BBV BES (artikel 15).

#### *Financieel beheer*

Het Cft constateert een aantal verbeteringen in de ontwerpbegroting en complimenteert u daarvoor. Echter de ontwerpbegroting voldoet nog niet volledig aan de voorschriften uit de Wet FinBES en BBV BES. Zo is in de ontwerpbegroting nog geen aanduiding van de lastendruk opgenomen<sup>2</sup> (artikel 9 van de BBV BES) en is ook geen beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid (artikel 9 van de BBV BES) verwoord. Ten aanzien van het grondbeleid (artikel 14 van de BBV BES) informeert u dat dit nog niet is vastgesteld door de eilandsraad. Als onderdeel van het bestuursakkoord heeft het OLB een kadernota grondbeleid opgesteld. Hierin wordt de visie op het grondbeleid uitgewerkt. De kadernota is door het bestuurscollege aan de eilandsraad aangeboden. Deze dient nog te worden behandeld en vastgesteld.

Het OLB is sinds 2016 een verbetertraject financieel beheer<sup>3</sup> gestart. Een groot deel van de hierin vastgelegde deelplannen werd in 2019 onderdeel van een vernieuwd verbeterplan (verbeterplan 2.0), dat in het kader van het bestuursakkoord is opgesteld. Doel van dit verbeterplan 2.0 is het behalen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021. De voortgang ten aanzien van dit verbeterplan is onvoldoende.

---

<sup>2</sup> U geeft aan dat het Centraal Bureau voor Statistiek in 2021 onderzoek zal doen naar de mate van de lastendruk.

<sup>3</sup> Verbeterplan financieel beheer 1.0

Kenmerk  
Cft 202000145  
Blad  
7/7

De door de accountant geconstateerde onzekerheden in 2019 zijn bijna gelijk aan die in het jaar daarvoor. De accountant heeft bij de jaarrekening 2019 wederom geen oordeel kunnen geven over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid hiervan.

Het OLB heeft in 2020 een inventarisatie van de AO/IC van de organisatie door een extern accountantsbureau laten uitvoeren en na afronding hiervan heeft u de implementatie hiervan bij een ander accountantsbureau belegd. Het is niet duidelijk hoe de opdracht voor implementatie AO/IC samenhangt met de resterende onderdelen van het verbeterplan 2.0. Het Cft constateert daarnaast dat een groot deel van de opdracht voor implementatie weer een inventarisatie van de processen betreft. Het OLB heeft in de afgelopen jaren verschillende inventarisaties laten uitvoeren en plannen opgesteld. Ondanks deze initiatieven verbetert het financieel beheer niet. Het Cft heeft hierover vaker zijn zorgen geuit. Het Cft zal eind oktober bij gelegenheid van de aanstaande Collegereis opnieuw met uw bestuurscollege in overleg treden en bezien hoe concrete acties kunnen leiden tot de noodzakelijke verbetering van het financieel beheer.

In de ontwerpbegroting is meerjarig een bedrag van USD 0,3 miljoen opgenomen voor het verbetertraject financieel beheer. Een toelichting over de in 2021 uit te voeren werkzaamheden uit het verbeterplan en een koppeling met de begrote lasten ontbreekt echter. Daarbij zijn de lasten gelijk verdeeld over de jaren 2021 tot en met 2024. Dit terwijl op basis van het verbeterplan het grootste deel van de werkzaamheden plaatsvindt in 2021 en 2022. U wordt verzocht de begroting te voorzien van een toereikende toelichting ten aanzien van het verbeterplan financieel beheer, voordat u deze aan de eilandsraad aanbiedt.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft graag bereid die te geven.

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

Het hoofd Bedrijfsvoering en ondersteuning van het openbaar lichaam Bonaire