



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  
15 juli 2022  
Ons kenmerk  
Cft 202200082  
Pagina  
1/5

Uw kenmerk

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

Bijlage

E-mail info@cft.cw  
Internet www.cft.cw

Onderwerp  
Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022

Geachte heer Rijna,

Op 29 juni 2022 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de uitvoeringsrapportage (UR) over het eerste kwartaal van 2022 van het openbaar lichaam Bonaire. Met dit schrijven ontvangt u de reactie van het Cft op de eerste UR.

### **Procesgang**

Bonaire diende drie versies van de eerste UR in bij het Cft. Op 17 mei 2022 ontving het Cft de eerste versie. Doordat de UR niet was aangeleverd in het format dat tussen Bonaire en het Cft is overeengekomen, kon het Cft zijn wettelijke taak conform de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) en het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES), niet naar behoren uitvoeren. Op verzoek van het Cft diende Bonaire op 6 juni 2022 een tweede versie van de UR in. Opnieuw constateerde het Cft dat de informatievoorziening onvoldoende was. Op 29 juni 2022 ontving het Cft de onderhavige, derde versie van de eerste UR.

### **Oordeel**

De eerste UR is, ondanks herhaaldelijk verzoek, niet aangeleverd in het format dat tussen het openbaar lichaam Bonaire en het Cft overeengekomen is. Bonaire voldoet daarmee niet aan artikel 39 van de Wet FinBES. Deze reactie wordt om die reden in afschrift aan de directeur-generaal Koninkrijksrelaties gestuurd.

Bonaire realiseerde over het eerste kwartaal een positief resultaat van USD 11,1 miljoen. De begroting gaat uit van een negatief resultaat van USD 2,0 miljoen over het gehele jaar. Het positieve resultaat wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere baten ten opzichte van de begroting. Uit de UR blijkt onvoldoende wat de oorzaak is van de hogere baten.

Het Cft kan hierdoor niet beoordelen of de realisatie wel of niet in lijn is met de begroting. Het Cft verzoekt u om de informatievoorziening in de tweede UR te verbeteren, door gebruik te maken van het overeengekomen format.

Tabel 1 vergelijkt het voorlopige resultaat in het eerste kwartaal met het resultaat in de jaarrekening voor de laatste vijf jaar. Te zien is dat het voorlopige resultaat in het eerste kwartaal de afgelopen jaren een goede indicator was voor het resultaat aan het einde van het jaar. Met name in 2018 en 2019 resulteerde het positieve resultaat na afloop van het eerste kwartaal in forse begrotingsoverschotten na afloop van het begrotingsjaar. Op basis van deze trend, en bij gebrek aan aanwijzingen van het tegendeel, kan verwacht worden dat Bonaire in 2022 ook afstevent op een fors begrotingsoverschot. Het relatief hoge bedrag aan verplichtingen dat Bonaire in het eerste kwartaal is aangegaan, doet op basis van het beeld in de voorgaande jaren geen afbreuk aan deze verwachting.

Gezien de achterstanden die op een aantal beleidsterreinen bestaan, is een overschot van grote omvang niet wenselijk. Om achterstanden in 2022 in te lopen, is het voor Bonaire van belang om de begroting tijdig bij te sturen. Indien verwacht wordt dat het positieve resultaat zich voortzet de komende kwartalen, dan kan Bonaire het surplus door middel van een begrotingswijziging opnemen in de begroting, en inzetten voor de uitvoering van beleidsplannen waar momenteel te weinig middelen voor beschikbaar zijn. Dit vergt een onderbouwde prognose van de baten en lasten, wat alleen mogelijk is wanneer Bonaire goed inzicht heeft en geeft in het verloop van de baten en lasten en de achterliggende oorzaken van afwijkingen. De eerste UR geeft dit inzicht onvoldoende.

**Tabel 1 - Vergelijking resultaat eerste kwartaal met resultaat in jaarrekening voor de periode 2018 – 2022 (miljoenen USD)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Resultaat Q1	9,7	9,1	8,8	3,0	11,1
Verplichtingen Q1	5,0	9,8	18,8	12,6	11,9
Resultaat jaarrekening	12,7	8,2	3,4	1,1	N.B.

*Bron: jaarrekeningen en eerste uitvoeringsrapportages Bonaire 2018-2022*

### **Toelichting**

Tabel 2 vergelijkt de begroting en realisatie van de baten en lasten met elkaar. Bonaire realiseerde over het eerste kwartaal USD 25,3 miljoen aan baten en USD 14,2 miljoen aan lasten. Het resultaat over het eerste kwartaal is USD 11,1 miljoen positief.

### Begrotingsuitvoering

De realisatie van de baten liep in het eerste kwartaal voor op de tijdsperiode.<sup>1</sup> Dit komt gedeeltelijk doordat de inning van motorrijtuigenbelasting in het eerste kwartaal plaatsvond.

---

<sup>1</sup> Voor het eerste kwartaal betreft de tijdsperiode een realisatie ter hoogte van 25 procent van de begroting.

Ook realiseerde Bonaire in het eerste kwartaal hoge baten uit havengelden, cruise-toerisme en gemeenschappelijk onderwijs. De oorzaken van deze hoge baten zijn niet toegelicht in de UR.

Op basis van de aangeleverde overzichten in de UR, kan het Cft de baten uit lokale heffingen in het eerste kwartaal niet vergelijken met de baten uit lokale heffingen na afloop van het eerste kwartaal in voorgaande jaren. Hierdoor kan het Cft niet beoordelen of de realisatie in lijn loopt met de begroting.

De realisatie van de lasten liep in het eerste kwartaal iets achter op de tijdsperiode. Dit wordt met name veroorzaakt door lagere personeelslasten. In het eerste kwartaal zijn minder vacatures ingevuld dan begroot. Het Cft adviseert u om de begroting tijdig naar beneden bij te stellen wanneer verwacht wordt dat er in 2022 minder vacatures ingevuld gaan worden dan begroot.

**Tabel 2 - Onderverdeling baten en lasten (miljoenen USD)**

	<b>Vastgestelde begroting</b>	<b>Realisatie tot en met het eerste kwartaal</b>	<b>% realisatie t.o.v. begroting</b>
Reguliere baten	55,3	21,7	39%
Bijzondere uitkeringen	6,6	3,6	55%
<b>Totale baten</b>	<b>61,9</b>	<b>25,3</b>	<b>41%</b>
Reguliere lasten	57,3	12,5	22%
Bijzondere uitkeringen	6,6	1,7	26%
<b>Totale lasten</b>	<b>63,9</b>	<b>14,2</b>	<b>22%</b>
<b>Saldo</b>	<b>(2,0)</b>	<b>11,1</b>	<b>n.v.t.</b>

*Bron: Vastgestelde begroting en eerste uitvoeringsrapportage 2022*

#### Bijzondere uitkeringen

Bonaire realiseerde over het eerste kwartaal USD 3,6 miljoen aan baten en USD 1,7 miljoen aan lasten uit bijzondere uitkeringen, hetgeen heeft geleid tot een voorlopig resultaat van USD 1,9 miljoen. Middelen uit hoofde van bijzondere uitkeringen worden vaak overgemaakt voor meerdere jaren tegelijk, waardoor het voor de hand liggend is dat de jaarlijkse baten niet gelijk zijn aan de jaarlijkse lasten. In de reactie op de vierde UR 2021 adviseerde het Cft om voor het begrotingsjaar 2022 alle ontvangsten van bijzondere uitkeringen via de balans te verantwoorden en pas bij de werkelijke besteding van de middelen de baten en de lasten te verantwoorden. Het verschil tussen ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen heeft dan geen invloed op het resultaat. Dit advies is niet opgevolgd door Bonaire.

Het Cft constateert dat de verantwoording van bijzondere uitkeringen is verbeterd. De eerste UR bevat, in tegenstelling tot eerdere uitvoeringsrapportages, verantwoordingsinformatie over de projecten die zijn gefinancierd met bijzondere uitkeringen. Het Cft ziet dit als een positieve ontwikkeling.

Het Cft adviseert Bonaire om de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie verder te verbeteren, door in de tweede UR aan te geven of projecten binnen het budget blijven en hoe eventuele budgetoverschrijdingen gefinancierd worden.

#### Grondbeleid

Het grondbeleid is nog altijd niet vastgesteld door Bonaire. Bonaire voldoet daarmee niet aan artikel 14 van de Wet Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES. Als onderdeel van het bestuursakkoord heeft Bonaire een kadernota grondbeleid opgesteld, waarin de visie op het grondbeleid is uitgewerkt. Het is van belang dat de nieuwe kadernota grondbeleid ter definitieve vaststelling zo spoedig mogelijk zal worden voorgelegd aan de eilandsraad.

#### Weerstandsvermogen

Op 13 juni 2022 is door Bonaire een nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. In deze nota is opgenomen dat Bonaire streeft naar een weerstandsratio van tussen de 1,4 en 2,0.<sup>2</sup> Wanneer de weerstandsratio structureel meer dan 1,5 bedraagt, is vastgesteld dat de overtollige weerstandscapaciteit kan worden bestemd.<sup>3</sup> Op 30 juni 2022 ontving het Cft een bestedingsvoorstel voor het inzetten van USD 6,7 miljoen uit de algemene reserve. Met deze onttrekking daalt de weerstandsratio naar 1,6. Het Cft kan in principe instemmen met de bestemming van een deel van de algemene reserve, onder de volgende voorwaarden:

- Betrek de mate waarin reserves liquide zijn bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. Momenteel kan niet worden beoordeeld in hoeverre de weerstandscapaciteit daadwerkelijk kan worden ingezet in het geval dat risico's tot financiële gevolgen leiden. In de jaarrekening 2021 geeft Bonaire aan dat, op grond van artikel 89 van de wet FinBES, de mogelijkheid bestaat voor het openbaar lichaam om renteloze leningen aan te vragen bij de Rijksoverheid indien risico's tot financiële gevolgen leiden. Artikel 89 van de wet FinBES is echter bedoeld voor investeringen in de publieke taak. Bonaire kan in deze context dus geen beroep doen op dit artikel. Het Cft adviseert Bonaire daarom inzichtelijk te maken welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is en op welke wijze een aanvullend deel van de weerstandscapaciteit liquide kan worden gemaakt wanneer dit nodig mocht zijn.
- Uit de risicoanalyse voor de berekening van het weerstandsvermogen komt naar voren dat het totale niet-afgedekte risico van het openbaar lichaam Bonaire USD 27,3 miljoen bedraagt. Hiervan wordt een deel van het financiële risico (USD 10,3 miljoen) bij Nederland neergelegd. Het Cft adviseert Bonaire, voor zover dit nog niet heeft plaatsgevonden, om deze risicotoebedeling af te stemmen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Herhaaldelijk heeft het Cft gewezen op de bovenstaande aandachtspunten bij de huidige berekening van het weerstandsvermogen. Tot op heden is hier door Bonaire geen actie op ondernomen.

---

<sup>2</sup> Conform artikel 10 van de Wet BBV BES (memorie van toelichting) is het aan de eilandbesturen zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

<sup>3</sup> De weerstandsratio per 31-12-2021 bedroeg 1,98.

Overheidsentiteiten en de collectieve sector

Bonaire heeft dertien overheidsentiteiten, waarvan vijf entiteiten tot de collectieve sector behoren. Voor de toetsing van de rentelastnorm voor de collectieve sector over het jaar 2021 had het Cft uiterlijk 1 juli 2022 over de voorlopige cijfers 2021 van de vijf entiteiten moeten beschikken. Tot op heden ontving het Cft van geen van deze entiteiten de jaarrekening 2021. Bonaire voldoet daarmee niet aan artikel 9 lid 9 van de Wet FinBES. Het Cft verzoekt u zo spoedig mogelijk ervoor zorg te dragen dat de voorlopige jaarcijfers 2021 van de deelnemingen alsnog worden aangeleverd.

Financieel beheer

Bonaire boekt voortgang op het gebied van financieel beheer. De externe accountant constateerde bij de jaarrekening 2021 de nodige verbeteringen, en gaf aan dat, indien de verbetering van het financieel beheer in 2022 gecontinueerd wordt, er een goedkeurende accountantsverklaring kan worden afgegeven over het boekjaar 2022. Om dit te realiseren heeft de eilandsraad op 21 juni 2022 een meerjarenbeleidsplan interne controle vastgesteld. Met dit beleidsplan gaat het openbaar lichaam jaarlijks een interne controle uitvoeren gericht op de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. De interne controle wordt afgerond voor de start van de jaarrekeningcontrole door de externe accountant. Het Cft ziet dit als een positieve ontwikkeling.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire  
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire  
De directeur-generaal Koninkrijksrelaties