



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  
28 februari 2022  
Ons kenmerk  
Cft 202200006  
Pagina  
1/7

Uw kenmerk

Bijlage

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

Onderwerp  
Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021

Geachte heer Rijna,

Op 14 februari jl. ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de uitvoeringsrapportage (UR) van het openbaar lichaam Bonaire over het vierde kwartaal van 2021. Met dit schrijven ontvangt u de reactie van het Cft op de vierde UR.

### **Oordeel**

Bonaire realiseert over het begrotingsjaar 2021 een voorlopig positief resultaat van USD 2,7 miljoen, echter, de UR geeft onvoldoende inzicht in de wijze waarop dit positieve resultaat tot stand is gekomen. Doordat de verantwoordingsinformatie in de vierde UR gering is, kan het Cft zijn wettelijke taak niet naar behoren uitvoeren. Het Cft daarom een beroep op artikel 39 van de wet FinBES met het verzoek de eerste UR van het begrotingsjaar 2022 aan te leveren in het gebruikelijke format. Dit houdt in dat de UR is voorzien van een adequate toelichting op de baten en de lasten en dat bij eventuele afwijkingen in de baten en lasten ten opzichte van de begroting de achterliggende oorzaken inzichtelijk worden gemaakt. Voorts vraagt het Cft u dan om zo spoedig mogelijk ervoor zorg te dragen dat de voorlopige jaarcijfers van de overheidsentiteiten in 2020 alsnog worden aangeleverd.

In de reactie op de derde UR adviseerde het Cft u om onderscheid te maken tussen de baten en lasten in de reguliere begroting en de baten en lasten die voortkomen uit bijzondere uitkeringen. In de vierde UR geeft u gehoor aan dit advies door op totaalniveau dit onderscheid inzichtelijk te maken. In de onderverdeling van de baten en lasten lopen de bijzondere uitkeringen nog door de reguliere begroting heen. Het Cft verzoekt u om in de eerste UR van het begrotingsjaar 2022 in de onderverdeling van de baten en lasten dit onderscheid aan te brengen.

Het openbaar lichaam Bonaire boekt voortgang op het gebied van financieel beheer. In de derde UR gaf Bonaire aan vier van de twaalf prioritaire punten uit de brief van 22 juni 2021 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te hebben afgevoerd.<sup>1</sup> In de vierde UR kunnen drie punten afgevoerd worden. Eén van deze punten betreft de versterking van de afdeling Financiën met het aantrekken van een directeur Bedrijfsvoering & Ondersteuning en het invullen van de functies hoofd Financiën en concerncontroller. Het Cft acht deze ontwikkelingen positief en blijft graag op de hoogte van de vorderingen inzake het financieel beheer.

Het openbaar lichaam heeft een traject in gang gezet om de nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen af te ronden. Deze nota dient antwoord te geven op de vraag in hoeverre het openbaar lichaam in staat is om financiële, niet via de begroting afgedekte risico's op te vangen. Op 26 januari jl. ontving het Cft een conceptversie van de nota. Het Cft oordeelt dat de nota is voorzien van de wettelijk vereiste onderdelen en daarmee voldoet aan artikel 10 van de wet BBV BES. Het Cft stemt in met de gehanteerde methode waarmee het weerstandsvermogen en de financiële risico's zijn berekend en is van mening dat de omschrijving van het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's voldoende is toegelicht. Het Cft adviseert u om de onderstaande punten verder uit te werken:

- De mate waarin reserves liquide zijn is niet betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. Hierdoor kan niet worden beoordeeld in hoeverre de weerstandscapaciteit daadwerkelijk kan worden ingezet in het geval zich risico's voordoen. Het Cft adviseert u om inzichtelijk te maken welk deel van de weerstandscapaciteit liquide is, en te inventariseren in hoeverre het-niet-liquide deel van de weerstandscapaciteit op korte termijn liquide gemaakt kan worden.<sup>2</sup>
- Uit de risicoanalyse 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 u daarom dit deel van de risicoanalyse af te stemmen met het ministerie van BZK.

### **Toelichting**

In tabel 1 worden de begroting en realisatie van de baten en lasten, exclusief de aanwending van de bijzondere uitkeringen, met elkaar vergeleken. Tevens geeft de tabel voor de volledigheid de realisatiecijfers over 2020 weer. De UR toont over geheel 2021 USD 53,3 miljoen aan baten en USD 50,6 miljoen aan lasten. De jaarrekening 2021 zal het definitieve saldo van de baten en lasten tonen.

