



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

Datum  
18 juli 2024  
Ons kenmerk  
Cft 202400086  
Pagina  
1/7

Uw kenmerk

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800

Bijlage

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

-

Onderwerp  
Advies bij de jaarrekening 2023 van het openbaar lichaam Bonaire

Geachte heer Oleana,

Op 8 juli 2024 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) conform artikel 31 lid 1 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) de jaarrekening 2023 van Bonaire tezamen met het accountantsverslag en de controleverklaring. Hierbij ontvangt u het advies van het Cft bij de jaarrekening 2023.<sup>1</sup>

### **Oordeel**

Bonaire realiseerde over 2023 een negatief resultaat van USD 3,4 miljoen. De begroting ging uit van een nulresultaat voor 2023. Het tekort wordt veroorzaakt door verschillende mutaties in de reserves die Bonaire voor een deel na afloop van het boekjaar doorvoerde. Zonder deze mutaties zou het resultaat USD 7,1 miljoen positief bedragen. De eilandsraad besloot bij vaststelling van de jaarrekening het negatieve resultaat van USD 3,4 miljoen ten laste te brengen van de algemene reserve. Op grond van de Wet FinBES dient het openbaar lichaam het tekort van USD 3,4 miljoen te compenseren met overschotten in de lopende begroting 2024 en de begroting voor 2025.<sup>2</sup>

De jaarrekening 2023 van het openbaar lichaam Bonaire is door de externe accountant voorzien van een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Dit is de tweede keer op rij dat de accountant een volledig goedkeurende controleverklaring heeft afgegeven over de jaarrekening van Bonaire.

### **Toelichting**

#### Resultaat

Bonaire realiseert USD 135,5 miljoen aan baten en USD 128,5 miljoen aan lasten. Het resultaat van Bonaire voor de mutaties bedraagt daarmee USD 7,1 miljoen.

Na alle mutaties in de bestemmingsreserves realiseert Bonaire USD 152,2 miljoen aan baten en USD 155,5 miljoen aan lasten, het resultaat na bestemming is USD 3,4 miljoen negatief.

Bonaire wil dit tekort dekken door een onttrekking aan de algemene reserve. Op grond van de Wet FinBES dienen tekorten in uitgangspunt te worden gecompenseerd met overschotten in de lopende begroting en de begroting 2025. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Cft en de openbare lichamen maakten onlangs afspraken over wanneer een onttrekking aan de reserves eventueel wel mogelijk zou kunnen zijn. Daarvan kan alleen sprake zijn als de weerstandscapaciteit minimaal op het door de eilandsraad noodzakelijk geachte niveau is en in voldoende mate liquide is.<sup>3</sup> Volgens de jaarrekening 2023 is het saldo van de geïdentificeerde risico's van Bonaire USD 14,1 miljoen en het vrij beschikbare saldo aan liquide middelen USD 11,3 miljoen. Het saldo aan liquide middelen om de risico's te dekken conform de gemaakte afspraken is derhalve onvoldoende. Daarnaast ontbreekt een duidelijk overzicht van de mate van liquiditeit van het weerstandsvermogen in de jaarrekening 2023. Het Cft kan daarom niet beoordelen of het weerstandsvermogen voldoende liquide is om eventuele risico's te dekken. Het is conform de gemaakte afspraken niet toegestaan om het tekort bij de jaarrekening 2023 te dekken middels een onttrekking aan de algemene reserve.

#### Bestemmingsreserves

Bij de jaarrekening 2022 bedroegen de bestemmingsreserves USD 44,3 miljoen. Over het jaar 2023 is in totaal voor een bedrag van USD 22,6 miljoen toegevoegd en voor een bedrag aan USD 4,7 miljoen onttrokken aan de bestemmingsreserves. Bij de jaarrekening 2023 bedraagt het totaal aan bestemmingsreserves USD 66,9 miljoen. Het Cft heeft zowel bij de jaarrekening 2022 als bij de begrotingswijzigingen in 2023 geadviseerd terughoudendheid te betrachten met het instellen van bestemmingsreserves.<sup>4</sup> Dit advies is niet opgevolgd. Hierdoor is het inzicht in de financiële situatie van Bonaire beperkt.

#### Onvoldoende inzicht realisatie

Het Cft kan de realisatie van de reguliere exploitatie niet goed beoordelen. Bonaire presenteert in de jaarrekening de baten en lasten inclusief de bijzondere uitkeringen. Hierdoor geeft de jaarrekening geen duidelijk inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar. Het Cft kan niet beoordelen in hoeverre afwijkingen in de realisatie het gevolg zijn van de wijze waarop de bijzondere uitkeringen worden verantwoord, of van mee- en tegenvallers in de reguliere exploitatie. In zijn advies bij de jaarrekening 2022 verzocht het Cft Bonaire in het vervolg duidelijk onderscheid te maken tussen de reguliere baten en lasten en de baten en lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen.<sup>5</sup> Dit advies is niet opgevolgd. Het Cft verzoekt Bonaire nogmaals in het vervolg, in alle begrotingsdocumenten, dit onderscheid te maken.

Incidentele tegenvallers

Mede op advies van de accountant heeft Bonaire een aantal extra lasten verwerkt in de jaarrekening 2023. Dit betreft onder andere de ophoging van de voorziening van debiteuren (USD 2,2 miljoen), de afdracht Algemene Bestedingsbelasting (ABB) over de periode 2019-2023 (USD 1,2 miljoen) en een ophoging van de lasten voor de seniorenregeling (USD 1,1 miljoen). Bonaire is van oordeel dat dit incidentele tegenvallers zijn. Het Cft merkt op Bonaire al eerder te hebben verzocht om de effecten van de seniorenregeling op de meerjarige personeelslasten nader toe te lichten en de financiële gevolgen van de seniorenregeling aan te pakken.<sup>6</sup> Dit verzoek werd niet door Bonaire opgevolgd. Ditzelfde geldt voor de lagere rentebaten (USD 1,5 miljoen), die Bonaire classificeert als een incidentele tegenvaller. In de derde begrotingswijziging (BW) van 2023 nam Bonaire USD 1,8 miljoen aan van het Cft te ontvangen rentebaten op. Het Cft gaf in zijn advies dit niet opportuun te achten en verzocht Bonaire deze rentebaten af te voeren van de begroting.<sup>7</sup> Ook dit verzoek volgde Bonaire niet op. Deze tegenvallers nu kwalificeren als onvoorzien, is naar oordeel van het Cft onjuist.

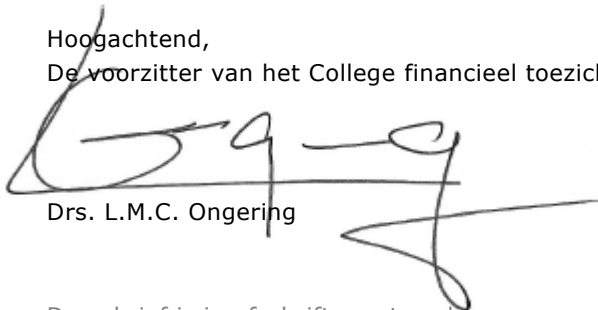
**Vervolg**

Bonaire realiseerde in 2023 een tekort van USD 3,4 miljoen. Dit tekort wordt ten laste gebracht van de algemene reserve. Conform de Wet FinBES dient Bonaire gerealiseerde tekorten te compenseren met overschotten in het lopende en eerstvolgende begrotingsjaar. Het Cft verzoekt Bonaire bij de eerstvolgende BW 2024 aan te geven hoe het in 2023 gerealiseerde tekort zal worden gecompenseerd in 2024 en 2025.

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 bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire

Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire

### Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

Tabel 1 geeft de jaarrekening 2022, de vastgestelde begroting 2023, de begroting inclusief de door de eilandsraad vastgestelde wijzigingen en de uiteindelijke realisatie over 2023 weer.

De jaarrekening 2023 geeft een overzicht op basis van zowel functionele indeling als economische categorieën weer. De begroting 2023 is alleen ingedeeld naar functionele indeling. Het inzicht in de realisatie ten opzichte van de begroting is hiermee beperkt.

**Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)<sup>8</sup>**

	Jaarrekening 2022	VB 2023	VB 2023 incl. wijzigingen	Jaarrekening 2023
<b>Baten</b>	<b>113,2</b>	<b>65,7</b>	<b>154,2</b>	<b>152,2</b>
Vrije uitkering	39,9	40,0	52,2	52,2
Lokale heffingen <sup>9</sup>	32,4	20,8	31,4	34,1
Overige baten	40,9	4,9	70,6	65,9
<b>Lasten</b>	<b>111,0</b>	<b>66,2</b>	<b>154,2</b>	<b>155,5</b>
Personeelslasten	21,9	23,8	23,6	24,1
Overige lasten	89,1	42,2	130,6	131,4
<b>Resultaat</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,4</b>

Bron: jaarrekening 2022, vastgestelde begroting 2023 en jaarrekening 2023 van Bonaire.

#### Baten

Bonaire realiseerde in 2023 USD 152,2 miljoen aan baten, inclusief de baten uit bijzondere uitkeringen. De totale baten zijn daarmee USD 2,3 miljoen lager dan geraamd in de begroting inclusief wijzigingen. De lagere baten worden deels verklaard door de lagere rentebaten (USD 1,8 miljoen).

De baten uit lokale heffingen blijven zich boven verwachting ontwikkelen. De totale baten uit lokale heffingen bedroegen in 2023 USD 34,1 miljoen, de begroting inclusief wijzigingen ging uit van USD 31,4 miljoen aan baten uit lokale heffingen in 2023. In 2020 bedroegen deze baten nog USD 15,3 miljoen, hetgeen betekent dat de baten uit lokale heffingen in de afgelopen drie jaar meer dan verdubbeld zijn. Deze toename komt voornamelijk door de nieuwe wijze waarop de toeristenbelasting sinds 1 juli 2022 wordt geïnd. Daarnaast is Bonaire al geruime tijd bezig met het verbeteren van de inning van de motorrijtuigenbelasting.

#### Lasten

Bonaire realiseerde in 2023 USD 155,5 miljoen aan lasten, inclusief de lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. De totale lasten zijn daarmee USD 0,8 miljoen lager dan geraamd in de begroting inclusief wijzigingen.

De personeelslasten en de lasten van externe inhuur zijn bij de jaarrekening 2023 hoger dan geraamd. De hogere personeelslasten komen onder andere door hogere wachtgeldten voor de gezagdragers van het vorige Bestuurscollege. Ten opzichte van de jaarrekening 2022 zijn de personeelslasten met USD 2,0 miljoen hoger vanwege een hogere personeelsbezetting.

#### Bestemmingsreserves

Een van de bestemmingsreserves die door Bonaire is ingesteld is de risicodekking Bonaire Laboratorium (BonLab). Bij het amendement op de eerste BW 2023 heeft de Eilandsraad ingestemd met een risicodekking voor BonLab ten laste van de algemene reserve. Het Cft adviseerde hierbij negatief op 20 oktober 2023.<sup>10</sup> Bonaire heeft een egalisatiereserve afvalwater (USD 0,9 miljoen) en een reserve afschrijvingen (USD 0,6 miljoen) ingesteld. De grootste bestemmingsreserve betreft afschrijven (USD 17,4 miljoen), gevolgd door de bestemmingsreserve deelnemingen (USD 13,4 miljoen) en de bestemmingsreserve budgetoverheveling (USD 13,9 miljoen). De budgetoverheveling is in de derde BW van 2023 met een bedrag van USD 11,6 miljoen overgeheveld naar 2024.

#### Bijzondere uitkeringen

Op 1 januari 2023 bedroeg het saldo aan bijzondere uitkeringen USD 44,6 miljoen. Gedurende het jaar ontving Bonaire USD 33,4 miljoen aan nieuwe bijzondere uitkeringen en realiseerde Bonaire USD 48,3 miljoen aan lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. Ultimo 2023 resteert derhalve een saldo van USD 29,7 miljoen. In de jaarrekening 2023 neemt Bonaire een overzicht op van alle projecten die zijn gefinancierd met bijzondere uitkeringen, voorzien van een toelichting en de voortgang per project.

Verschillende projecten gefinancierd met bijzondere uitkeringen zijn voltooid en moeten worden afgewikkeld. Indien er resterende bedragen zijn dient het openbaar lichaam met het betreffende ministerie afspraken te maken over terugbetaling of eventuele herbesteding. Het Cft spoort Bonaire aan om de openstaande bijzondere uitkeringen af te wikkelen met de betreffende ministeries.

#### Vermogenspositie

Het eigen vermogen van Bonaire bedraagt ultimo 2023 USD 91,2 miljoen, een toename van USD 12,5 miljoen ten opzichte van de stand ultimo 2022. Het eigen vermogen wordt gevormd door de algemene reserve (USD 27,6 miljoen), de bestemmingsreserves (USD 67,0 miljoen) en het resultaat over 2023 (USD 3,4 miljoen negatief).

Het openbaar lichaam heeft bij vaststelling van de jaarrekening 2023 besloten om USD 22,2 miljoen toe te voegen aan de bestemmingsreserves, en USD 4,7 miljoen te onttrekken. Deze mutaties bestaan uit wijzigingen die gedurende het jaar 2023 tijdens een BW zijn vastgesteld, en die bij vaststelling van de jaarrekening zijn besloten.

De jaarrekening 2023 bevat een risicoparagraaf met inzicht in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. De geïdentificeerde risico's bedragen USD 14,1 miljoen en het vrij beschikbare saldo aan liquide middelen bedraagt USD 11,3 miljoen. Het beschikbare saldo aan liquide middelen is derhalve lager dan het saldo van de geïdentificeerde risico's.

#### Financieel beheer

De accountant heeft de jaarrekening 2023 voorzien van een goedkeurende verklaring voor de getrouwheid en rechtmatigheid. Dit is het tweede jaar op rij. De accountant benadrukt dat de interne organisatie van het openbaar lichaam voortvarend aan de slag is gegaan met het financieel beheer. Daarnaast zijn volgens de accountant de opmerkingen uit voorgaande jaren ondervangen. Hierdoor is de kwaliteit van het financieel beheer en de administratieve organisatie en interne beheersing verder verbeterd. De accountant merkt op dat de basis voor een goed financieel beheer voor Bonaire is gelegd. Het is van belang dat deze basis continue wordt onderhouden en structureel wordt belegd binnen de organisatie en bedrijfsvoering processen. Op dit moment is een aantal sleutelposities bij het openbaar lichaam vacant. Het Cft maakt zich zorgen over de continuïteit en de waarborging van de stappen die Bonaire de laatste jaren heeft gemaakt.

#### 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 niet mogelijk is. Het Cft stuurde op 12 maart 2024 een verzoek met betrekking tot de actualisatie van de collectieve sector van Bonaire.<sup>11</sup> Bonaire reageerde op 20 juni 2024. Het Cft zal 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 over de vervolgstappen informeren.

Om toetsing van de rentelastnorm mogelijk te maken, dient het bestuurscollege bovendien uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekeningen van de entiteiten behorende tot de collectieve sector ter beschikking te stellen aan het Cft. Vooralsnog ontving het Cft van geen van de entiteiten de jaarrekening 2023. Hoewel de entiteiten vorderingen maken bij het opstellen, controleren en vaststellen van de jaarrekeningen, is de achterstand nog niet ingelopen. Het Cft verzoekt u om zorg te dragen voor een spoedige afhandeling hiervan.

## **Bijlage 2: Eindnoten**

---

<sup>1</sup> Het toetsingskader voor de beoordeling van de jaarrekening 2023 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> Wet FinBES artikel 31 lid 3 jo. artikel 22 lid 2.

<sup>3</sup> BZK, kenmerk 2023-0000719841, Weerstandscapaciteit en mate van liquiditeit – openbare lichamen, d.d. 28 februari 2024.

<sup>4</sup> Cft, kenmerk 202300061, Advies bij de jaarrekening 2022, d.d. 27 juli 2023, Cft, kenmerk 202300126, Advies bij besluit tot derde wijziging van de begroting 2023, d.d. 23 november 2023.

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

<sup>6</sup> Cft, kenmerk 202300061, Advies bij de jaarrekening 2022, d.d. 27 juli 2023.

<sup>7</sup> Cft, kenmerk 202300126, Advies bij besluit tot derde wijziging van de begroting 2023, d.d. 23 november 2023.

<sup>8</sup> In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

<sup>9</sup> De lokale heffingen bestaan uit de leges burgerzaken, erfpachten en huur, casinorechten, havenbelasting, vergunningsrechten, slachthuizen, reinigingsrechten, bouwvergunningen, motorrijtuigenbelasting, toeristenbelasting, logeergastenbelasting, verhuurautobelasting, grondbelasting, opcenten vastgoedbelasten, precariorechten en cruise pax.

<sup>10</sup> Cft, kenmerk 202300108, Advies bij de amendering van de eerste en tweede begrotingswijziging 2023 en de amendering en nota van wijziging bij de ontwerpbegroting 2024 van het openbaar lichaam Bonaire, d.d. 20 oktober 2023.

<sup>11</sup> Cft, kenmerk Cft 202400030, Actualisatie samenstelling collectieve sector Bonaire, d.d. 12 maart 2024.