



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

Datum
1 september 2021
Ons kenmerk
Cft 202100095
Pagina
1/6

Uw kenmerk

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

Bijlage

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

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2022

Geachte heer Rijna,

Op 20 augustus jl. ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van uw bestuurscollege de ontwerpbegroting (OB) voor het begrotingsjaar 2022 met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 17 lid 3 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). De OB die u aanbiedt aan de eilandsraad dient vergezeld te gaan van dit advies, waarbij wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van het Cft.

Toetsingskader

De OB is 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. 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

Het Cft concludeert dat de OB 2022 in onvoldoende mate voldoet 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:

- Collectieve sector: Het Cft verzoekt u dringend om de (voorlopige) cijfers 2020 van de collectieve sector aan te leveren zodat het Cft de rentelastnorm voor de collectieve sector kan berekenen en kan vaststellen of aan artikel 19 lid 2 sub a van de Wet FinBES wordt voldaan.

- Financieel beheer: De beleidsplannen inzake de verbetering van het financieel beheer zijn onvoldoende toegelicht in de OB. Het is van groot belang dat Bonaire de noodzakelijke stappen zet in de verbetering van het financieel beheer en er nu wel in gaat slagen een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2022 te verkrijgen. Het Cft vraagt een toelichting in de vast te stellen begroting op te nemen waaruit ondubbelzinnig blijkt dat de beleidsplannen ter zake en de uitvoering daarvan zodanig zijn dat gerekend mag worden op het verkrijgen van deze verklaring.
- Inschatting baten en lasten: Bonaire verwacht voor 2022 hogere baten uit toeristenbelasting te realiseren dan vóór de coronacrisis. Deze prognose is onvoldoende onderbouwd in de OB. Daarnaast is het overzicht van de begrote baten uit lokale heffingen niet voorzien van de begrote baten uit leges en retributies. Ten aanzien van de lasten ontbreekt er een koppeling tussen de beleidsplannen en de hiervoor begrote middelen.
- Vaststelling grondbeleid en kwijscheldingsbeleid: Het grondbeleid is nog niet vastgesteld door de eilandsraad. De OB voldoet daarmee niet aan artikel 14 van de BBV BES. Ook het kwijscheldingsbeleid is nog niet vastgesteld. In de OB wordt vermeld dat het OLB voornemens is om het kwijscheldingsbeleid in 2021 vast te stellen. Het Cft gaat ervan uit dat zowel het grondbeleid als het kwijscheldingsbeleid vóór 15 november 2021 zijn vastgesteld, zodat de vastgestelde begroting voldoet aan artikel 14 van de BBV BES wanneer deze ter goedkeuring wordt verzonden naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- Begrotingsevenwicht: De OB 2022 toont een tekort van USD 2,0 miljoen. De begroting voldoet daarmee niet aan artikel 19 lid 2 jo. artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES. U stelt voor om het tekort te dekken door middel van een onttrekking aan de algemene reserve. Het Cft stemt in met dit verzoek onder de voorwaarden dat:
 - In de vast te stellen begroting een toelichting wordt opgenomen waaruit blijkt dat de extra uitgaven die leiden tot het begrote tekort worden besteed aan beleidsvoornemens, zoals het wegennet of overheidshuisvesting.
 - In de vast te stellen begroting een hernieuwde berekening van het weerstandsvermogen¹ wordt gegeven, waarbij:
 - Een risico-analyse waarin de financiële risico's, die van belang zijn voor de berekening van het weerstandsvermogen, volledig zijn uitgewerkt en zijn omgezet in een geldbedrag door middel van de juiste risicoklassering.²
 - De mate waarin reserves liquide zijn is betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit.³

¹ Het weerstandsvermogen is een indicator die aangeeft in hoeverre het openbaar lichaam beschikt over middelen en mogelijkheden (weerstandscapaciteit) om niet begrote lasten te dekken (financiële risico's). Weerstandsvermogen = $\frac{\text{weerstandscapaciteit}}{\text{financiële risico's}}$. Een weerstandsvermogen van minimaal 2,0 wordt beoordeeld als uitstekend.

² Voor het opstellen van de risico analyse verwijst het Cft u naar de Notitie Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2019. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR624404/1>

³ Bonaire berekent de weerstandscapaciteit als de som van de algemene reserve, het (voorlopig) resultaat en 50 procent van de bestemmingsreserves.

- Blijkt dat het weerstandsvermogen na realisatie van het begrote tekort alsnog boven de 2 blijft.

Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting naar het ministerie van BZK zal het Cft toetsen of de bovengenoemde punten voldoende zijn uitgewerkt en of de onttrekking aan de algemene reserve voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Toelichting

De OB toont USD 57,8 miljoen aan baten en USD 59,8 miljoen aan lasten. Om de begroting in evenwicht te brengen doet u een voorstel aan de eilandsraad om USD 2,0 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken. Tabel 1 geeft een onderverdeling van de baten en lasten weer. De onttrekking aan de algemene reserve is begroot onder de categorie reserveringen.

| | Realisatie 2019 | Begroting 2020 | Realisatie 2020 | Begroting 2021 | Begroting 2022 |
|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Belastingen | 13,2 | 10,3 | 10,3 | 10,1 | 16,3 |
| Erfpachten en huur | 3,1 | 3,3 | 2,8 | 3,2 | 5,2 |
| Overige goederen en diensten | 5,7 | 6,7 | 3,4 | 4,9 | 4,3 |
| Vrije uitkering | 28,6 | 27,7 | 32,3 | 28,6 | 29,5 |
| Bijzondere uitkering | 32,6 | 2,9 | 23,2 | 2,4 | 2,5 |
| Reserveringen | 8,4 | - | -22,3 | 1,9 | 2,0 |
| Totaal baten | 91,6 | 50,9 | 49,8 | 51,1 | 59,8 |
| Personeelslasten | 19,6 | 23,2 | 21,6 | 24,5 | 25,5 |
| Overige goederen en diensten | 17,5 | 11,5 | 34,7 | 11,7 | 16,3 |
| Subsidies en inkomensoverdrachten | 9,5 | 10,9 | 8,8 | 9,9 | 12,0 |
| Afschrijvings-/kapitaallasten | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 |
| Onvoorzien | - | 0,4 | 0,2 | 1,0 | 0,3 |
| Reserveringen | 32,6 | - | -23,3 | - | - |
| Overige | 2,3 | 3,0 | 2,5 | 2,1 | 4,0 |
| Totaal lasten | 83,5 | 50,9 | 46,4 | 51,1 | 59,8 |

Tabel 1 Overzicht baten en lasten (USD miljoenen)

Baten

Bonaire begroot voor 2022 USD 25,8 miljoen aan lokale heffingen, USD 32,0 aan overdrachten vanuit het Rijk en USD 2,0 miljoen aan reserveringen (onttrekking aan de algemene reserve). Bonaire begroot voor 2022 USD 7,5 miljoen aan baten uit toeristenbelasting. Voor de jaren 2023, 2024, 2025 verwacht Bonaire respectievelijk USD 9,6, USD 9,8 en USD 10,0 aan baten uit toeristenbelasting. Dit is aanzienlijk hoger dan vóór de coronacrisis (2019: USD 5,9 miljoen). Deels is dit te verklaren doordat de autoverhuurbelasting en cruisebelasting vanaf 2022 onder de toeristenbelasting vallen.

De begrote baten uit toeristenbelasting zijn ook hoger doordat Bonaire de komende jaren een forse stijging van inkomsten uit cruisetoeisme verwacht. Deze verwachting is onvoldoende onderbouwd in de OB. Het Cft verzoekt u te onderbouwen waarom u ten opzichte van 2019 een dergelijke forse stijging in inkomsten uit cruisetoeisme verwacht, of deze begrote baten naar beneden bij te stellen.

Het overzicht van de lokale heffingen (belastingen, erfpachten en huur en overige goederen en diensten) is niet voorzien van de begrote baten uit lokale heffingen van 2021 en het overzicht bevat geen begrote baten uit leges en retributies. Het Cft verzoekt u een volledig overzicht van de lokale heffingen op te nemen.

Lasten

Tabel 2 toont een overzicht van de personeelslasten. Het OLB begroot voor 2022 USD 19,0 miljoen personeelslasten aan huidig personeel. Dit is in lijn met de begroting 2021 en realisatie 2020. De begrote personeelslasten aan voormalig personeel⁴ zijn USD 0,9 miljoen hoger dan begroot voor 2021. Het Cft verzoekt u deze afwijking in de vast te stellen begroting toe te lichten. Daarnaast is het beschikbare personeelsbudget per vacature aanzienlijk lager dan in de begroting 2021. Het Cft verzoekt u ook deze afwijking toe te lichten.

| | Realisatie 2020 | | Begroting 2021 | | Begroting 2022 | |
|---------------------------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | Fte | USD miljoen | fte | USD miljoen | fte | USD miljoen |
| Huidig personeel | 353 | 19,3 | 355 | 19,1 | 346 | 19,0 |
| Voormalig personeel | 224 | 1,3 | 225 | 1,0 | 212 | 1,9 |
| Personeel gefinancierd met BU's | 17 | 0,9 | 22 | 1,4 | 17 | 1,7 |
| Vacatures | nvt | nvt | 13 | 2,1 | 38 | 2,4 |
| Stelposten | nvt | nvt | nvt | 0,9 | nvt | 0,5 |
| Totaal | 594,0 | 21,5 | 615,3 | 24,5 | 613,4 | 25,5 |

Tabel 2: overzicht personeelslasten

Het Cft constateert dat een koppeling tussen de beleidsplannen en de begroting ontbreekt. Ten eerste zijn er voor een aantal beleidsplannen die uit de reguliere begroting worden gefinancierd, geen bedragen geraamd. Ten tweede zijn er voor een aantal structurele lasten geen meerjarenramingen opgenomen in de OB. Een voorbeeld hiervan is het opruimen van het sargassum waar Bonaire jaarlijks mee wordt geconfronteerd. Ten derde is de investeringsbegroting incompleet. Voor 2022 stelt de investeringsbegroting in totaal USD 1,8 miljoen aan investeringen voor. Bonaire stelt in het beleidsdeel van de begroting ook investeringen voor die niet in de investeringsbegroting terug te vinden zijn, zoals investeringen in wegen voor USD 5,0 miljoen en investeringen in publieke voorzieningen voor publieke stranden en locaties voor USD 0,6 miljoen. Het Cft verzoekt u de bovenstaande punten te verwerken in de vast te stellen begroting.

⁴ Dit betreft uitkeringen aan gezagdragers en pensioenuitkeringen.

Tekort /overschot

U stelt voor om het begrote tekort voor 2022 te financieren door middel van een onttrekking aan de algemene reserve (eind juni 2021: USD 32,2 miljoen). In de OB is echter onvoldoende uitgewerkt in hoeverre de algemene reserve onttrekkingen toelaat. De OB toont eind tweede kwartaal 2021 een weerstandsvermogen van 13,9. Dit is ruim boven het beoordelingscriterium voor een uitstekend weerstandsvermogen (2,0).⁵ Op basis hiervan zou er voldoende ruimte zijn om het weerstandsvermogen te verlagen. Het Cft heeft echter twee belangrijke kanttekeningen bij de huidige berekening van het weerstandsvermogen:

- Bonaire heeft de financiële risico's die van belang zijn voor de berekening van het weerstandsvermogen onvoldoende in beeld gebracht en/of gekwantificeerd. Hierdoor is het daadwerkelijke financiële risico waarschijnlijk hoger dan het financiële risico dat het OLB hanteert in de berekening van het weerstandsvermogen. Het Cft verzoekt u om een risicoanalyse uit te voeren waarin alle financiële risico's zijn uitgewerkt en zijn omgezet in een geldbedrag door middel van de juiste risicoklassering.
- Bonaire heeft een deel van de algemene reserve geïnvesteerd in materiële vaste activa, waardoor dit deel van de weerstandscapaciteit niet direct kan worden ingezet als zich financiële risico's voordoen. Het Cft verzoekt u om in een hernieuwde berekening aan te geven in welke mate de liquiditeit van reserves is betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit.

Gelet op het bovenstaande kan momenteel niet worden vastgesteld in hoeverre er ruimte is om aan de algemene reserve te onttrekken.

Overheidsdeelnemingen en de 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 OB 2021 opgenomen. In de paragraaf deelnemingen is ook een visie op deelnemingen weergegeven.

Cijfers van de collectieve sector 2020 ontbreken. Hierdoor kan het Cft de rentelastnorm voor de collectieve sector niet berekenen en kan het niet vaststellen of wordt voldaan aan artikel 11 lid 2 van de FinBES. Hierin staat vermeld dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0 procent per begrotingsjaar mag zijn.

Financieel beheer

De beleidsplannen inzake het verbeterplan financieel beheer zijn onvoldoende toegelicht in de OB. De accountant kwam bij de jaarrekening van 2020 tot een oordeelonthouding. Door vertragingen in de verbeteringen van het financieel beheer lijkt een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021 niet meer haalbaar. Het is van groot belang dat Bonaire de noodzakelijke stappen zet in de verbetering van het financieel beheer en er nu wel in gaat slagen een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2022 te verkrijgen.

⁵ Een weerstandsvermogen van 2,0 of hoger wordt beoordeeld als uitstekend. Het beoordelingskader van het weerstandsvermogen volgt uit de Notitie Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2019.

Kenmerk
Cft 202100095
Blad
6/6

Het Cft vraagt een toelichting in de vast te stellen begroting op te nemen waaruit ondubbelzinnig blijkt dat de beleidsplannen ter zake en de uitvoering daarvan zodanig zijn dat gerekend mag worden op het verkrijgen van deze verklaring.

Conform artikel 9 van de BBV BES bevat de OB een aanduiding van de lokale lastendruk. 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. In de OB informeert u daarnaast dat het OLB voornemens is om het kwijtscheldingsbeleid in 2021 vast te stellen. Het Cft gaat ervan uit dat het grondbeleid en het kwijtscheldingsbeleid vóór 15 november 2021 zijn vastgesteld, zodat de vastgestelde begroting voldoet aan artikel 14 van de BBV BES wanneer deze ter goedkeuring wordt verzonden naar de minister van BZK.

Ik verwacht 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
De directeur Bedrijfsvoering en Ondersteuning van het openbaar lichaam Bonaire
Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire