



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

30 augustus 2022

Ons kenmerk

Cft 202200100

Pagina

1/6

Uw kenmerk

Bijlage

-

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

Onderwerp

Advies bij de ontwerpbegroting 2023

Geachte heer Rijna,

Op 20 augustus 2022 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) van uw bestuurscollege de ontwerpbegroting (OB) voor het begrotingsjaar 2023 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 Bonaire 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 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. 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 is van oordeel dat de OB 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 OB aan de eilandsraad aan te bieden:

- De OB is beleidsmatig ingestoken en geeft voornamelijk de begrote mutaties weer ten opzichte van de meerjarenbegroting zoals opgenomen in de begroting 2022. Een duidelijk beeld van de ontwikkeling van de baten- en lastencategorieën ontbreekt, evenals een aansluiting daarvan met de beleidsmatige effecten.

Hiermee voldoet de OB niet aan artikel 13 van de Wet FinBES. Het Cft adviseert een meerjarig overzicht van de baten en lasten aan de OB toe te voegen met een uitsplitsing naar economische categorieën.

- **Begrotingsevenwicht:** De OB toont voor 2023 een tekort van USD 0,5 miljoen. In de meerjarenbegroting was al een tekort van USD 1,4 miljoen opgenomen. Het totale begrote tekort voor 2023 is derhalve USD 1,9 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 niet in met dit verzoek en adviseert de begroting aan te passen zodat in 2023 sprake is van een evenwicht. Het Cft is van oordeel dat er geen aanleiding is om uit te gaan van een niet evenwichtige begroting.
- **Inschatting baten en lasten:** Bonaire verwacht voor 2022 een stijging van de baten uit de toeristenbelasting te realiseren. Deze stijging is echter onvoldoende onderbouwd. Daarnaast sluit het overzicht van de lokale heffingen en personeelslasten niet aan op de consolidatiestaat. Het Cft verzoekt u derhalve een adequate onderbouwing van de stijging van de toeristenbelasting en sluitende overzichten van de begrote lokale heffingen en de personeelslasten toe te voegen aan de OB.
- **Het verbeterplan financieel beheer is onvoldoende toegelicht in de OB.** Het is van groot belang dat Bonaire de noodzakelijke stappen zet in verbetering van het financieel beheer. Eerder gaf de accountant aan dat het in de lijn der verwachting ligt dat, onder de restrictie dat de kwaliteit van het financiële beheer wordt gecontinueerd en verder wordt verbeterd, over het boekjaar 2022 een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Bonaire heeft toegezegd uiterlijk 1 september 2022 het financieel beheerplan aan te leveren bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Cft.
- **De toelichting bij de berekening van het weerstandsvermogen is ten opzichte van de begroting 2022 verbeterd.** Het Cft adviseert om bij de inventarisatie de risico's die een hoog risico hebben en een concreet te verwachten effect op de begroting hebben in de begroting zelf op te nemen. Ook adviseert het Cft om bij de vaststelling van het weerstandsvermogen de mate van liquiditeit te betrekken.
- **Collectieve sector:** Het Cft verzoekt u om de (voorlopige) cijfers 2020 en 2021 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.
- **Vaststelling grondbeleid:** Het grondbeleid is nog niet vastgesteld door de eilandsraad. De OB voldoet daarmee niet aan artikel 14 van de BBV BES. Het Cft gaat ervan uit dat het grondbeleid voor 15 november 2022 is vastgesteld, zodat de vastgestelde begroting voldoet aan artikel 14 van de BBV BES wanneer deze ter goedkeuring wordt verzonden aan de minister van BZK.

Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting naar het ministerie van BZK zal het Cft toetsen of de bovengenoemde punten zijn opgelost.

Toelichting

De OB is beleidsmatig ingestoken en geeft voornamelijk de begrote mutaties weer ten opzichte van de meerjarenbegroting zoals opgenomen in de begroting 2022. Een duidelijk beeld van de ontwikkeling van de baten- en lastencategorieën ontbreekt. Zo sluiten de lokale heffingen en personeelslasten niet aan op de consolidatiestaat, waarmee de beleidsmatige effecten van de lasten categorieën onvoldoende inzichtelijk zijn. Het Cft adviseert een meerjarig overzicht van de baten en lasten aan de OB toe te voegen met een uitsplitsing naar economische categorieën zodat de begroting voldoet aan het gestelde in artikel 13 van de Wet FINBES.

De OB toont USD 73,2 miljoen aan baten en USD 73,7 miljoen aan lasten, hiermee is het tekort voor 2023 USD 0,5 miljoen. In de begroting 2022 presenteerde Bonaire voor 2023 een tekort van USD 1,4 miljoen. Met de OB 2023 presenteert Bonaire een additioneel tekort van USD 0,5 miljoen waarmee het totaal tekort voor 2023 op USD 1,9 miljoen komt. Om de begroting in evenwicht te brengen doet Bonaire een voorstel aan de eilandsraad om ook het additionele tekort van USD 0,5 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken. De Wet FinBES schrijft echter een sluitende begroting voor. Gelet op de forse toename van de vrije uitkering en de toeristenbelasting moet het mogelijk zijn een sluitende begroting te presenteren. Tabel 1 geeft een onderverdeling van de baten en lasten weer.

Tabel 1 Overzicht baten en lasten (USD miljoenen)

| | Realisatie 2020 | Begroting 2021 | Realisatie 2021 | Begroting 2022 | Begroting 2023 |
|---|----------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Belastingen | 10.3 | 10.1 | 14.4 | 16.3 | 20.8 |
| Huren en pachten | 2.8 | 3.2 | 2.1 | 5.2 | 3.4 |
| Overige goederen en diensten | 3.4 | 4.9 | 2 | 4.3 | 4.6 |
| Overdrachten vanuit het Rijk - vrije uitkering | 32.3 | 28.6 | 33.5 | 29.5 | 40.0 |
| Overdrachten vanuit het Rijk - bijzondere uitkeringen | 23.2 | 2.4 | 8.3 | 2.5 | - |
| Reserveringen | -22.3 | 1.9 | | 2.0 | 4.4 |
| Totaal baten | 49.8 | 51.1 | 60.3 | 59.8 | 73.2 |
| Personeelslasten | 21.6 | 24.5 | 24.1 | 25.5 | 23.8 |
| Overige goederen en diensten | 34.7 | 11.7 | 30.1 | 16.3 | 31.6 |
| Subsidies en inkomensoverdrachten | 8.8 | 9.9 | | 12.0 | 15.4 |
| Afschrijvings-/kapitaallasten | 1.9 | 1.9 | | 1.8 | 2.6 |
| Onvoorzien | 0.2 | 1 | | 0.3 | - |
| Reserveringen | -23.3 | - | | - | - |
| Overige | 2.5 | 2.1 | | 4.0 | 0.3 |
| Totaal lasten | 46.4 | 51.1 | 54.2 | 59.9 | 73.7 |

Baten

Bonaire begroot voor 2023 USD 20,8 miljoen aan lokale heffingen, USD 40 miljoen aan overdrachten vanuit het Rijk en USD 4,4 miljoen aan reserveringen (onttrekking aan de algemene reserve en bestemmingsreserves). De overdrachten vanuit het Rijk zijn echter niet uitgesplitst in de vrije uitkering en de bijzondere uitkeringen. Het Cft verzoekt Bonaire deze opsplitsing op te nemen.

In de OB zijn de uitgaven uit de bestemmingsreserves opgenomen. Hiermee wint de begroting aan transparantie en volledigheid. Echter blijkt uit de OB onvoldoende dat Bonaire met de onttrekkingen aan de algemene reserves voor 2023 een tekort van USD 1,9 miljoen begroot.

Bonaire begroot voor 2023 USD 11,6 miljoen aan baten uit toeristenbelasting. Per 1 juli 2022 is nieuwe wet- en regelgeving ingevoerd, gericht op een effectievere en efficiëntere inning van de toeristenbelasting. Vanwege deze invoering verwacht Bonaire een stijging van USD 2,5 miljoen in 2023, oplopend naar een stijging van USD 3,4 miljoen in 2026, ten opzichte van 2022. Een onderbouwing van deze stijging is in de OB niet opgenomen. Het Cft verzoekt u te onderbouwen waar deze toename van de toeristenbelasting op is gebaseerd.

Het overzicht van de lokale heffingen (belastingen, erfpachten en huur en overige goederen en diensten) sluit niet aan op de consolidatiestaat. Het Cft verzoekt u een sluitend overzicht van de begrote lokale heffingen op te nemen.

