



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

*nr. 2018010909  
- 6 NOV 2018*

Aan  
De voorzitter van het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire

Adres kantoor Curacao  
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  
02 november 2018  
Ons kenmerk  
Cft 201800231  
Pagina  
1/7

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

Onderwerp  
Advies bij de ontwerpbegroting 2019 van het openbaar lichaam Bonaire

Geachte heer Rijna,

Op 22 oktober jl. heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting 2019 van het bestuurscollege ontvangen. 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 bij de ontwerpbegroting.

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 2019 en de overige stukken daarover beraadslagen. De door de eilandsraad vastgestelde begroting 2019 dient vóór 15 november aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ter goedkeuring te worden aangeboden.

Op 8 oktober jl. heeft het Cft het bestuurscollege gerappelleerd om uiterlijk op 15 oktober de ontwerpbegroting 2019 bij het Cft in te dienen zodat de genoemde wettelijke termijnen worden behaald (brief met kenmerk Cft 201800213). In het recente overleg dat het Cft had met het bestuurscollege (16 oktober jl.) is dit indringend aan de orde geweest. Doordat pas op 22 oktober de ontwerpbegroting bij het Cft is ingediend, komt het behalen van de genoemde wettelijke termijnen aanzienlijk in het gedrang. Het Cft gebruikt derhalve niet de gehele termijn van twee weken om met zijn advies bij de ontwerpbegroting 2019 te komen.

#### **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 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.

### **Conclusies**

Het Cft concludeert dat de ontwerpbegroting 2019 in onvoldoende mate voldoet aan de criteria van de Wet FinBES. Zo kan het Cft niet vaststellen dat het bij de begrote personeelslasten om de best mogelijke inschatting gaat. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 19 lid 2 sub c van de Wet FinBES. Ook sluiten meerdere bedragen en getallen in de ontwerpbegroting 2019 niet op elkaar aan, of kloppen optellingen niet, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 19 lid 2 sub b van de Wet FinBES. Omdat de (voorlopige) cijfers 2017 van de collectieve sector ontbreken, kan het Cft de rentelastnorm voor de collectieve sector niet berekenen en dus niet vaststellen of aan artikel 19 lid 2 sub a wordt voldaan.

De ontwerpbegroting 2019 is sluitend. Daarmee wordt voldaan aan artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES dat stelt dat de begroting in evenwicht dient te zijn. Ook bevat de ontwerpbegroting een post "onvoorzien" (circa USD 0,2 miljoen), hetgeen past bij het gestelde in artikel 13 lid 3 van de Wet FinBES. Het Cft constateert dat indien rekening wordt gehouden met de nieuwe cruise pax en de eilandsraad deze tarieven voor 2019 vaststelt van een batig saldo sprake kan zijn dat kan worden aangewend voor noodzakelijk geacht (achterstallig) onderhoud aan de infrastructuur van Bonaire.

In de begroting zijn in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen, zoals beschreven in artikel 8 van de BBV BES. De kwaliteit van het beleidsmatige deel van de begroting dient echter te worden vergroot, in het bijzonder door het vaststellen van een kwijtscheldingsbeleid en het adequaat duiden van de lokale lastendruk, zoals is beschreven in artikel 9 van de BBV BES. Ten aanzien van deelnemingen is nog steeds niet aan alle vereisten van artikel 13 van de BBV BES voldaan. Het bestuurscollege heeft aangegeven dat het grondbeleid nog moet worden opgesteld en dat grondexploitaties nadere toelichting behoeven (artikel 14 van de BBV BES). Dat betekent dat niet wordt voldaan aan artikel 13 respectievelijk artikel 14 van de BBV BES. Door het ontbreken van (voorlopige) cijfers 2017 van de collectieve sector wordt niet voldaan aan artikel 15 van de BBV BES.

Het Cft wijst erop dat het openbaar lichaam Bonaire (OLB) niet voldoet aan artikel 31 lid 1 van de Wet FinBES aangezien de jaarrekening 2017 nog niet door de eilandsraad is vastgesteld.

Het Cft heeft op 16 oktober jl. met het bestuurscollege afgesproken dat het huidige verbeterplan financieel beheer wordt aangescherpt en aangevuld. Een aantal van de nu beschreven tekortkomingen bij de ontwerpbegroting 2019 dient daarbij te worden betrokken. Het OLB dient conform artikel 34 lid 4 van de Wet FinBES adequate invulling

te geven aan de uitvoering van het aangepaste verbeterplan financieel beheer, om zo een escalatie in de vorm van een advies van het Cft aan de staatssecretaris van BZK tot het geven van een aanwijzing te voorkomen.

Het Cft adviseert het bestuurscollege om de ontwerpbegroting 2019 aan te passen overeenkomstig de bevindingen van het Cft zoals die zijn opgenomen in dit advies.

### **Toelichting**

Het Cft stelt vast dat het getalsmatige deel van de begroting, evenals voorgaande jaren, wordt gepresenteerd in drie onderdelen, namelijk de gewone dienst, een zogenaamde verdeeldienst en de kapitaaldienst. Het Cft heeft meerdere keren aangegeven dat de ontwerpbegroting 2019 niet langer op deze manier gepresenteerd moet worden, maar dat de drie onderdelen samengevoegd dienen te worden tot één geheel, temeer omdat zowel de Wet FinBES als de BBV BES deze terminologie en verdeling niet kennen. Het Cft adviseert u de ontwerpbegroting 2019 hierop alsnog aan te passen.

Het OLB voldoet niet aan artikel 31 lid 1 van de Wet FinBES aangezien de jaarrekening 2017 nog niet door de eilandsraad is vastgesteld. De in de ontwerpbegroting 2019 opgenomen realisatiecijfers 2017 zijn volgens het bestuurscollege ontleend aan de opgestelde jaarrekening 2017. Het Cft beschikt echter nog niet over de (door de eilandsraad vastgestelde) jaarrekening 2017 met bijbehorende verklaring en verslag van bevindingen van de accountant. Het Cft heeft dan ook niet kunnen vaststellen dat de realisatiecijfers 2017 juist zijn opgenomen in de ontwerpbegroting. Het Cft heeft geconstateerd dat de kolom "geraamde uitgaven voor het dienstjaar 2018 inclusief 1<sup>e</sup> wijziging" meerdere fouten bevat. Het Cft adviseert u deze cijfers integraal te controleren en aan te passen.

Het bestuurscollege presenteert een sluitende ontwerpbegroting 2019 met een totaal van USD 47,7 miljoen aan zowel baten als lasten.

### *Baten*

De baten in de begroting 2019 bestaan uit inkomsten vanuit Europees Nederland (circa 61%) en uit eigen inkomsten (circa 39%). De inkomsten vanuit Europees Nederland betreffen vooral de vrije uitkering (USD 28,1 miljoen) en de bijzondere uitkeringen van ministeries (USD 1,0 miljoen).

De vrije uitkering is in 2018 als gevolg van de loon- en prijsbijstelling gestegen met USD 0,7 miljoen tot USD 28,1 miljoen. Het OLB heeft voorzichtigheidshalve geen stijging van de vrije uitkering in 2019 begroot; deze werkwijze acht het Cft verstandig. Mocht alsnog tot een verhoging in 2019 worden besloten, dan dient dit middels een begrotingswijziging in 2019 te worden verwerkt.

Uit de paragraaf lokale heffingen volgt dat deze USD 18,2 miljoen bedragen. Het totaal van de eigen inkomsten bedraagt volgens de verzamel- en consolidatiestaat USD 18,7 miljoen. Het Cft adviseert het OLB om het verschil nader toe te lichten. Uit de paragraaf lokale

heffingen volgt dat er nieuwe tarieven zijn voor de cruise pax (head tax) maar "dat met deze ophoging nog geen rekening is gehouden in de ontwerpbegroting 2019". Het Cft vraagt om ofwel nader toe te lichten waarom geen rekening wordt gehouden met de voorgestelde tarieven, ofwel om de begroting aan te passen overeenkomstig de nieuwe tarieven door de baten met circa USD 0,6 miljoen te verhogen. Daarbij merkt het Cft op dat al geruime tijd wordt gesproken over een verhoging van de cruise pax van USD 2,00 per persoon naar USD 3,50. Deze verhoging kan bijdragen aan de noodzakelijke stijging van de eigen inkomsten.

#### Lasten

De lasten bestaan voor USD 22,3 miljoen ofwel circa 47% uit personeelslasten. Voor subsidies en inkomensoverdrachten wordt USD 9,9 miljoen ofwel circa 21% begroot. Voor afschrijvingen (USD 1,8 miljoen), onderhoud (USD 1,3 miljoen) en de post onvoorzien (USD 0,2 miljoen) is in totaal USD 3,3 miljoen begroot ofwel 7% van de totale lasten. De personeelslasten en het onderhoud worden hierna nader toegelicht.