---

<sup>1</sup> BZK, kenmerk 2021-0000280028. Brief aan Bestuurscollege Bonaire inzake financieel beheer

<sup>2</sup> In de context van het aantrekken van additionele liquiditeit geeft u in de nota aan dat het op grond van artikel 89 van de Wet FinBES mogelijkheid is om renteloze leningen aan te vragen voor het doen van investeringen bij de Rijksoverheid. Naast dat financiële risico's niet altijd investeringen betreft, is het aantrekken van renteloze leningen niet bedoeld om een tekort aan weerstandsvermogen op te vangen. In de memorie van toelichting staat zelfs specifiek dat een belangrijk beoordelingscriterium voor het goedkeuren van renteloze leningen zal zijn in hoeverre het betreffende openbare lichaam de financiële ruimte heeft om ten laste van een jaarlijkse afschrijving op de vrije uitkering de betreffende investering te doen.

**Tabel 1: Baten en lasten op basis van de vierde UR (in USD miljoenen)<sup>3</sup>**

	Realisatie 2020	Begroting 2021, incl. 3e BW)	Realisatie tot en met vierde kwartaal	Realisatie t.o.v. begroting
Erfpachten en huur	2,8	3,2	1,5	46,9%
Belastingen	9,3	10,6	8,6	81,1%
Leges en retributies	5,3	3,4	4,6	135,3%
Haven <sup>4</sup>	n.v.t.	1,6	0,9	58,1%
Overig	32,4	35,3	37,7	107,0%
<b>Totaal reguliere baten</b>	<b>49,8</b>	<b>54,0</b>	<b>53,3</b>	<b>98,7%</b>
Personeelslasten	20,8	23,8	22,7	95,4%
Overig	25,6	30,2	27,9	92,4%
<b>Totaal reguliere lasten</b>	<b>46,4</b>	<b>54,0</b>	<b>50,6</b>	<b>93,7%</b>
<b>Saldo</b>	<b>3,4</b>	<b>-</b>	<b>2,7</b>	

Bron: Jaarrekening 2020 en de vierde uitvoeringsrapportage 2021

#### Baten

De baten zijn USD 0,7 miljoen lager dan begroot. Dit komt door lagere baten uit erfpachten en huur en lagere baten uit belastingen (opcenten). Waarom deze baten lager uitvallen dan begroot, is niet toegelicht in de vierde UR. Uit de vierde UR blijkt dat de baten uit cruise-toerisme in het vierde kwartaal zijn gestegen naar USD 82.000. Tot en met het derde kwartaal waren de baten uit cruise-toerisme nihil. Voor 2022 verwacht Bonaire USD 2 miljoen aan baten uit cruise-toerisme. Ondanks de stijging in het vierde kwartaal, lijkt deze prognose voor 2022 niet realistisch. Het Cft adviseert u de begrote baten uit cruise-toerisme in 2022 tijdig bij te sturen wanneer blijkt dat de baten achterlopen ten opzichte van de begroting.

#### Lasten

De lasten zijn USD 3,4 miljoen lager dan begroot. Voor het grootste deel (USD 2,3 miljoen) kan niet worden herleid wat de oorzaak is van deze onderbesteding. Het overige deel van de afwijking (USD 1,1 miljoen) komt door onderbesteding bij de personeelslasten als gevolg van een lage personeelsbezetting. De personeelsbezetting bedroeg eind 2021 369 voltijdsequivalenten (fte). De begroting (inclusief wijzigingen) ging uit van 391 fte.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Dit betreft de baten en lasten exclusief bijzondere uitkeringen. Het Cft sluit niet uit dat er alsnog een klein deel van de bijzondere uitkeringen in de cijfers is opgenomen, vanwege de wijze waarop het OLB de onderverdeling van de baten en lasten momenteel rapporteert. Dit beïnvloedt het algehele beeld van het overzicht echter niet.

<sup>4</sup> In 2020 was 'haven' geen aparte baten-categorie, maar onderverdeeld in de andere baten-categorieën.

<sup>5</sup> De vastgestelde begroting exclusief wijzigingen ging uit van een personeelsbezetting van 402,9 fte aan het einde van het jaar.

De lage personeelsbezetting komt door het niet invullen van openstaande vacatures gedurende het gehele jaar. Voor 2022 begroot Bonaire USD 2,4 miljoen voor het invullen van 38,4 fte aan vacatures. Bonaire verwacht daarmee eind 2022 een personeelsbezetting van 407,4 fte te realiseren. Gezien de grote moeite die Bonaire in 2021 had met het invullen van vacatures, adviseert het Cft u om de personeelsbezetting in 2022 nauwlettend te volgen en de begroting tijdig bij te sturen wanneer blijkt dat de werving achterblijft ten opzichte van de begroting.

#### Bijzondere uitkeringen

Bonaire realiseerde in 2021 USD 33,7 miljoen aan baten en USD 30,0 miljoen aan lasten uit bijzondere uitkeringen, hetgeen heeft geleid tot een voorlopig positief resultaat van USD 3,7 miljoen.<sup>6</sup> Bonaire geeft aan dat dit resultaat het gevolg is van de ontvangst van een groot bedrag aan middelen in de laatste weken van het jaar en dat het praktisch niet mogelijk was om de middelen nog in 2021 te besteden. Omdat middelen uit hoofde van bijzondere uitkeringen vaak worden overgemaakt voor meerdere jaren tegelijk, is het voor de hand liggend dat de jaarlijkse baten niet gelijk zijn aan de jaarlijkse lasten. Het Cft adviseert u 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 in een jaar tussen ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen heeft dan geen invloed op het resultaat.<sup>7</sup>

#### Liquiditeiten

De liquiditeitspositie van het openbaar lichaam bedraagt conform het geïntegreerd middelenbeheer per ultimo december USD 48,0 miljoen. Hiervan is USD 34,4 miljoen bestemd voor projecten die zijn gefinancierd met bijzondere uitkeringen en is USD 6,7 miljoen gereserveerd voor de bestemmingsreserves. Er resteert derhalve USD 6,9 miljoen aan vrij besteedbare middelen. Dit is USD 3,2 miljoen meer ten opzichte van de stand per ultimo september. Wat de oorzaak is van deze stijging valt niet af te leiden uit de UR.

#### Overheidsentiteiten en de collectieve sector

Op basis van artikel 9 lid 9 van de Wet FinBES dient het bestuurscollege jaarlijks uiterlijk op 30 juni de jaarrekeningen van de overheidsdeelnemingen ter beschikking te stellen aan het Cft. Dit is niet gebeurd. Op 6 oktober 2021 stuurde het Cft u een brief met daarin een overzicht van de overheidsentiteiten waarvan het de jaarrekeningen wenst te ontvangen. Het Cft is teleurgesteld dat het tot op heden de verzochte jaarrekeningen niet heeft ontvangen.

---

<sup>6</sup> Hierbij gaat het Cft uit van de cijfers in bijlage 1b. Deze cijfers wijken af van het overzicht van de bijzondere uitkeringen (bijlage 8) in de UR, waar de lasten aan bijzondere uitkeringen USD 33,1 miljoen bedragen. Waarom deze cijfers afwijken is onduidelijk.

<sup>7</sup> Omdat tabel 1 de baten en lasten exclusief bijzondere uitkeringen presenteert, heeft het resultaat op de bijzondere uitkeringen geen invloed op het resultaat van USD 2,7 miljoen.

Op grond van artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES heeft het Cft de wettelijke taak om aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekening van het openbaar lichaam – te rapporteren over de voorlopige cijfers van de collectieve sector. Van geen enkele van de zeven entiteiten, die deel uitmaken van de collectieve sector (zie bijlage 1), beschikt het Cft over de (voorlopige) cijfers 2020. Hierdoor kan de rentelast van de collectieve sector niet worden berekend en kan niet worden vastgesteld of aan de rentelastnorm wordt voldaan. Het Cft verzoekt u dan ook zo spoedig mogelijk ervoor zorg te dragen dat de voorlopige jaarcijfers van deze entiteiten alsnog worden aangeleverd.

#### Financieel beheer

Het openbaar lichaam Bonaire boekt voortgang op het gebied van financieel beheer. In de derde UR gaf Bonaire aan vier van de twaalf prioritaire punten uit de brief van 22 juni 2021 van de staatssecretaris van BZK te hebben afgevoerd (punt 2, 3, 6 en 7).<sup>8</sup> In de vierde UR geeft Bonaire aan de inkoopmodule te hebben vereenvoudigd (afronding punt 5) en is ingezet op het beoordelen en, indien nodig, het afsluiten van openstaande verplichtingen (afronding punt 8). Ook is de uitvoeringskracht van de afdeling Financiën versterkt met het aantrekken van een directeur Bedrijfsvoering & Ondersteuning en het invullen van de functies hoofd Financiën en concerncontroller (afronding punt 9). Het Cft blijft ook het komende jaar graag op de hoogte van de ontwikkelingen inzake het financieel beheer.

#### **Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen**

##### Procesgang

Op 20 augustus 2021 ontving het Cft de ontwerpbegroting (OB) voor het begrotingsjaar 2022. De OB 2022 toonde een tekort van USD 2,0 miljoen, waarmee de OB niet voldeed aan artikel 19 lid 2 jo. Artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES. U stelde voor om het tekort te dekken door middel van een onttrekking aan de algemene reserve. In het advies op de OB van 1 september 2021 stemde het Cft in met dit verzoek onder de voorwaarde, dat in de vast te stellen begroting een hernieuwde berekening van het weerstandsvermogen wordt gegeven, waarbij:

- Een risicoanalyse wordt opgenomen, waarin de financiële risico's, die van belang zijn voor de berekening van het weerstandsvermogen, volledig zijn uitgewerkt en zijn omgezet in een geldbedrag door middel van de juiste risicoklassering.<sup>9</sup>
- De mate waarin reserves liquide zijn, is betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit.

---

<sup>8</sup> BZK, kenmerk 2021-0000280028. Brief aan Bestuurscollege Bonaire inzake financieel beheer

<sup>9</sup> Het weerstandsvermogen is een verhoudingsgetal (ratio) dat aangeeft in hoeverre het openbaar lichaam beschikt over middelen en mogelijkheden (weerstandscapaciteit) om niet begrote lasten te dekken (financiële risico's). Ratio weerstandsvermogen = weerstandscapaciteit/ financiële risico's.

Naar aanleiding van dit advies heeft het openbaar lichaam Bonaire een traject in gang gezet om een nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen op te stellen. De nota dient antwoord te geven op de vraag in hoeverre het openbaar lichaam in staat is om financiële risico's op te vangen en op de vraag of een deel van het weerstandsvermogen kan worden ingezet ter financiering van het begrotingstekort voor 2022. Het traject is inmiddels in de afrondende fase en op 26 januari jl. ontving het Cft een conceptversie van de nota.

#### Toetsing

Conform artikel 10 van de Wet Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) dient de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting ten minste de volgende onderdelen te bevatten:

- Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;<sup>10</sup>
- Een inventarisatie van de risico's;<sup>11</sup>
- Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De nota is voorzien van deze wettelijk vereiste onderdelen en voldoet daarmee aan artikel 10 van de wet BBV BES. Het Cft stemt in met de gehanteerde methode waarmee het weerstandsvermogen en de financiële risico's zijn berekend en het is van mening dat de omschrijving van het beleid voldoende is toegelicht. De mate waarin reserves liquide zijn is niet betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit, waardoor het onduidelijk is in hoeverre de weerstandscapaciteit daadwerkelijk kan worden ingezet. Het Cft adviseert u om de liquiditeit van de weerstandscapaciteit alsnog inzichtelijk te maken. Daarnaast adviseert het Cft u om de risico's die in de nota nu bij Nederland worden belegd, af te stemmen met het ministerie van BZK.

#### Toelichting

De nota schetst een wettelijk en een theoretisch kader waarbinnen de doelstelling en het beleid van het openbaar lichaam inzake risicomanagement wordt beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de berekening van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve en overige reserves (post onvoorzien, stille reserves) en bedraagt USD 30,5 miljoen.<sup>12</sup> Bestemmingsreserves worden hierin niet meegenomen.

---

<sup>10</sup> Het weerstandsvermogen is een indicator die aangeeft in hoeverre het openbaar lichaam beschikt over middelen en mogelijkheden (weerstandscapaciteit) om niet begrote lasten te dekken (financiële risico's). Weerstandsvermogen = weerstandscapaciteit financiële risico's.

<sup>11</sup> Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

<sup>12</sup> Het begrote nadelige resultaat van USD 2 miljoen voor 2022 is al van de weerstandscapaciteit afgetrokken.

Kenmerk  
Cft 202200006  
Blad  
7/7

Volgens de risicoanalyse, waarin een breed spectrum aan risico's wordt geïventariseerd, bedragen de gekwantificeerde risico's USD 17,0 miljoen. Het weerstandsvermogen komt uit op 1,79, dat daarmee voldoet aan het streven van het OLB om een weerstandsvermogen tussen de 1,5 en 2,0 te hanteren.

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