Lasten

Bonaire begroot voor 2023 USD 23,8 miljoen aan personeelslasten. Dit is een daling van USD 1,7 miljoen ten opzichte van de begroting 2022. De OB bevat een beleidsplan voor het versterken van de uitvoeringskracht, dat onder andere personele uitbreiding bevat. De begrote daling van de personeelslasten is hiermee opvallend. Het Cft verzoekt u de begrote daling van de personeelslasten nader toe te lichten en een onderbouwing te geven van het beleidsplan.

Het Cft constateert dat een koppeling tussen de beleidsplannen en de begroting ontbreekt. De OB bevat een meerjarig investeringsplan, maar een sluitende toelichting op dit plan ontbreekt. Het Cft verzoekt u deze alsnog bij de OB toe te voegen.

Voor de armoedebestrijding op Bonaire heeft de directie Samenleving en Zorg in 2022 een 'routekaart armoede' opgesteld. Sentro Akseso Boneiru (Akseso) fungeert als uitvoeringsorganisatie voor het meerjarig lokaal armoedebeleid. Conform het zorgcontract ligt in 2023 de nadruk op het armoedebeleid, de integrale wijkontwikkeling, de jeugdgezondheidszorg, de ondersteuning bij de opvoeding en de maatschappelijke dienstverlening. Voor de jaren 2023 en verder begroot Bonaire USD 2,8 miljoen subsidie voor Akseso extra ten opzichte van 2022. Vanwege de aanzienlijke omvang van het bedrag verzoekt het Cft een overzicht van de plannen van de stichting.

Weerstandscapaciteit

De OB toont een weerstandsvermogen van 1,5. Dit is binnen de kaders van het beoordelingscriterium voor een ruim voldoende (1,4 – 2,0). Op basis hiervan zou er voldoende ruimte zijn om het weerstandsvermogen te verlagen. Het Cft benadrukt dat de toelichting bij de berekening van het weerstandsvermogen ten opzichte van de begroting 2022 is verbeterd. Het Cft heeft echter twee belangrijke kanttekeningen bij de huidige berekening van het weerstandsvermogen:

- De risicoanalyse bevat een overzicht met de belangrijkste financiële risico's door middel van een klassering. Het Cft adviseert om bij de inventarisatie de risico's die een hoog risico hebben en een concreet te verwachten effect op de begroting hebben in de begroting zelf op te nemen.
- Bonaire heeft een deel van de algemene reserve geïnvesteerd in materiële vaste activa, waardoor dit deel van de weerstandscapaciteit niet direct kan worden ingezet in geval van materialiseren van de risico's. Het Cft adviseert om in een hernieuwde berekening aan te geven in welke mate de liquiditeit van de reserves is betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit.

Overheidsdeelnemingen en de collectieve sector

Bonaire 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 2023 opgenomen. In de paragraaf deelnemingen is ook een visie op deelnemingen weergegeven.

Cijfers van de collectieve sector 2020 en 2021 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. Het is van groot belang dat Bonaire de noodzakelijke stappen zet in verbetering van het financieel beheer. In het kader van de jaarrekening 2021 gaf de accountant aan dat het in de lijn der verwachting ligt dat, onder de restrictie dat de kwaliteit van het financiële beheer en de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) wordt gecontinueerd en verder wordt verbeterd, over het boekjaar 2022 een goedkeurende controleverklaring kan worden afgegeven. Bonaire heeft toegezegd uiterlijk 1 september 2022 het financieel beheerplan aan te leveren bij het ministerie van BZK en het Cft.

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 Bonaire een kadernota grondbeleid opgesteld. Hierin wordt de visie op het grondbeleid uitgewerkt. De kadernota is door het bestuurscollege aan de eilandsraad aangeboden.

Kenmerk
Cft 202200100
Blad
6/6

Deze dient nog te worden behandeld en vastgesteld. Het Cft gaat ervan uit dat het grondbeleid voor 15 november 2021 is vastgesteld, zodat de vastgestelde begroting voldoet aan artikel 14 van de BBV BES wanneer deze ter goedkeuring wordt verzonden naar de minister van BZK. De OB bevestigt dat het kwijtscheldingsbeleid in 2022 is vastgesteld, waarmee is voldaan aan artikel 9 van de BBV BES.

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:
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire