



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

27 juli 2023

Ons kenmerk

Cft 202300061

Pagina

1/6

Uw kenmerk

Bijlage

-

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies bij de jaarrekening 2022

Geachte heer Oleana,

Op 14 juli 2023 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 2022 van Bonaire tezamen met het accountantsverslag en de controleverklaring. Hierbij ontvangt u het advies van het Cft bij de jaarrekening 2022.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor de beoordeling van de jaarrekening 2022 wordt gevormd door de Wet FinBES, aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria.

Oordeel

De jaarrekening 2022 van het openbaar lichaam Bonaire is door de externe accountant voorzien van een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Dit is de eerste keer in de bestaansgeschiedenis van het openbaar lichaam Bonaire dat de accountant een volledig goedkeurende controleverklaring heeft afgegeven. Het Cft feliciteert Bonaire met deze belangrijke mijlpaal. Zoals ook de accountant opmerkt, is het nu zaak dat Bonaire de gerealiseerde verbeteringen stevig verankert in de organisatie en de kwaliteit van het financieel beheer blijft monitoren.

Bonaire realiseerde over 2022 een positief resultaat (vóór dotaties en onttrekkingen aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves) van USD 2,2 miljoen. Gedurende het begrotingsjaar voegde Bonaire USD 6,3 miljoen toe aan de reserves, waardoor het totaal gerealiseerde resultaat in feite uitkomt op USD 8,5 miljoen. De vastgestelde begroting 2022 ging uit van een tekort in 2022 van USD 2,0 miljoen.

Het Cft benadrukt al geruime tijd het belang van een realistische begroting, rekening houdend met zowel de ambities als de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam, zodat de begroting zijn functie als sturingsinstrument niet verliest. De realisatie over 2022 toont aan dat dit een belangrijk aandachtspunt blijft voor Bonaire, evenals het vergroten van de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam om de voorgenomen plannen daadwerkelijk uit te voeren.

Ultimo 2022 bedragen de bestemmingsreserves van Bonaire USD 44,3 miljoen, een toename van USD 8,7 miljoen ten opzichte van de stand per 31 december 2021. Het Cft adviseert Bonaire terughoudendheid te betrachten met het instellen van bestemmingsreserves. Het beperken van bestemmingsreserves, zowel in aantal als in omvang, vergroot het inzicht in de financiële positie van het openbaar lichaam. De realisatie van beleidsdoelen dient zoveel mogelijk via de reguliere exploitatie te lopen, zodat een integrale afweging kan plaatsvinden tussen de beleidsvoornemens van het openbaar lichaam en de daarvoor beschikbare middelen.

De eilandsraad besloot bij vaststelling van de jaarrekening 2022 om het positieve resultaat van USD 2,2 miljoen in 2023 onder andere in te zetten voor het instellen van een egalisereserve voor de afvalwaterzuivering (USD 0,6 miljoen) en het onderhoud aan gebouwen en het wegennet (USD 0,4 miljoen). Het Cft verzoekt Bonaire om het besluit, voor zover dit een aanpassing van de begroting 2023 betekent, te verwerken in een begrotingswijziging (BW). Het Cft merkt daarnaast op dat uit de jaarrekening blijkt dat de in 2022 beschikbare budgetten voor het onderhoud aan de wegen niet volledig zijn uitgeput, en acht het risico aanwezig dat het openbaar lichaam de extra middelen in de tweede helft van 2023 niet zal besteden. De instelling van de egalisereserve is bedoeld om de verlieslatende exploitatie van de rioolwaterzuiveringsinstallatie te dekken. Naar het oordeel van het Cft zal Bonaire hier een structurele oplossing voor moeten vinden.

Toelichting

Tabel 1 geeft de vastgestelde begroting 2022, de begroting inclusief de door de eilandsraad vastgestelde wijzigingen en de uiteindelijke realisatie over 2022 weer. Daarnaast wordt in de eerste kolom de realisatie over 2021 weergegeven. Het Cft merkt op dat in de jaarrekening 2021 en de vastgestelde begroting 2022 onderscheid wordt gemaakt tussen de reguliere baten en lasten en de baten en lasten gerelateerd aan de bijzondere uitkeringen. In de jaarrekening 2022 maakt Bonaire dit onderscheid niet expliciet. Hierdoor geeft de jaarrekening geen duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar. Het Cft kan bovendien 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.

Het Cft vraagt wederom aandacht voor de wijze waarop Bonaire de bijzondere uitkeringen verantwoordt in de begroting.¹ Op grond van het BBV BES dienen de bijzondere uitkeringen op basis van de baten-lastenmethodiek, en niet op kasbasis, in de begroting te worden verwerkt. Bonaire neemt echter gedurende het begrotingsjaar het volledige saldo aan bijzondere uitkeringen op in de begroting door middel van een BW, terwijl een deel van deze middelen voor meerdere jaren tegelijk is verstrekt. Hierdoor geeft de begroting geen accuraat beeld van de verwachte baten en lasten in dat jaar.

Bonaire realiseerde in 2022 een overschot van USD 2,2 miljoen, waar de vastgestelde begroting uitging van een tekort van USD 2,0 miljoen. De onttrekking aan de algemene reserve, waarmee Bonaire dit tekort zou dekken, heeft niet plaatsgevonden. De verbetering van het resultaat wordt enerzijds verklaard door hogere baten uit de lokale heffingen dan begroot, anderzijds door onderbesteding aan de lastenzijde van de begroting.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)²

	Jaarrekening 2021	VB 2022	VB 2022 incl. wijzigingen	Jaarrekening 2022
Baten	55,2	61,9	117,3	113,2
Vrije uitkering	36,5	29,5	32,8	39,9
Lokale heffingen ³	17,9	24,9	-	32,4
Overige baten	0,8	7,5	-	40,9
Lasten	54,1	63,9	119,3	111,0
Personeelslasten	24,1	25,5	22,0	21,9
Overige lasten	30,0	38,4	97,3	89,1
Resultaat	1,1	-2,0	-2,0	2,2

Bron: jaarrekening 2021, vastgestelde begroting 2022 en jaarrekening 2022 van Bonaire.

Baten

Bonaire realiseerde in 2022 USD 113,2 aan baten, inclusief de baten uit bijzondere uitkeringen. De totale baten zijn daarmee USD 4,1 miljoen lager dan geraamd in de begroting inclusief wijzigingen. Het Cft kan uit de jaarrekening niet herleiden wat de achterliggende oorzaak hiervoor is.

¹ Cft, kenmerk Cft 202300045, Advies bij besluit tot eerste wijziging van de begroting 2023, d.d. 31 mei 2023.

² In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

³ 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.

De baten uit de lokale heffingen hebben zich in 2022 boven verwachting ontwikkeld. Dit wordt voor een groot deel verklaard door de nieuwe wijze waarop de toeristenbelasting sinds 1 juli 2022 wordt geheven en geïnd. Daarnaast zijn de opcenten op vastgoedbelasting toegenomen als gevolg van de waardeinstijgingen en groei van het vastgoed op Bonaire en heeft Bonaire een inhaalslag gemaakt met het innen van de grondbelasting.

Lasten

Bonaire realiseerde in 2022 USD 111,0 miljoen aan lasten, inclusief de lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. De totale lasten over 2022 zijn daarmee USD 8,3 miljoen lager dan begroot in de begroting inclusief wijzigingen. Doordat Bonaire in de jaarrekening de baten en lasten inclusief de bijzondere uitkeringen presenteert, kan het Cft niet opmaken of de onderbesteding voortkomt uit de reguliere exploitatie of samenhangt met de besteding van bijzondere uitkeringen. Het Cft verzoekt Bonaire in het vervolg duidelijk onderscheid te maken tussen de reguliere baten en lasten en de baten en lasten gerelateerd aan de bijzondere uitkeringen.

In 2022 introduceerde het openbaar lichaam de seniorenregeling, een regeling waarmee ambtenaren met meer dan 30 dienstjaren vrijwillig vervroegd kunnen uittreden. Bonaire begrootte de lasten voor deze regeling aanvankelijk jaarlijks, maar heeft op advies van de accountant deze lasten volledig in de jaarrekening 2022 verwerkt (USD 7,2 miljoen). De eilandsraad stemde door middel van een indenniteitsbesluit in met de hierdoor ontstane overschrijding van het budget. Uit de jaarrekening blijkt dat 23 procent van de medewerkers van het openbaar lichaam gebruik maakt van de seniorenregeling. Het Cft is bezorgd over de impact hiervan op de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam, en verzoekt nader te worden geïnformeerd over de wijze waarop Bonaire de gevolgen voor de uitvoeringskracht zal ondervangen. Tevens verzoekt het Cft Bonaire om de effecten van de seniorenregeling op de meerjarige personeelslasten in de ontwerpbegroting 2024 nader toe te lichten.

Bijzondere uitkeringen

Op 1 januari 2022 bedroeg het saldo aan bijzondere uitkeringen USD 33,1 miljoen. Gedurende het jaar ontving Bonaire USD 42,7 miljoen aan nieuwe bijzondere uitkeringen en realiseerde Bonaire USD 31,2 miljoen aan lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. Ultimo 2022 resteert derhalve een saldo van USD 44,6 miljoen aan bijzondere uitkeringen. In de jaarrekening 2022 neemt Bonaire een overzicht op van alle projecten die zijn gefinancierd met bijzondere uitkeringen, voorzien van een toelichting en de voortgang per project.

Vermogenspositie

Het eigen vermogen van Bonaire bedraagt ultimo 2022 USD 78,7 miljoen, een toename van USD 8,5 miljoen ten opzichte van de stand ultimo 2021. Het eigen vermogen wordt gevormd door de algemene reserve (USD 32,2 miljoen), de bestemmingsreserves (USD 44,3 miljoen) en het positieve resultaat over 2022 (USD 2,2 miljoen).

De beschikbare weerstandscapaciteit, bestaande uit de algemene reserve en de post onvoorzien, bedraagt per 31 december 2022 USD 32,4 miljoen. Bonaire kwantificeert de risico's op basis van een gewogen risicoanalyse op USD 17,8 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 1,8. 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 met het openbaar lichaam en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om nadere richtlijnen vast te stellen over de mate waarin de weerstandscapaciteit liquide moet zijn.

Financieel beheer

De controlerend accountant stelt in zijn accountantsverslag dat het openbaar lichaam in het begrotingsjaar 2022 voortvarend werkte aan de (verdere) verbetering van het financieel beheer en het verwerken van de bevindingen bij de jaarrekeningen 2020 en 2021. Bonaire heeft de kwaliteit van het financieel beheer en de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) dusdanig verbeterd, dat de accountant een goedkeurende controleverklaring heeft afgegeven bij de jaarrekening 2022. Dit is een belangrijke stap in de ontwikkeling naar adequate en transparante verantwoordingsinformatie.

Het is van eminent belang dat Bonaire de gerealiseerde verbeteringen borgt in de organisatie, en de kwaliteit van het financieel beheer en de AO/IB blijft monitoren. Naar het oordeel van het Cft is de versterking van de financiële functie binnen het openbaar lichaam daarvoor een belangrijke randvoorwaarde.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De laatste vaststelling van de collectieve sector van Bonaire dateert echter van 2020, waardoor het opstellen van bovengenoemde rapportage 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.

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 2022.

Kenmerk
Cft 202300061
Blad
6/6

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.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by 'M.C.' and a long horizontal stroke extending to the right.

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