



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  
24 augustus 2023  
Ons kenmerk  
Cft 202300077  
Pagina  
1/7

Uw kenmerk  
  
Bijlage  
2

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

Onderwerp  
Advies bij de ontwerpbegroting 2024

Geachte heer Oleana,

Op 10 augustus 2023 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) voor het begrotingsjaar 2024 van Bonaire. Met dit schrijven ontvangt u het advies van het Cft bij deze OB.<sup>1</sup> 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. In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing bij dit advies.

### **Oordeel**

De OB toont evenwicht in 2024 en beperkte overschotten in de periode 2025-2027. Het Cft constateert naar tevredenheid dat Bonaire, na meerdere jaren een tekort te hebben begroot, nu meerjarig voldoet aan de centrale evenwichtsnorm uit de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES).

Bonaire licht de meerjarige beleidsprioriteiten van het bestuurscollege in de OB uitgebreid en duidelijk toe, maar de financiële vertaling daarvan is naar het oordeel van het Cft voor verdere verbetering vatbaar. Zo neemt Bonaire alleen de structurele bijzondere uitkeringen op in de OB, waardoor de begroting niet volledig is. De begroting is, zoals voorgeschreven, ingedeeld op basis van de functionele indeling. Daarnaast neemt Bonaire tot genoegen van het Cft ook een overzicht op basis van economische categorieën op. Dit overzicht wordt echter niet nader toegelicht, waardoor het Cft zich geen goed oordeel kan vormen over het realiteitsgehalte van met name de lasten. Het Cft verzoekt Bonaire de bijzondere uitkeringen meerjarig te verwerken in de OB, en de lasten op basis van economische categorieën nader toe te lichten.

### **Toelichting**

Bonaire presenteert een sluitende begroting in 2024, gevolgd door begrotingsoverschotten in de jaren 2025 (USD 1,4 miljoen), 2026 (USD 1,4 miljoen) en 2027 (USD 1,8 miljoen). Het Cft vraagt al langer aandacht voor een reële begroting, waarin zowel de ambities van Bonaire als de uitvoeringskracht tot uiting komen.<sup>2</sup> De verhoging van de vrije uitkering en de extra baten uit de toeristenbelasting zorgen voor een structurele verhoging van de baten.

In de OB zijn voor zowel 2024 als meerjarig niet alle verwachte baten en lasten opgenomen, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 3 van het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES. Bonaire neemt namelijk alleen de structurele bijzondere uitkeringen op in de OB en verwerkt de overige bijzondere uitkeringen pas in de begroting met de eerste begrotingswijziging (BW) 2024. Hierdoor geeft de OB geen accuraat beeld van de daadwerkelijke omvang van de begroting en wordt het sturend vermogen van de begroting beperkt. Daarnaast wordt, zeker gegeven het feit dat de bijzondere uitkeringen een substantieel deel van de begroting vormen, ook de kaderstellende rol die de eilandsraad heeft bij het vaststellen van de begroting beperkt.

Deze wijze van verantwoording leidt er ook toe dat de begroting, de uitvoeringsrapportages en de jaarrekening gezamenlijk geen consistent, duidelijk en stelselmatig inzicht geven in de financiële positie van het openbaar lichaam gedurende het begrotingsjaar. Terwijl de begroting geen bijzondere uitkeringen bevat, worden de baten en lasten in de uitvoeringsrapportages en de jaarrekening juist inclusief de baten en lasten samenhangend met de bijzondere uitkeringen gepresenteerd. Dit beperkt niet alleen het inzicht in de reguliere exploitatie van het openbaar lichaam, maar leidt er ook toe dat de meerjarenraming niet kan worden vergeleken met de recente realisatie. Een correcte benchmark ontbreekt aldus. Het Cft verzoekt Bonaire derhalve ook gedurende de begrotingsuitvoering de reguliere baten en lasten te scheiden van de baten en lasten samenhangend met bijzondere uitkeringen.

Het versterken van de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam vormt een belangrijk thema in de begroting. Bonaire introduceerde in 2022 de seniorenregeling, waardoor ambtenaren vrijwillig vervroegd kunnen uittreden. In de OB wordt de impact van de seniorenregeling op de slagkracht van het openbaar lichaam niet toegelicht. Ook is niet duidelijk welk effect de seniorenregeling heeft op de meerjarige personeelslasten van het openbaar lichaam. Het Cft verzoekt Bonaire beide punten in de begroting te verduidelijken.

Bonaire presenteert in de OB een meerjarig investeringsplan. Hieruit blijkt dat Bonaire USD 16,3 miljoen aan investeringen begroot in 2024, oplopend tot USD 22,6 miljoen in 2027. Een groot deel van de investeringen in 2024 is bestemd voor verbetering van het wegennet. Bonaire licht de voorgenomen investeringen afdoende toe in de OB, maar de meerjarige doorwerking op de gewone dienst wordt niet gespecificeerd. Het Cft adviseert Bonaire het effect van de investeringen op de instandhoudingskosten nader toe te lichten in de begroting.

Kenmerk  
Cft 202300077  
Blad  
3/7

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

Drs. L.M.C. Ongerling

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire

### Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

Bonaire zet in de OB de meerjarenraming voor de periode 2024-2027 af tegen de tweede ontwerpbegrotingswijziging (OBW) 2023 en de jaarrekening 2022. Deze vergelijking geeft echter een vertekend beeld. Bonaire neemt de bijzondere uitkeringen namelijk niet op in de meerjarenraming, maar verwerkt deze pas met de eerste BW 2024 in de begroting. In de begrotingsuitvoering maakt Bonaire dit onderscheid daarentegen niet. De prognoses in de tweede OBW 2023, die overigens nog niet is vastgesteld door de eilandsraad, en de realisatiecijfers over 2022 bevatten wel de baten en lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen.<sup>3</sup>

Deze wijze van verantwoording en presentatie beperkt het inzicht in de financiële positie en reguliere exploitatie van het openbaar lichaam. Bovendien kan het Cft hierdoor geen goed oordeel vormen over de meerjarenraming. De meerjarenraming kan immers niet worden vergeleken met de meest recente realisatiecijfers exclusief bijzondere uitkeringen. In tabel 1 is derhalve de vastgestelde begroting 2023 weergegeven en de meerjarenraming voor de periode 2024-2027.

**Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)<sup>4</sup>**

	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Baten</b>	<b>72,7</b>	<b>85,0</b>	<b>86,9</b>	<b>87,2</b>	<b>87,1</b>
Huren en pachten	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overige goederen en diensten	0,2	0,7	0,7	0,7	0,7
Belastingen en lokale heffingen	29,5	31,7	32,1	32,7	33,1
Overdrachten	40,0	51,5	52,9	52,6	52,3
Reserves	2,8	0,9	1,0	1,0	0,8
<b>Lasten</b>	<b>73,6</b>	<b>85,0</b>	<b>85,5</b>	<b>85,8</b>	<b>85,3</b>
Personeelslasten en personeel van derden	26,6	29,8	30,5	30,7	30,6
Energiekosten	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Overige goederen en diensten	27,1	33,0	31,7	31,1	31,1
Inkomensoverdrachten	15,4	16,7	16,7	16,7	16,7
Reserves	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Kapitaallasten	2,6	3,2	4,3	4,9	4,5
Onvoorzien	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Resultaat</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>

Bron: vastgestelde begroting 2023 en ontwerpbegroting 2024 van Bonaire.

### Baten

De totale baten stijgen in 2024 met USD 12,3 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2023. Dit wordt met name verklaard door hogere overdrachten (USD 11,5 miljoen) en hogere baten uit belastingen en lokale heffingen (USD 2,2 miljoen). De toename van de overdrachten in 2024 kan grotendeels worden toegeschreven aan de verhoging van de vrije uitkering voor Bonaire. De vrije uitkering stijgt in 2024 met USD 8,0 miljoen ten opzichte van de begroting 2023.

Bonaire baseert de meerjarenraming van de baten uit belastingen en lokale heffingen op de realisatiecijfers tot en met juni 2023. De hogere baten in 2024 worden verklaard door hogere baten uit de havenbelasting, grondbelasting en toeristenbelasting. Bonaire veronderstelt dat de baten uit de toeristenbelasting ook na 2024 jaarlijks met drie procent toenemen, terwijl de baten uit de overige belastingsoorten -met uitzondering van de erfpacht- gelijk blijven. Het Cft verzoekt Bonaire de aannames onderliggend aan de raming nader toe te lichten in de begroting.

### Lasten

De lasten stijgen in 2024 met USD 11,4 miljoen ten opzichte van de vastgestelde begroting 2023. Deze toename wordt verklaard door hogere personeelslasten, hogere lasten voor overige goederen en diensten en hogere inkomensoverdrachten. In 2025 en verder stijgen de kapitaallasten, het Cft kan uit de OB niet opmaken wat hiervoor de reden is en wordt hierover graag nader geïnformeerd.

In 2022 introduceerde Bonaire de seniorenregeling, een regeling waarmee ambtenaren met meer dan 30 dienstjaren vrijwillig vervroegd uit dienst kunnen treden. De regeling wordt vanaf 2023 tot 2027 gefaseerd uitgevoerd. Ondanks het verzoek van het Cft daartoe,<sup>5</sup> blijkt uit de OB niet hoeveel medewerkers gebruiken maken van deze regeling en wat het effect daarvan is op de meerjarige personeelslasten. Het Cft verzoekt alsnog nader geïnformeerd te worden over de uitvoering van de seniorenregeling en over de effecten van de regeling op de meerjarige personeelslasten.

Bonaire neemt in de OB 57 fte aan vacatureruimte op, maar licht dit niet nader toe. Het Cft acht het risico aanwezig dat Bonaire deze vacatureruimte in 2024 niet volledig zal kunnen invullen, en adviseert Bonaire de ontwikkeling van de personele bezetting in 2024 nauwlettend te volgen en de personeelslasten tijdig bij te stellen indien daar aanleiding toe is. Daarnaast verzoekt het Cft Bonaire om de vacatureruimte nader toe te lichten.

De lasten voor overige goederen en diensten worden in de OB niet toegelicht, waardoor het Cft het realiteitsgehalte van de stijging van deze lasten niet kan beoordelen. De hogere inkomensoverdrachten worden verklaard door de instelling van een aantal nieuwe subsidies, en de verhoging van enkele bestaande subsidies.

#### Weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen voldoet aan het door de eilandsraad vastgestelde beleid daaromtrent, en conform het verzoek van het Cft betreft Bonaire ook de mate van liquiditeit bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit. Het Cft acht dit een belangrijke stap in de gesprekken die nu gaande zijn tussen Bonaire, het Cft en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de berekening en de invulling van het weerstandsvermogen van Bonaire. De beschikbare weerstandscapaciteit, bestaande uit de algemene reserve en de post onvoorzien, bedraagt per 31 december 2022 USD 32,4 miljoen Bonaire neemt in de OB, conform het advies van het Cft, een aangepaste risicoanalyse op waarin de risico's met een zeer hoge kans van optreden niet langer zijn opgenomen.<sup>6</sup> De totale, gewogen risico's bedragen USD 15,2 miljoen. Het weerstandsvermogen, de ratio die aangeeft hoe robuust de begroting is en in hoeverre de vermogenspositie toereikend is om de geschatte risico's op te vangen, komt daarmee uit op 2,1.

#### Financieel beheer

Het openbaar lichaam Bonaire ontving bij de jaarrekening 2022 een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid van de externe accountant. Bonaire stelt in de OB in 2024 prioriteit te geven aan het behoud en de versterking van het financieel beheer om zo wederom een goedkeurende verklaring te ontvangen. Het Cft acht dit een positieve ontwikkeling. In de OB wordt echter niet toegelicht op welke wijze Bonaire dit gaat aanpakken, en hoe de beperkingen in de uitvoeringskracht worden ondervangen. Het Cft wordt hier in de uitvoeringsrapportages graag nader over geïnformeerd.

#### Collectieve sector

Conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES rapporteert het Cft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks, gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekening, over de voorlopige uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector van de openbare lichamen aan de minister van BZK. De laatste vaststelling van de collectieve sector van Bonaire dateert echter van 2020, waardoor het opstellen van bovengenoemde rapportage voor de recentere jaren niet mogelijk is. Het Cft zal in samenwerking met het CBS nagaan hoe zo snel mogelijk tot een actualisatie van de vaststelling van de collectieve sector van Bonaire kan worden gekomen, en u hierover informeren.

Het Cft maakt uit de OB op dat de overheidsdeelnemingen vorderingen maken bij het opstellen, controleren en vaststellen van de jaarrekeningen. De achterstand is echter nog niet volledig ingelopen en het Cft verzoekt Bonaire om zorg te dragen voor een spoedige afhandeling hiervan. Daarnaast wordt het Cft graag geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de opheffing van de Bonaire Holding Maatschappij.

## **Bijlage 2: Eindnoten**

---

<sup>1</sup> Op basis van artikel 17 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) adviseert het Cft bij de OB 2024. Het toetsingskader voor beoordeling van de OB wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria.

<sup>2</sup> Cft, zonder kenmerk, Evenwichtige en reële begroting van groot belang, d.d. 9 februari 2023.

<sup>3</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat Bonaire de bijzondere uitkeringen niet meerjarig verwerkt in de OBW.

<sup>4</sup> In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

<sup>5</sup> Cft, kenmerk Cft 202300061, Advies bij de jaarrekening 2022, d.d. 27 juli 2023.

<sup>6</sup> Cft, kenmerk Cft 202200100, Advies bij de ontwerpbegroting 2023, d.d. 30 augustus 2022.