

College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Toetsingskader 2013 BES

Inleiding

Sinds de transitiedatum 10 oktober 2010 behoren de drie Openbare Lichamen (OL) Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel. Per die datum is sprake van toezicht conform de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). De uitgangspunten van het financieel toezicht en het instellen van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) als toezichthouder zijn in deze Wet vastgelegd. Met ingang van 2012 is tevens het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) van toepassing. Dit besluit geeft de vereisten weer waar de begroting en de jaarrekening aan dient te voldoen.

De taken van het Cft zijn enerzijds het adviseren van de OL en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij het toepassen van de normen uit de Wet FinBES inzake de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het OL. Daarnaast houdt het Cft toezicht op de verbetering van het financieel beheer en de inrichting en werking van de administraties en het betalingsverkeer. Uit het mandaatbesluit Cft BES volgt nog een aantal specifieke door BZK aan het Cft gemandateerde taken. De bepalingen en criteria van de Wet FinBES, het BBV BES en het Mandaatbesluit Cft BES zijn doorvertaald in het voorliggende toetsingskader 2013, dat binnen de door de Minister van BZK gegeven beleidslijnen wordt vastgesteld. Het toetsingskader is daarmee een praktische uitwerking van de diverse wet- en regelgeving en is geldend voor alle drie de OL. Het Cft neemt nadrukkelijk geen standpunt in over gewenste en/of realistische voorzieningenniveaus. Dit is het resultaat van politieke besluitvorming. Beleidsbeslissingen worden ook in de nieuwe situatie met financieel toezicht genomen door de bestuurscolleges en Eilandsraden, ieder vanuit hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het Cft heeft dus geen mening over de inhoud van beleid en mogelijke beleidskeuzes.

Voor de planning van de werkzaamheden, zowel die van de OL als het Cft, is het noodzakelijk dat de opleverdata van de diverse 'producten' zo vroeg mogelijk bekend worden. Daartoe is reeds een met u afgestemde begroting- en financieel beheer kalender 2013 naar u toegestuurd. U wordt vriendelijk verzocht de daarin met u overeengekomen deadlines te hanteren.

Begroting

Proces

Hieronder wordt het begrotingsproces geschetst, dat begint met de begrotingsvoorbereiding en eindigt met de door de minister van BZK af te geven goedkeuring op de begroting (dan wel begrotingswijziging). Op dat moment kan een begroting daadwerkelijk in uitvoering worden genomen.

1. Begrotingsvoorbereiding: het Cft stelt op basis van de verwachte inkomstenraming in het voorjaar een zogenaamde kaderbrief op. In deze brief wordt het maximum inkomstenniveau aangegeven voor het eerstvolgende begrotingsjaar. Dit is overigens niet in de Wet FinBES als een verplichting opgenomen, maar vooralsnog acht het Cft het als zijn verantwoordelijkheid het maximum begrotingskader vooraf mee te geven. Op termijn zal dit een verantwoordelijkheid dienen te worden van de OL. Op het moment van opstellen van de kaderbrief wordt uitgegaan van de op dat moment actuele begrotingsstand (waarin de eventueel door de Minister van BZK goedgekeurde begrotingswijzigingen zijn verwerkt), die –als daar sprake van is- wordt gecorrigeerd met eventuele groei- en inflatieverwachtingen. Voorts wordt, voor zover bekend,

- rekening gehouden met overige financiële ontwikkelingen van het OL. Voor de jaarlijkse aanpassing van de vrije uitkering is bij het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen afgesproken dat bij de bijstelling hiervan wordt uitgegaan van de inflatiecijfers van het jaar t-1.
2. Op een door het Cft in overleg met het OL te bepalen tijdstip (in de regel in de maand augustus) dient het bestuurscollege een ontwerpbegroting in bij het Cft, passend binnen het macrokader dat blijkt uit de hierboven genoemde kaderbrief.
 3. Het Cft geeft binnen 14 dagen na ontvangst van de ontwerpbegroting een advies aan het bestuurscollege. In dit advies staan de bevindingen van de uitgevoerde toetsing en eventuele aanbevelingen met betrekking tot de aanpassing van de ontwerpbegroting.
 4. Vervolgens dient het bestuurscollege de ontwerpbegroting uiterlijk op 1 september van het jaar, voorafgaand aan het begrotingsjaar, in bij de Eilandsraad. Hierbij geeft het bestuurscollege aan op welke wijze rekening is gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van het Cft.
 5. Eventuele amendementen van de Eilandsraad worden door het bestuurscollege bij indiening voorgelegd aan het Cft dat binnen drie werkdagen na ontvangst advies over de amendementen geeft. Een amendement op de begroting dient vergezeld te gaan van een voorstel hoe dit amendement te kunnen dekken. Zonder een reëel onderbouwd dekkingsvoorstel zal het amendement door het Cft hoe dan ook worden afgewezen. De Eilandsraad kan de begroting pas vaststellen nadat het advies over de amendementen is ontvangen.
 6. De Eilandsraad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar en deze wordt door het bestuurscollege binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 november, ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van BZK, door tussenkomst van het Cft.
 7. De Minister van BZK maakt binnen twee weken na ontvangst van de vastgestelde begroting het besluit omtrent goedkeuring bekend aan de Eilandsraad die de begroting heeft vastgesteld.
 8. De begrotingsuitvoering ligt in handen van het bestuurscollege, die daarbij de taak heeft dit met de daartoe geautoriseerde middelen te doen. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, of als het bestuurscollege zijn beleidsprioriteiten wil wijzigen, legt het bestuurscollege daarover begrotingswijzigingen voor aan de Eilandsraad, en vervolgens zodra die door de Eilandsraad zijn vastgesteld aan de Minister van BZK door tussenkomst van het Cft. Bij een besluit tot wijziging van de begroting dienen dezelfde stappen als bij het reguliere begrotingsproces te worden doorlopen.

Inhoudelijke beoordeling

De begroting is het jaarlijkse overzicht van alle geraamde baten en lasten van een OL, inclusief een daarbij behorende toelichting. Het Cft toetst of aan de volgende verplichte onderdelen uit de Wet FinBES en de BBV BES is voldaan:

Wet FinBES:

- In de begroting dienen alle (structureel) te verwachten baten en lasten te zijn opgenomen en de begroting dient financieel in evenwicht te zijn. Dit houdt in dat de verwachte baten de voorgenomen lasten moeten dekken.
- In de raming van de baten en de lasten wordt per begrotingspost opgenomen het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het betreffende begrotingsjaar.
- Er dient sprake te zijn van een meerjarenraming voor drie jaren opeenvolgend op het begrotingsjaar, die meerjarig sluitend dient te zijn: dit moet worden gezien in het licht van de

behoefte om voor de eerstvolgende drie jaren volgend op het begrotingsjaar mogelijke risico's in kaart te krijgen.

- Er dient een post voor onvoorziene uitgaven te zijn opgenomen: dit betreft een voorziening voor het geval in de loop van het jaar de noodzaak of wenselijkheid blijkt van het doen van uitgaven die niet op de oorspronkelijke begroting waren geraamd.
- Er dient een paragraaf over het weerstandsvermogen van het OL te zijn opgenomen. De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe solide de financiële huishouding van het OL is. Een financieel weerstandsvermogen is van belang wanneer er zich financiële tegenvallers voordoen en is daarmee een soort financiële buffer waarmee tegenvallers kunnen worden opgevangen. Met andere woorden: over welke middelen en mogelijkheden beschikt het OL om niet begrote kosten die onverwacht en substantieel zijn te dekken, zoals algemene reserves of onbenutte belastingcapaciteit. Tevens dienen de risico's in kaart te worden gebracht waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd. Het minimaal aan te houden weerstandsvermogen is afhankelijk van de grootte van het OL, de te onderkennen financiële risico's en het reserve- en voorzieningenbeleid.
- Naast de toets op volledigheid toetst het Cft eveneens op de tijdigheid van het indienen van de (ontwerp)begroting bij de Eilandsraad en het Cft.
- Er wordt getoetst op de aanwezigheid van een goede (meerjarige) toelichting, waarbij deze tenminste een uiteenzetting over de algemene financiële situatie van het OL dient te bevatten. Daarnaast bevat het ook de algemene uitgangspunten en de basis van de ramingen. Deze moet in essentie voor alle beleidsterreinen dezelfde zijn. De toelichting dient, hoewel de wetgeving daar niet nader op ingaat, naar mening van het Cft idealiter te voldoen aan de SMART-criteria (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) en dient relevant, volledig, actueel, consistent en juist (betrouwbaar) te zijn. In de toelichting worden alle materiële posten van een nadere kwantitatieve en kwalitatieve toelichting voorzien. De kwantitatieve toelichting geeft een nadere specificatie van de opgenomen post, alsmede een onderbouwing van de componenten per post (veelal een hoeveelheidcomponent en een prijscomponent). De kwalitatieve toelichting gaat in op de ontwikkeling van de componenten in relatie tot voorgaand jaar en de komende jaren, waarvoor meerjarencijfers zijn opgenomen.
- In geval er maatregelen zijn genomen om de begroting in evenwicht te laten zijn, zijn dit realistische maatregelen?
- Het begrotingsjaar is gelijk aan het kalenderjaar, beginnend op 1 januari en eindigend op 31 december.
- De rentelastnorm voor de collectieve sector van het OL bedraagt gemiddeld 0% per begrotingsjaar. Dit betekent dat de OL per saldo geen rentedragende schulden mogen hebben. De kosten van 'rood' staan moeten aan het eind van het jaar dus gelijk zijn of lager liggen dan de opbrengsten van een positief saldo. Deze norm geldt voor de collectieve sector als geheel. Om te kunnen beoordelen of er al dan niet een dergelijke overschrijding dreigt, is een overzicht nodig van de voorlopige uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuld cijfers van de gehele collectieve sector van de OL. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Nederland heeft in mei 2012 de collectieve sector voor elk van de OL vastgesteld en werkt momenteel samen met het Cft aan de beoordeling van de rentelastnorm.
- De begroting dient toelaatbaar te zijn vanuit het oogpunt van een rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Financieel beheer is ordelijk als de bevoegdheden tot het verrichten van financiële handelingen zijn vastgelegd in duidelijke regels en er dient ook volgens deze regels gehandeld te worden. Het financieel beheer dient verder te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de regelgeving (eilandsverordening financieel beheer). Er is sprake van

controleerbaar financieel beheer wanneer de beschikbare financiële informatie externe controleurs of toezichthouders in staat stelt op eenvoudige wijze de besluitvorming op elk gewenst moment te reconstrueren.

- De in de begroting opgenomen baten en lasten mogen geen onaanvaardbare risico's met zich brengen voor toekomstige begrotingsjaren. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld zogenaamde lasten met een "camel nose" effect: beperkte lasten in de eerste jaren, groeiend naar omvangrijke lasten in latere jaren.
- De begroting voldoet aan de overige geldende regelgeving. De begroting van vorig jaar (2012) is de eerste begroting die dient te voldoen aan de BBV BES, waarmee de oude comptabiliteitsvoorschriften kunnen worden verlaten.

BBV BES:

- De begroting dient te bestaan uit een beleidsbegroting en een financiële begroting.
- De beleidsbegroting bestaat uit het beleidsplan en de paragrafen.
- De financiële begroting bestaat tenminste uit een overzicht van baten en lasten en de toelichting, het overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht van reserves en voorzieningen.
- In het beleidsplan wordt ingegaan op de doelstellingen van het beleid en op de activiteiten en de kosten die nodig zijn ter realisering van die doelstellingen voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming.
- In de afzonderlijke paragrafen worden de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot de lokale heffingen, het weerstandsvermogen, het onderhoud van kapitaalgoederen, de bedrijfsvoering, het grondbeleid en de collectieve sector.
- Het overzicht van baten en lasten wordt ingedeeld naar functies (die bij regeling door de minister word vastgesteld), en bevat per functie de raming van de baten en lasten en het saldo. Het bevat tevens een post onvoorzien. De Eilandsraad kan de onderscheiden functies uitsplitsen naar subfuncties van eigen keuze
- Het overzicht van voorgenomen investeringen bevat het bedrag en de wijze van financiering, de afschrijvingslasten, de onderhoudslasten en indien van toepassing de opgebouwde bestemmingsreserve.
- Het overzicht van reserves en voorzieningen bestaat uit het geraamde saldo aan het begin van het begrotingsjaar, toevoegingen of onttrekkingen (ook uit hoofde van de bestemming van het resultaat van voorgaand boekjaar), verminderingen in verband met afschrijvingen waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd en het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.
- De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat het gerealiseerde bedrag van voorvorig begrotingsjaar (t-2), het geraamde bedrag vorig begrotingsjaar (t-1) na eventuele begrotingswijziging, het geraamde bedrag voor het begrotingsjaar (t) en voor de eerste volgende drie jaren en de gronden waarop deze ramingen zijn gebaseerd. De toelichting bevat ook een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten, vrije uitkeringen, personeel, geactiveerde kapitaaluitgaven, subsidies en inkomensoverdrachten.

Uitvoeringsrapportage(s)

Proces

Het proces met betrekking tot de uitvoeringsrapportages ziet er als volgt uit.

1. Het Cft verstrekt voorafgaand aan het eerste rapportagemoment een format aan de OL. Dit format wordt besproken met de OL en er staan verschillende informatieonderdelen in opgenomen. Deze onderdelen geven naar mening van het Cft de informatie weer die de eilandsraad nodig heeft om de uitvoering van de begroting door het bestuurscollege en de stand van zaken met betrekking tot het financieel beheer te kunnen beoordelen.
2. Drie weken na afloop van ieder kwartaal zendt het bestuurscollege een uitvoeringsrapportage aan de Minister van BZK, door tussenkomst van het Cft. Deze rapportages gaan zo nodig vergezeld van ontwerpen van begrotingswijzigingen. Met de OL is afgesproken dat in overleg met het Cft is af te wijken van deze deadline als er geronde redenen daarvoor zijn. Het OL zal dit tijdig dienen aan te geven.
3. Hoewel niet in de Wet FinBES opgenomen geeft het Cft in de regel binnen twee weken een advies op de ingediende rapportage. Daar gaat een ambtelijk proces van hoor- en wederhoor aan vooraf.
4. In geval er een ontwerp begrotingswijziging is ingediend is het Cft verplicht om deze ontwerp begrotingswijziging binnen twee weken van een advies te voorzien. Het Cft streeft ernaar zo snel als mogelijk binnen deze termijn van twee weken met zijn advies te komen.

Inhoud

In het advies op de uitvoeringsrapportage wordt door het Cft ingegaan op de volgende onderdelen:

- Stand van zaken uitvoering van de begroting (in termen van baten en lasten), de resterende ruimte voor het aangaan van lasten en het verwachte resultaat ultimo dat begrotingsjaar.
- De begrotingswijzigingen, voor zover deze zijn ingediend.
- Inzicht in de ontwikkelingen met betrekking tot het personeel (in fte's en in budget).
- De stand van zaken met betrekking tot de prioriteiten van het financieel beheer.
- De liquiditeitsprognose van het OL, waarbij er tevens zal worden getracht de aansluiting te vinden tussen het begrotingsresultaat en de mutatie(s) in de liquide middelen (wetende dat er geen causaal verband tussen beide hoeft te zijn).
- Het totaalbedrag tot en met het betreffende kwartaal aan openstaande debiteuren en crediteuren, ouder dan 30 dagen. Dit betreft (wat het Cft betreft) een nieuw onderdeel, waarover tijdens de financieel beheer dagen in februari 2013 met de OL zal worden gesproken.
- In de eerste uitvoeringsrapportage: de stand van zaken van de diverse projecten (bijvoorbeeld samenwerkingsmiddelen), die (deels) invloed kunnen hebben op de (exploitatie)lasten van het OL. Deze informatie dient te worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding van het daarop volgende jaar.

Jaarrekening

Proces

Hieronder wordt het proces met betrekking tot de jaarrekening geschetst.

1. Het bestuurscollege legt aan de eilandsraad over het begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur. Daartoe worden de jaarrekening, het jaarverslag, de accountantsverklaring bij de jaarrekening en het verslag van bevindingen van de accountant, overlegd.
2. Na minimaal twee weken ter openbare kennisgeving te hebben gelegen, beraadslaagt de eilandsraad over de jaarrekening en het –verslag en stelt deze vervolgens vast.
3. Het bestuurscollege zendt de onder punt 1 genoemde stukken binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Minister van BZK, door tussenkomst van het Cft.
4. Indien uit de jaarrekening een tekort blijkt op de gewone dienst of als er sprake is van een overschrijding van de rentelastnorm geeft het Cft een advies voor een begrotingswijziging voor het lopende en het komende jaar.

Inhoud

De jaarrekening betreft alle baten en lasten van het OL. De jaarrekening en het jaarverslag worden door de accountant gecontroleerd en dit leidt tot een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen. Na afloop van het begrotingsjaar dienen deze vier stukken door het bestuurscollege aan de Eilandsraad te worden aangeboden om verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. De Eilandsraad stelt bij eilandsverordening regels vast voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening moet waarborgen dat de rechtmatigheid van het gevoerde financieel beheer wordt getoetst. De Eilandsraad stelt uiteindelijk de jaarrekening vast en het bestuurscollege zendt deze door tussenkomst van het Cft naar de Minister van BZK.

Het kan voorkomen dat uit de jaarrekening blijkt dat een door de Minister van BZK, door tussenkomst van het Cft, goedgekeurde begroting uiteindelijk aan het eind van het uitvoeringsjaar een tekort blijkt te hebben. De opstelling en uitvoering en zonodig bijstelling van de begroting blijft echter primair de verantwoordelijkheid van het OL. Dit betekent dat het Cft niet voor deze tekorten aansprakelijk kan worden gesteld. In de Wet FinBES staat bij artikel 31 specifiek opgenomen dat “indien uit de jaarrekening een tekort blijkt op de gewone dienst of de kapitaaldienst of een overschrijding van de rentelastnorm, het Cft aan het bestuurscollege een advies geeft voor wijziging van de begroting voor het lopende jaar en voor de begroting voor het komende jaar. Het bestuurscollege betreft dit advies bij de eerstvolgende uitvoeringsrapportage”. Dit artikel behelst dat een begrotingstekort dient te leiden tot een begrotingswijziging (in het lopende, dan wel het daarop volgende begrotingsjaar) om dit tekort te compenseren. Echter kan de totale vermogenspositie van het OL dusdanig positief zijn, dat het compenseren van een begrotingstekort in datzelfde dan wel volgende jaar niet in de rede ligt. Het Cft heeft in samenspraak met het OL dan ook besloten eerst de totale vermogenspositie in beeld te willen hebben dan wel brengen alvorens een uitspraak te kunnen doen over het al dan verplicht stellen van een begrotingswijziging om het begrotingstekort ongedaan te maken.

Financieel beheer

Proces

Het proces met betrekking tot financieel beheer ziet er als volgt uit:

1. De Eilandsraad stelt bij eilandverordening de uitgangspunten vast voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie, zodanig dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en controle. De eilandverordening wordt na vaststelling gezonden aan het Cft.
2. Het Cft kan te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Bijvoorbeeld, aan de hand van een onderzoek dient de kwaliteit van de werking van de financiële administratie als 'voldoende' te zijn beoordeeld door een onafhankelijk accountant.
3. Het Cft kan met een bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer, het materieel beheer en de daarvoor bij te houden administraties.
4. De Minister kan het bestuurscollege algemene en bijzondere aanwijzingen geven. De Minister geeft deze aanwijzingen op het terrein van het financieel beheer met inachtneming van de bevindingen van de accountant. Het bestuurscollege neemt de aanwijzingen in acht.
5. Voor de afspraken inzake de verbeteringen in het financieel beheer maakt het Cft gebruik van de bevindingen van de accountant.
6. Het Cft houdt toezicht op de inrichting van de controle door het OL, dat plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begroting.
7. Jaarlijks worden na overleg met ieder OL afzonderlijk afspraken gemaakt over de te nemen maatregelen, de prioriteit per maatregel en het tempo waarin verbeteringen dienen te worden gerealiseerd. De afspraken kunnen een meerjarig karakter hebben. De prioriteiten dienen realistisch en haalbaar te zijn. Het bestuurscollege dient voor elk van de overeengekomen verbeterpunten een plan van aanpak in bij het Cft. In dit plan staat opgenomen welke specifieke activiteiten het OL dient uit te voeren om het resultaat te behalen. In het plan is ook een tijdsplan opgenomen met duidelijke mijlpalen en is aangegeven wie de uitvoeringsverantwoordelijke is.
8. De plannen van aanpak worden vervolgens ter kennisgeving aan de Eilandsraden van de OL aangeboden.
9. Drie weken na afloop van ieder kwartaal zendt het bestuurscollege een uitvoeringsrapportage aan de Minister van BZK, door tussenkomst van het Cft. In deze rapportages wordt –behalve over de begrotingsuitputting- ook gerapporteerd over de voortgang van verbeteringen in het financieel beheer. Het Cft geeft in de regel binnen twee weken een advies op de ingediende rapportage. Het ambtelijk proces van hoor- en wederhoor gaat hieraan vooraf.

Inhoud

Het Cft heeft samen met de OL een inventarisatie gemaakt van de reeds lopende en nieuwe verbeterpunten financieel beheer, die voortvloeien uit de accountantscontrole van de jaarrekening 2011. Uit deze inventarisatie zijn prioriteiten bepaald. Gegeven de door de OL aangegeven (beperkte) beschikbare capaciteit bij de OL zal ook voor 2013 gewerkt worden aan een beperkt aantal verbeterpunten. Voor elk van deze verbeterpunten zal een plan van aanpak worden opgesteld door het bestuurscollege. Over de voortgang van deze verbeterpunten zullen de OL rapporteren in de reguliere uitvoeringsrapportages.

Het Cft heeft, in overleg met de OL, voor 2013 de volgende prioriteiten vastgesteld voor wat betreft het financieel beheer:

Openbaar lichaam	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Verbeterpunt	<ul style="list-style-type: none"> - Budgethouderschap - Planning en controlcyclus overheidsnv's - Liquiditeitsbeheersing - Verplichtingenregistratie - Risicomangement - Projectmanagement en -control 	<ul style="list-style-type: none"> - Liquiditeitsplanning - Beschrijven werkprocessen - Kwaliteitsverbetering rapportage - Verbeteren van de inning van gelden - Balans OL Sint Eustatius 	<ul style="list-style-type: none"> - Normenkader rechtmatigheid - Risicoanalyse/weerstandsvermogen - Procesbeschrijvingen (vervolg 2012)

Mandaatbesluit BES

Proces

Een aantal taken uit de Wet FinBES is volgens het mandaatbesluit Cft BES door de Minister van BZK aan het Cft gedelegeerd. Qua procesgang verlopen deze taken zoals gesteld in de Wet FinBES, met dien verstande dat waar de minister van BZK staat beschreven het Cft dient te worden gelezen.

Inhoud

Aan het Cft wordt mandaat verleend tot:

- Het verlenen van goedkeuring aan besluiten zoals in artikel 9 (3^e lid), 10 (2^e lid) en 27 (4^e lid) van de Wet FinBES staan vermeld. Dit houdt in dat bij een besluit tot het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap de goedkeuring van het Cft noodzakelijk is. Dat geldt ook voor besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies, en roerende zaken. Dit is noodzakelijk om er zeker van te zijn dat er geen transacties worden gesloten die financieel in het nadeel zijn van het openbaar lichaam. Tenslotte zijn af- en overschrijvingen op de posten van de begroting alleen toegestaan voor zover daartoe machtiging is verleend in de begroting zelf of bij een afzonderlijk besluit van de eilandsraad. Indien er sprake is van een dergelijk afzonderlijk besluit dient het Cft dit goed te keuren. Daarbij worden de termijnen gehanteerd zoals die ook voor het reguliere begrotingsproces gelden (artikel 19).
- Het toestaan van een tekort op de begroting of een overschrijding van de rentelastnorm indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen (artikel 21 3^e lid). Bij deze bijzondere gebeurtenissen zijn bepaalde uitgaven absoluut noodzakelijk en dan mag de verplichting dat de begroting in evenwicht is niet aan het doen van die uitgaven in de weg staan.
- Het verlenen van toestemming voor het aangaan van verplichtingen die niet opgenomen zijn in de goedgekeurde begroting, een goedgekeurde wijziging van de begroting dan wel in een door de minister overeenkomstig artikel 20 vastgestelde begroting (artikel 24). Het kan zijn dat het aangaan van een verplichting en het doen van een uitgave niet kan wachten op een beslissing omtrent goedkeuring van de betreffende begroting of begrotingswijziging. Dan geeft de minister op basis van dit artikel een oordeel, uitsluitend over de betreffende uitgave. Als er toestemming

wordt verleend, volgt dan nog wel het formele besluit omtrent goedkeuring. In de tussentijd kan de betreffende verplichting en de daarbij behorende uitgave al wel worden gedaan.

In 2012 is het mandaatbesluit gewijzigd en is aan de Rijksvertegenwoordiger het mandaat overgedragen tot:

- Het verstrekken van verklaringen van geen bezwaar jegens het benoemen of herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals bedoeld in artikel 9 (6^e lid).

Personeel

Proces

Het proces met betrekking tot de personele informatieverstrekking ziet er als volgt uit:

1. Bij de totstandkoming van de begroting wordt een overzicht gegeven van de door het OL vastgestelde formatie, alsmede het te verwachten personeelbestand (overzicht) om de begroting uit te kunnen voeren.
2. Het Cft beoordeelt of de totale personeelslasten die met deze formatie zijn gemoeid juist en volledig in de begroting is verwerkt en er sprake is van een sluitende begroting. Indien dit niet het geval blijkt zal er op de personeelslasten, dan wel op een andere post in de begroting, moeten worden bezuinigd.

Inhoud

Bij de totstandkoming van de begroting wordt door het OL een verwacht personeelsoverzicht gegeven. In het te verwachten personeelsoverzicht dient de bruto personeelslast te zijn opgenomen, dus het bruto salaris inclusief alle toelagen zoals die bij de Cao-onderhandelingen met de sociale en institutionele partners overeen zijn gekomen. Hierbij kan men denken aan werkgeverslasten voor het openbaar lichaam zoals sociale premies, belastingpremies, pensioenpremies, kindertoelagen en overige bijdragen. Voor wat betreft vacatures geldt dat het aanbevelenswaardig is de uitgaven ramingtechnisch vast te stellen op het maximum van de schaalhoogte voor de betreffende functie. Hierdoor wordt vooraf ruimte ingebouwd in de begroting. Het OL is hier echter vrij in.

Het totaalbedrag dat het openbaar lichaam jaarlijks kwijt is aan personeelslasten dient in de begroting te worden opgenomen. Indien tijdens de uitvoering van de begroting blijkt dat de werkelijke personeelslasten het daarvoor begrote bedrag overstijgt, dan zal het OL hier moeten ingrijpen door een bezuinigingsmaatregel door te voeren. Dit kan op personeel zijn, maar er kan ook voor een alternatieve dekking worden gekozen door of de baten te verhogen, dan wel andere lasten te verlagen. Dit dient dan door een begrotingswijziging plaats te vinden. Deze begrotingswijziging dient door de Eilandsraad te worden vastgesteld en door tussenkomst van het Cft aan de Minister van BZK ter goedkeuring te worden voorgelegd. Het is aan te bevelen om in ieder geval per kwartaal de informatie uit de verzamelloonstaat te verwerken in de kwartaalrapportages en door het beeld dat dan ontstaat, het verwachte personeelsoverzicht conform aan te passen. Indien sprake is van het niet ingevuld zijn van vacatures, heeft dit een positieve invloed op de lastenbegroting van het OL.

Renteloze lening

Proces

Het proces met betrekking tot de renteloze lening ziet er als volgt uit:

1. De OL kunnen conform de Wet FinBES (artikel 89) een verzoek tot een renteloze lening indienen bij een vakdepartement. Op deze manier wordt er ruimte gecreëerd voor investeringen.
2. Bij de aanvraag voor een renteloze lening toetst het Cft binnen vier weken of sprake is van de uitoefening van een publieke taak, of het instrument van de renteloze lening juist is (beoordeling van de eigen reserves waarmee de financiering eventueel kan worden gedaan en beoordeling of de financiering met een bijzondere uitkering kan worden gedaan) en of het openbaar lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering te doen.
3. De minister op wiens beleidsterrein de betreffende investering gedaan moet worden zal een aanvraag voor een renteloze lening binnen drie weken na ontvangst van het verzoek (voorzien van advies van het Cft) moeten beoordelen, waarbij het advies van het Cft zal worden betrokken. De verantwoordelijkheid om de inhoudelijke afweging nut/noodzaak van de gewenste investering te maken, ligt dus primair bij het vakdepartement. Hierover moet op grond van artikel 91, lid 3 van de Wet FinBES overleg worden gevoerd met BZK en Financiën.
4. De Minister die het aangaat besluit uiteindelijk op basis van de aanvraag van de Eilandsraad van het OL en het advies van het Cft binnen drie weken na het overleg met BZK en Financiën over het verschaffen van de lening en stuurt dit besluit aan de Eilandsraad en het Cft.

Collectieve sector / rentelastnorm

Proces

Het proces met betrekking tot de rentelastnorm van de collectieve sector (CS) ziet er als volgt uit:

1. In de Wet FinBES is opgenomen dat de OL niet rentedragend mogen lenen.
2. De rentelastnorm voor de CS van een OL bedraagt 0% gemiddeld per begrotingsjaar.
3. Indien een dreigende overschrijding van de rentelastnorm wordt veroorzaakt door uitgaven- en inkomstenontwikkelingen in de CS, niet zijnde het OL, kan onze Minister aanwijzingen geven aan een of meer rechtspersonen binnen de CS ter beheersing van de rentelasten van de CS.
4. Ter beoordeling van deze uitgaven- en inkomstenontwikkeling rapporteert het Cft in samenwerking met het CBS Nederland uiterlijk 15 juli, gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekeningen van de OL, over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers van de CS van de OL aan de Minister van BZK.

Inhoud

De stand van zaken met betrekking tot bovenstaande beoordeling is als volgt:

- CBS Nederland heeft in mei 2012 de CS van alle OL vastgesteld. Deze vastgestelde CS vormt het uitgangspunt voor de werkzaamheden die samenhangen met het toetsen van de rentelastnorm en het daartoe beoordelen van de uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers.
- Tot op heden is het lastig gebleken om betreffende informatie van de entiteiten die tot de CS van de OL behoren te verkrijgen. Het Cft heeft de OL eind 2012 verzocht om zo snel als mogelijk de jaarrekeningen over het jaar 2011 van de betreffende entiteiten te overleggen, zodat CBS Nederland met de analyse en het opmaken van de statistische rapportage kan starten. Het OL Saba heeft de gevraagde informatie reeds opgeleverd. Van OL Bonaire is onlangs een eerste hoeveelheid stukken ontvangen.
- Tevens ontvangt het Cft graag, zodra deze gereed zijn, de jaarrekeningen 2012. Idealiter is dat voor 1 april 2013, zodat de statistische rapportage die CBS Nederland zal opstellen –en waarvoor enige tijd nodig is- gelijktijdig met het doorgeleiden van de jaarrekeningen van de OL zelf conform artikel 31 van de Wet FinBES aan de Minister van BZK kan worden doorgeleid.
- In geval op enig moment niet alle informatie voorhanden is om een uitspraak te kunnen doen over het voldoen aan de rentelastnorm van de CS als geheel zal CBS Nederland in overleg met het Cft besluiten wanneer de (niet volledige) rapportage wordt opgemaakt en naar de Minister van BZK zal worden verzonden. De datum van 15 juli uit de Wet FinBES wordt daarbij in acht genomen.
- Het Cft heeft met CBS Nederland de werkafspraken gemaakt dat als er vanuit het CBS Nederland op basis van de aangeleverde stukken vragen zijn voor de verschillende entiteiten binnen de CS, die via het Cft bij de betreffende entiteiten worden neergelegd.