

Memo Begrotingsrechtmatigheid

Aan: Eilandsraad Openbaar Lichaam Bonaire
Van: Astrium Overheidsaccountants
Datum: 9 juli 2023
Betreft: Memo begrotingsrechtmatigheid

1. Inleiding

Bij de jaarrekening 2022 (welke nog door de eilandsraad moet worden goedgekeurd) is een goedkeurende controleverklaring verstrekt voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Ten aanzien van het (controle)onderdeel begrotingsrechtmatigheid impliceert dit dat er geen materiële onrechtmatigheden zijn, welke meegewogen moeten worden in het rechtmatigheidsoordeel.

In ons accountantsverslag 2022 is derhalve geen overzicht van de begrotings-onrechtmatigheden en de hieruit getrokken conclusie(s) opgenomen. In bijgaand memo verstrekken wij u inzicht in de afwegingen ten aanzien van het onderdeel begrotingsrechtmatigheid. Aanvullend hebben wij ook een advies opgenomen naar aanleiding van de informatie die wij hebben gekregen en vernomen na afgifte van onze controleverklaring bij de jaarrekening 2022.

2. Begrotingsrechtmatigheid

In het vigerende door de eilandsraad vastgestelde controleprotocol welke van toepassing is voor het boekjaar 2022 is het volgende opgenomen:

“Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening, hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is- voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de eilandsraad zoals geregeld is in de Wet WolBES en de Wet FinBES. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de eilandsraad geformuleerde beleid en/of word gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. **Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de eilandsraad bij de vaststelling van de jaarrekening.**

In voorkomende gevallen zijn onderstaande begrotingsafwijkingen als onrechtmatig aan te merken, maar hoeven deze **niet te worden meegewogen in het oordeel** van de accountant:

- a. Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet;
- b. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid van de eilandsraad, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd, bijvoorbeeld als gevolg van een open einde (subsidie)regeling;

- c. Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die in het verantwoordingsjaar als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder blijkt. Het gaat hierbij in de praktijk veelal om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen;
- d. Kostenoverschrijdingen op investeringen, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvingslasten en financieringslasten in navolgende jaren, zijn alleen in het jaar van ontstaan als onrechtmatig aan te merken.

Uit de jaarrekening 2022 blijkt dat de onderstaande drie functies een overschrijding hebben van de begroting.

Functie	Overschrijding (N) / Onderschrijding (V) in \$1.000	Rechtmatig	Conclusie
0 – Algemeen Bestuur	5.695 (N)	Nee	Onrechtmatigheid telt niet mee voor oordeel accountant
1 – Openbare orde en veiligheid	255 (V)	Ja	Rechtmatig
2 – Verkeer, vervoer en waterstaat	10.185 (V)	Ja	Rechtmatig
3 – Economische zaken	1.184 (V)	Ja	Rechtmatig
4 – Onderwijs	51 (V)	Ja	Rechtmatig
5 – Cultuur en recreatie	827 (N)	Nee	Onrechtmatigheid telt niet mee voor oordeel accountant
6 – Sociale voorzieningen / maatschappelijk werk	7.980 (V)	Ja	Rechtmatig
7 – Volksgezondheid	3.473 (V)	Ja	Rechtmatig
8 – Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	1.151 (V)	Ja	Rechtmatig
9 – Financiering / alg. dekkingsmiddelen	9.475 (N)	Nee	Onrechtmatigheid telt niet mee voor oordeel accountant

Ten aanzien van de (drie) bovenstaande overschrijdingen van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de begrote lasten hebben wij onderstaande conclusie getrokken:

0 – Algemeen Bestuur (\$5.695k (N))

De overschrijding op deze functie wordt veroorzaakt door de opgenomen (meerjarige) verplichting inzake de seniorenregeling (extra last \$ 6.757.000).

Middels het BC-besluit van 16-05-2022 met registratienummer 2022000560 (kopie aan eilandsraad) is de seniorenregeling vastgesteld. In dit besluit wordt er ten onrechte vanuit gegaan dat de lasten van de seniorenregeling (gespreid) ten laste komen van de boekjaren 2022-2027 (moment uitbetaling maandelijkse vergoeding).

In het besluit wordt voor de dekking van (een deel van) de kosten rekening gehouden met een dekking uit de reguliere begroting 2022 (\$ 600.000) (en meerjarenbegroting 2023-2025 (\$ 750.000 per jaar). Tevens wordt uitgegaan van een (beperkte) kostenbesparing. Vervolgens is in de begroting 2023 rekening gehouden met een last van \$ 1 mln.

Zoals gesteld is bij het opstellen van het BC-besluit er ten onrechte vanuit gegaan dat de lasten van de seniorenregeling verspreid ten laste komen van de jaren 2022-2027 (moment uitbetaling maandelijkse vergoeding). Met de medewerkers die gebruik willen maken van de regeling zijn in 2022 overeenkomsten afgesloten. Vanuit deze overeenkomsten ontvangen medewerkers over 36 maanden een uitbetaling. Hier staat geen prestatielevering in de toekomst tegenover. Op grond hiervan hebben wij geconcludeerd dat er voor alle medewerkers waarvoor een overeenkomst is afgesloten er sprake is van een in rechte afdwingbare verplichting, welke voor het gehele bedrag op de balans opgenomen moet worden (verplichting vanuit BBV BES). Hiermee is sprake van een afwijking ten opzichte van het BC-besluit: immers lasten worden niet over een periode van 5 jaar verdeeld, maar direct ten laste van 1 jaar (2022) verantwoord.

Op basis van bovenstaande informatie hebben wij geconcludeerd dat er weliswaar sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid, maar dat hiervoor uitzondering c (zie bovenstaand) van toepassing is. Hierbij hebben wij geconcludeerd dat vanuit de bepalingen van BBV BES uitzondering c toegepast moest worden inzake de vorming van de verplichting. Hierdoor is telt deze begrotingsonrechtmatigheid niet mee voor ons oordeel.

In aanvulling hebben wij onderstaande tekst in het accountsverslag 2022 opgenomen:

5.8 Verplichting Seniorenregeling

In 2022 maakt het seniorenbeleid deel uit van de ingezette revitalisering van het ambtelijk apparaat. Hierbij is aan medewerkers de gelegenheid geboden om vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd met pensioen te gaan. De seniorenregeling wordt van 2023 tot aan 2027 gefaseerd uitgevoerd. De compensatie bestaat uit de doorbetaling van de pensioenpremie naar rato én de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) tot aan het bereiken van de 65 jarige leeftijd. Aan medewerkers, die hiervoor in aanmerking komen, is de mogelijkheid geboden om in 3 groepen in de navolgende perioden uit te stromen. In 2022 hebben meerdere medewerkers aangegeven schriftelijk aangegeven hiervan gebruik te willen maken. Hierdoor is in de jaarrekening 2022 een verplichting opgenomen voor \$ 7,2 miljoen. Deze verplichting bestaat uit een kortlopende deel (jaren 2023 en 2024) ad \$ 3,1 miljoen en een langlopend deel (jaren 205 en 2026) ad \$ 4,1 miljoen.

Advies:

Op zaterdag 8 juli 2023 heeft Astrium (de heer Knoester) een gesprek gehad met de fractievoorzitters van eilandsraad inzake bovengenoemde begrotingsonrechtmatigheid. Vanuit deze bespreking blijkt dat de eilandsraad van mening is dat zij een expliciete goedkeuring had moeten geven aan de totale verplichting voor de seniorenregeling (in casu besluit inwerkingtreding seniorenregeling). Vooraf was immers niet helder dat op basis van het BBV-BES een volledige verplichting voor de gehele periode 2023-2027 in de jaarrekening 2022 moest worden genomen.

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel, adviseren wij de eilandsraad om een indemniteitsprocedure op te (laten) starten inzake de overschrijding van de lasten op deze functie. Dit zorgt voor een duidelijke en transparante wijze van verantwoorden richting de eilandsraad van deze begrotingsoverschrijding.

5 – Cultuur en recreatie (\$ 827k (N))

Het OLB ontvangt jaarlijks van Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire de loterij vergunningsrechten. Overeenkomstig een overeenkomst tussen het OLB en BOG zal het OLB de ontvangen vergunningsrechten doorstorten naar BOG. BOG zal deze ontvangen gelden besteden aan “sport, cultuur, charitatief werk en onderwijs”.

In de jaarrekening 2022 is hierover het volgende opgenomen:

“Sinds 2018 zijn geen middelen vanuit FWNB aan BOG beschikbaar gesteld. Wel is bij de resultaatbestemming 2019 USD 430.000 in een bestemmingsreserve gestort. Derhalve moet nog USD 1.406.000 gereserveerd worden als ‘nog te betalen’. We hebben daarnaast vastgesteld dat het OLB ten onrechte in 2021 een termijnfactuur voor de aanleg van een kunstgrasveld van USD 644.000 heeft betaald. We hebben dit laatste bedrag daarom opgenomen als een bate op deze functie.”

Dit betreft een kostenoverstijging die past binnen het bestaande beleid van de eilandsraad. Immers in de begrotingen 2018-2022 is rekening gehouden met het feit dat het OLB de ontvangen gelden inzake FWNB beschikbaar zou stellen aan BOG (kunst en sport).

Op basis van bovenstaande informatie hebben wij geconcludeerd dat er weliswaar sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid, maar dat hiervoor uitzondering b (zie bovenstaand) van toepassing is. Hierdoor is telt deze begrotingsonrechtmatigheid niet mee voor ons oordeel.

9 – Financiering / alg. dekkingsmiddelen (\$ 9.475K (N))

De hogere lasten op deze functie wordt veroorzaakt door onder andere: vormen voorziening dubieuze debiteuren (als gevolg van opgelegde aanvullende aanslagen 2022), afboeken leningen, voorziening voor de lening FINEB (zie onderstaande tekst in het accountantsverslag) waar ook hogere baten tegenover staan.

5.4 FINEB-leningen

In 2010 heeft de Stichting FINEB (Finansiamentu Estudio di Boneiru) de vorderingen inzake de verstrekte leningen inzake studiefinanciering tot en met 10 oktober 2010 overgedragen aan de staat (lees Ministerie van OCW). In een drie-partijen-overeenkomst is het OLB overeengekomen dat de jaarlijkse terugbetaalde studiefinanciering via het Ministerie van OCW worden teruggestort aan het OLB. Ultimo 2022 bedraagt de totale (bruto)vordering inzake de verstrekte studiefinanciering \$ 4,4 miljoen. Het OLB heeft in overleg met de RCN en DUO een inschatting gemaakt dat van het resterende (bruto)bedrag nog slechts 10% kan worden geïncasseerd. Derhalve is een voorziening gevormd van 90% van deze totale vordering. In de jaarrekening 2022 is ter grootte van de (netto)vordering ad \$ 443.382 een bestemmingsreserve FINEB gevormd ter dekking van de toekomstige meerjaren exploitatiebegroting zoals afgestemd met de Eilandsraad.

Al deze overschrijdingen vallen binnen de uitzonderingscategorieën a en b en zijn derhalve niet van invloed op het rechtmatigheidsoordeel. Hierdoor is telt deze begrotingsonrechtmatigheid niet mee voor ons oordeel.

3. Afsluiting

Zoals opgenomen in de toelichting bij functie 0 adviseren wij u de overschrijding van de lasten voor de seniorenregeling middels een indenniteitsbesluit de begrotingsoverschrijding expliciet te laten besluiten door de eilandsraad. Dit zorgt voor een duidelijke en transparante wijze van verantwoordende richting de eilandsraad van deze begrotingsoverschrijding, maar doet geen afbreuk aan ons oordeel.