#### Personeel

Het Cft merkt op dat het OLB in begrotingen, uitvoeringsrapportages en jaarrekeningen bij de personeelsoverzichten wisselend rapporteert over het aantal FTE en het aantal mensen in loondienst. De in de ontwerpbegroting 2019 opgenomen overzichten en toelichtingen sluiten niet altijd op elkaar aan en bevatten onjuiste optellingen. Op basis van de beschikbare informatie heeft het Cft onderstaande tabel opgesteld waarbij op basis van het aantal FTE de begroting 2019 wordt vergeleken met de jaren 2016 en 2017.

	Begroting 2016	Jaarrekening 2016	Begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2019
Personeelslasten (incl. stelposten) in USD	18.539.091	16.710.643	19.647.367	17.000.893	21.370.624
Totaal Aantal FTE's	375	344	372	358	366
- In dienst	344	344	340	350	336
- boven formatie	-	-	8	8	7
- vacatures	31	0	24	0	23
Gemiddelde personeelslasten per FTE in USD	49.438	48.577	52.816	47.489	58.390

Uit bovenstaande tabel blijken twee bijzonderheden:

- De gemiddelde personeelslasten per FTE in de ontwerpbegroting 2019 zijn met USD 58.390 circa 23% hoger dan blijkt uit de realisatie 2017. Deze toename acht het Cft onvoldoende toegelicht.

- De tabel laat zien dat het OLB de voor 2016 en 2017 begrote toename van het aantal FTE niet realiseert. Aangezien in de begroting 2019 de 23 FTE vacatures voor het gehele jaar (12 maanden) zijn begroot acht het Cft dit deel van de begroting eveneens onvoldoende toegelicht.

Het Cft kan dan ook niet vaststellen dat de USD 21,3 miljoen begrote personeelslasten in de ontwerpbegroting 2019 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 de begrote personeelslasten aan te passen.

Overigens wordt nog USD 1,0 miljoen aan lasten voor onderstand-uitkeringen begroot bij de personeelslasten, waardoor het totaal USD 22,3 miljoen bedraagt.

Op Prinsjesdag heeft de regering in Europees Nederland bekend gemaakt dat de werkgeverslasten in de BES vanaf 1 januari 2019 met 5% zullen afnemen. Met de maatregel wordt beoogd de (minimum)lonen te laten stijgen en zo bij te dragen aan de armoedebestrijding. Het bestuurscollege heeft voor de ambtenaren de verlaging van de werkgeverslasten en de verhoging van de (minimum)lonen niet in de ontwerpbegroting 2019 doorgevoerd. Het Cft adviseert dit alsnog te doen.

#### *Onderhoud*

Volgens de begroting is begin 2017 een bestaand onderhoudsplan voor de wegen geactualiseerd en blijkt daaruit dat circa USD 90 miljoen benodigd is om het wegennet te verbeteren. Ook wordt sinds mei 2018 gewerkt aan een 5-jarig uitvoeringsprogramma Wegen en Water en zal begin 2019 een inventarisatie van de onderhoudsstaat van de overheidsgebouwen worden opgesteld. In de begroting 2019 heeft het bestuurscollege circa USD 1,3 miljoen begroot voor onderhoud, hetgeen onvoldoende is om het (achterstallige) onderhoud uit te voeren.

Het bestuurscollege geeft aan geen mogelijkheden te zien om in de begroting 2019 meer gelden vrij te maken voor onderhoud. Het Cft plaatst daar de volgende kanttekeningen bij:

- De jaarrekening 2017 van het OLB toont een overschot van circa USD 2,5 miljoen. Dit overschot kan volgens artikel 18 van de BBV BES door de eilandsraad worden bestemd voor specifieke uitgaven, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud. Omdat het OLB de wettelijke termijn voor het opleveren van de door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening 2017 niet heeft gerealiseerd, is er ook nog geen besluitvorming geweest over het bestemmen van het overschot. Het Cft adviseert het bestuurscollege de eilandsraad voor te stellen het overschot 2017 te bestemmen voor het noodzakelijke onderhoud.
- 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 2019 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 2019 een toelichting te geven op de beoogde aanwending van de gelden uit het BES infrastructuurfonds. De op basis van artikel 11 van de BBV BES verplichte paragraaf over onderhoud kapitaalgoederen moet daarin voorzien.

#### *Kapitaaluitgaven*

Het bestuurscollege heeft met de staat van kapitaaluitgaven inzicht gegeven in de begrote afschrijvingen, aflossingen op renteloze leningen en investeringen. De middelen die vrijkomen uit de afschrijvingen (USD 1,8 miljoen) zijn meer dan toereikend om aan de aflossingen op de renteloze leningen (USD 1,2 miljoen) en de begrote investeringen (USD 0,3 miljoen) te voldoen. Er resteert dan zelfs een positief saldo van USD 0,3 miljoen.

Het bestuurscollege heeft USD 0,3 miljoen begroot aan investeringen, volledig bestemd voor automatisering. Het Cft merkt op dat de begrote investeringen aan de lage kant zijn ten opzichte van de geactiveerde investeringen uit het verleden (circa USD 55,5 miljoen). Het Cft adviseert om te bezien of het positieve saldo van USD 0,3 miljoen ook kan worden aangewend voor investeringen.

Het bestuurscollege dient in 2019 USD 1,0 miljoen af te lossen op de renteloze lening van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en USD 0,2 miljoen af te lossen op de renteloze lening van BZK. Het Cft heeft geconstateerd dat de begroting 2019 daarin voorziet.

#### *Financieel beheer*

Het Cft heeft op 16 oktober jl. met het bestuurscollege afgesproken dat het huidige verbeterplan financieel beheer zal worden aangescherpt en aangevuld. Een aantal van de in dit advies bij de begroting 2019 beschreven tekortkomingen op het vlak van financieel beheer moeten daarbij worden betrokken alsmede het correct en tijdig uitvoeren van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Het OLB dient conform artikel 34 lid 4 van de Wet FinBES adequate invulling te geven aan de uitvoering van het aan te passen verbeterplan financieel beheer, om zoals ook hiervoor aangegeven escalatie in de vorm van een advies van het Cft aan de staatssecretaris van BZK voor het geven van een aanwijzing te voorkomen.

#### *Overheidsentiteiten*

Volgens artikel 8 van de BBV BES dient de begroting van een openbaar lichaam een paragraaf over de deelnemingen en een paragraaf over de collectieve sector te bevatten. Deze twee paragrafen zijn opgenomen in de ontwerpbegroting 2019.

De paragraaf over de deelnemingen voldoet niet aan de eisen zoals gesteld in artikel 13 van de BBV BES. Zo zijn niet per deelneming de beleidsvoornemens aangegeven. Uit de paragraaf blijkt dat het OLB in 2019 een dividendbeleid zal gaan vaststellen. In het beleidsdeel van de ontwerpbegroting geeft het bestuurscollege aan een dividend van Bonaire Holding Maatschappij N.V. (BHM) te willen realiseren (functie 913 Dividenden). Echter, in het cijfermatige deel van de begroting worden de dividenden op nihil begroot.

Kenmerk  
Cft 201800231  
Blad  
7/7

Het Cft adviseert u om vooruitlopend op de vaststelling van een dividendbeleid in 2019 nader toe te lichten waarom de dividenden niet cijfermatig worden begroot.

Het bestuurscollege geeft aan zich te willen inspannen om de achterstallige jaarrekeningen van de deelnemingen alsnog op te laten leveren. Het Cft heeft het OLB in de afgelopen jaren hier meermaals op aangesproken en merkt op dat het nu hoog tijd is dat resultaten worden bereikt. Bij het tijdig indienen van de jaarrekeningen van de deelnemingen zijn tot nu toe geen verbeteringen zichtbaar.

De paragraaf over de collectieve sector voldoet niet aan de eisen zoals gesteld in artikel 15 van de BBV BES. De collectieve sector van het OLB bestaat naast het openbaar lichaam zelf uit een tiental entiteiten. Volgens het OLB is een deel van deze entiteiten al jaren niet meer actief. Het Cft herhaalt zijn advies om ervoor te zorgen dat entiteiten die niet meer actief zijn worden geliquideerd, alsmede om hierover te rapporteren in de uitvoeringsrapportages. Het is in strijd met artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES dat de (voorlopige) cijfers 2017 van de collectieve sector ontbreken. Om deze reden kan het Cft de rentelastnorm voor de collectieve sector niet berekenen en kan niet worden vastgesteld of wordt voldaan aan artikel 19 lid 2 sub a. Daarin staat vermeld dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% per begrotingsjaar mag zijn. Het Cft heeft het OLB in de afgelopen jaren meermaals aangesproken op het niet (tijdig) indienen van de voorlopige cijfers van de collectieve sector; dit heeft echter niet tot het noodzakelijk resultaat geleid.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne 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 financiën van het openbaar lichaam Bonaire