



**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  
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten  
Convent Building 26  
Frontstreet, P.O. Box 686  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

Contactpersoon  
Vera van der Molen  
Datum  
31 juli 2013  
Ons kenmerk  
Cft 201300357  
Pagina  
1/5

Telefoonnummer  
+5999 461 9081  
E-mail  
info@cft.an  
Uw kenmerk

E-mail [info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Internet [www.cft.an](http://www.cft.an)

Bijlagen

-

Onderwerp  
Advies jaarrekening 2012 Openbaar Lichaam Bonaire

Geachte mevrouw Emerencia,

Op 12 juli 2013 heeft het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de vastgestelde jaarrekening over 2012 van het openbaar lichaam Bonaire ontvangen.

Conform artikel 31, eerste lid van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) zendt het Bestuurscollege de vastgestelde jaarrekening inclusief de controleverklaring van de accountant, het jaarverslag en het verslag van bevindingen van de accountant binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK), door tussenkomst van het Cft. Met tijdige indiening door Bonaire is dit haalbaar gebleken.

Het Cft heeft kennis genomen van de vastgestelde jaarrekening 2012 van Bonaire en beoordeelt conform wetgeving of er sprake is van een tekort op de gewone dienst en/of kapitaaldienst of dat er sprake is van een overschrijding van de rentelastnorm. Daarnaast heeft het Cft in het kader van artikel 19 van de Wet FinBES de jaarrekening ook beoordeeld op mogelijke risico's voor toekomstige begrotingsjaren. Tenslotte heeft het Cft met het ontvangen van een gecontroleerde jaarrekening ook kennis genomen van het rapport van bevindingen van de externe accountant over het financieel beheer. Hiermee kan het Cft invulling geven aan artikel 34 lid 8 en lid 4.

### **Conclusie en vervolgstappen**

Middels beoordeling van de jaarrekening en overige stukken komt het Cft tot de volgende conclusie en vervolgstappen, deze worden in het vervolg van de brief nader toegelicht:

- Uit de bevindingen van de accountant blijkt dat de kwantificeerbare onzekerheden op 12 posten in de jaarrekening voorkomen, hetgeen uitgedrukt in termen van gerealiseerde lasten gelijk is aan 96% (USD 43,8 mln). Dit heeft geleid tot een oordeelonthouding van de accountant. Het Cft realiseert zich dat deze onzekerheden zich niet per definitie allemaal zullen materialiseren, maar dit hoge percentage maakt wel het belang van het verder verbeteren van de administratieve organisatie en het financieel beheer duidelijk.
- Uit de jaarrekening blijkt een positief resultaat over 2012 van USD 848.499. Daarnaast blijkt uit een recente uitspraak van de MinBZK dat bepaalde investeringsuitgaven kunnen worden geactiveerd waardoor zowel het resultaat als de balans gecorrigeerd kunnen worden.
- Om risico's en incidentele lasten in het vervolg goed op te kunnen vangen, dient Bonaire te beschikken over weerstandsvermogen. Zaken hieromtrent worden geregeld in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen die, zo blijkt uit de jaarrekening, in het tweede halfjaar van 2013 aan de Eilandsraad ter goedkeuring zal worden aangeboden.

De verklaring die de externe accountant afgeeft, is een verklaring van oordeelonthouding. De oordeelonthouding wordt ingegeven doordat de accountant voor USD 43.798.000 aan kwantificeerbare onzekerheden heeft geconstateerd, hetgeen gelijk is aan 96% van de gerealiseerde lasten over 2012. De onzekerheden komen voor op 12 posten. Het Cft realiseert zich dat niet alle posten in het geheel onzeker zijn, maar vindt het wel een serieus signaal dat de accountant deze onzekerheden als onderbouwing aangeeft om te komen tot een oordeelonthouding. Uit gesprekken met Bonaire is naar voren gekomen dat Bonaire van mening is dat een oordeelonthouding 'beter' is dan een afkeurende verklaring op de jaarrekening. Het Cft hecht er waarde aan om deze uitleg te nuanceren. De accountant is niet in staat geweest voldoende en geschikte controleinformatie te verkrijgen om daarop hun controleoordeel te kunnen baseren. Dit geeft aan dat de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle voor verbetering vatbaar is. Het Cft maakt zich zorgen over de aard en omvang van de door de accountant genoemde onzekerheden.

Eind 2012 is de discussie ontstaan hoe de openbare lichamen om dienen te gaan met een overschot. De drie accountants van de openbare lichamen hebben hier onderzoek naar gedaan en naar aanleiding daarvan heeft de MinBZK over de onduidelijkheden voortkomend uit de Wet FinBES en het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) een uitspraak gedaan. Uit het rapport en de uitspraak van de minister volgt dat de Eilandsraad bepaalt wat er met een overschot in een begrotingsjaar gebeurt. Het is toegestaan om bestemmingsreserves te vormen of om een overschot aan de algemene reserve toe te voegen. Als de Eilandsraad geen besluit neemt, komt het positief resultaat automatisch ten goede aan de algemene reserve.

Punt van aandacht in dit kader is de opbouw van het weerstandsvermogen. Ook de MinBZK vraagt hiervoor de aandacht. Bonaire is voornemens op korte termijn een beleid hieromtrent vast stellen. Op dit moment geldt dat de Eilandsraad nog niets heeft besloten over de aanwending van het overschot. Het Cft adviseert in het vervolg tegelijk met het vaststellen van de jaarrekening een besluit aan de Eilandsraad voor te leggen betreffende de aanwending van de eventuele overschotten (of de compensatie van eventuele toekomstige tekorten).

Bonaire heeft deze jaarrekening voor het eerst opgesteld in overeenstemming met het BBV BES. In de jaarrekening worden nog staten opgenomen gelijk aan de opzet van voorgaande jaarrekeningen, maar wel zodanig dat alle informatie die volgens het BBV BES verplicht is, aanwezig is.

#### **Inhoudelijke beoordeling:**

De inhoudelijke beoordeling bestaat uit de volgende onderdelen:

- Resultaat gewone en kapitaal dienst
- Rentelastnorm en collectieve sector
- Financiële rechtmatigheid en beheer
  
- *Resultaat gewone en kapitaal dienst*

Het resultaat op de gewone dienst bedraagt USD 848.499 positief. De Eilandsraad zal een besluit nemen over dit overschot. Als er geen besluit wordt genomen, wordt dit resultaat automatisch toegevoegd aan de algemene reserve.

Het Cft heeft op basis van besprekingen met de accountant over zijn rapport van bevindingen vernomen dat er kapitaaluitgaven ten laste zijn gebracht van de gewone dienst. Ten tijde van het vaststellen van de jaarrekening was het onduidelijk of deze uitgaven geactiveerd konden worden, de BBV BES is op dit punt niet duidelijk. Pas na vaststelling van de jaarrekening is nadere informatie van MinBZK ontvangen waaruit blijkt dat activeren een mogelijkheid is, zodat de gewone dienst voor dit bedrag kan worden gecorrigeerd per 2012 of later. Het betreft bijvoorbeeld een activering van investering in activa van derden die Bonaire heeft gedaan om sportvelden te verbeteren en bijvoorbeeld het activeren van erfpachtgronden. Het Cft voorziet dat besluitvorming en correcties terugkomen in de jaarstukken over 2013. Het activeren van deze zaken kan het resultaat van de gewone dienst positief beïnvloeden, aangezien een kapitaalinvestering op de balans wordt geactiveerd en niet meer ten laste van de gewone dienst wordt gebracht.

Daarnaast blijkt dat er in 2012 voor USD 6,6 mln aan bijzondere lasten en USD 0,4 mln aan bijzondere baten zijn voorgekomen. De omvang van deze (met name) incidentele lasten benadrukt wederom het belang van het opbouwen van weerstandsvermogen om risico's en incidentele zaken op te kunnen vangen.

- *Rentelastnorm*

In de Wet FinBES is bepaald dat de rentelastnorm gesteld is op 0% gemiddeld per begrotingsjaar. Het Cft controleert dit door bij te houden welke rentelasten er gedurende het jaar zijn geweest.

Net als vorig jaar blijkt uit de jaarrekening en het rapport van bevindingen van de accountant dat de Fundashon Fondo pa Kaminda pa Bonaire (Stichting Wegenfonds, FFKB) in het verleden een lening is aangegaan bij de voormalige Bank Nederlandse Antillen (nu CBCS). Nu de activiteiten van de stichting zijn stilgelegd is in de jaarrekening van Bonaire de schuld aan FFKB gelijkgesteld aan de schuld van FFKB aan de CBCS waarvan nog USD 1,3 mln. openstaat ultimo 2012. De FFKB is zowel rente (in de overeenkomst vastgesteld op 5,8%) als aflossing verschuldigd over de schuld. De jaarrekening wijst uit dat er in 2012 USD 446.927 op deze lening is afgelost. Wanneer de rentelasten van deze lening worden meegenomen in het bepalen van de rentelastnorm (in dit geval berekend door de rentelasten te delen door het totaal van de gerealiseerde ontvangsten van Bonaire), blijkt het effect op de gestelde 0% als norm verwaarloosbaar. Bovendien is er sprake van een uitgroei; in dit tempo zal de lening binnen twee jaar afgelost zijn.

Daarnaast is Bonaire in overleg met het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek teneinde de collectieve sector vast te stellen. Uit de jaarrekening blijkt dat er entiteiten zijn die wellicht tot de collectieve sector gerekend gaan worden en rentelasten hebben. Bij de vaststelling van de collectieve sector die op korte termijn zal plaatsvinden, zal moeten worden bezien hoe moet worden omgegaan met deze rentelasten.

Uit de overige stukken van de jaarrekening blijkt dat er verder geen rentelasten bij Bonaire voorkomen. De rentelastnorm van 0% is, zelfs met in achtneming van de lening van de FFKB, derhalve gerealiseerd.

- *Financiële rechtmatigheid en beheer*

De overschrijdingen op begrotingsfuncties hebben de tolerantiegrens van de accountant niet overschreden voor het rechtmatigheidoordeel van de accountant. Echter, een door het BBV BES voorgeschreven vastgesteld toetsingskader ontbreekt, waardoor onduidelijk is of baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand komen.

Tijdens de laatste Collegereis heeft Bonaire het Cft geïnformeerd over de stand van zaken van het normenkader voor de rechtmatigheidcontrole. Naast het opstellen van het normenkader is Bonaire ook bezig met de voorbereidingen voor het toetsingskader. Deze zullen naar verwachting in de tweede helft van dit jaar worden geformaliseerd voor de accountantscontrole van 2013.

Uit de documenten van de accountant blijkt dat de accountant van mening is, dat een adequate interne controle en beheersingsmaatregelen ontbreken. Ook het Cft heeft in haar reactie op de uitvoeringsrapportages steeds aandacht gevraagd voor de tussen Bonaire en het Cft afgesproken verbeterpunten op het gebied van het financieel beheer. Uit eerdere uitvoeringsrapportages is namelijk gebleken dat Bonaire niet alle afgesproken verbeterpunten van het financieel beheer heeft gerealiseerd. Hiertegenover staat dat Bonaire in de afgelopen jaren andere zaken rond het financieel beheer wel heeft verbeterd die niet op de afsprakenlijst tussen het Cft en Bonaire stonden. Belangrijkste reden voor het niet realiseren van de afgesproken verbeterpunten is het gebrek aan capaciteit en de inzet van de beperkte capaciteit op andere dan afgesproken punten van het financieel beheer.

Kenmerk  
Cft 201300357  
Blad  
5/5

Ondertussen is het capaciteitsprobleem voor een belangrijk deel verholpen en kan Bonaire voortvarend werken aan de realisatie van de verbeterpunten van het financieel beheer.

In de Eilandsraad waarin de jaarrekening is besproken en vastgesteld, is het streven uitgesproken om in 2015 een goedkeurende verklaring van de externe accountant op de jaarrekening te verkrijgen. Echter, op dit moment signaleert het Cft een hoog percentage aan kwantificeerbare onzekerheden en worden de verbeterpunten van het financieel beheer niet geheel uitgevoerd. Deze oordeelonthouding is volgens het Cft een serieus signaal. De accountant geeft er in feite mee aan, dat hij niet in staat was voldoende en geschikte controleinformatie te verkrijgen om een oordeel te geven. Het Cft maakt tijdens de eerstvolgende financieel beheer dagen (eind september) graag afspraken met Bonaire hoe de aanbevelingen van de accountant kunnen worden meegenomen ter verbetering van het financieel beheer in 2014 in het streven naar een goedkeurende accountantsverklaring in 2015.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire