



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

21 juli 2025

Ons kenmerk

Cft 202500068

Pagina

1/7

Uw kenmerk

Bijlage

2

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Onderwerp

Advies bij de jaarrekening 2024 Bonaire

Geachte heer Soliano,

Op 25 juni 2025 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 2024 van Bonaire tezamen met het accountantsverslag, de controleverklaring en het indemniteitsbesluit. Hierbij ontvangt u het advies van het Cft bij de jaarrekening 2024.¹

Oordeel

De jaarrekening 2024 toont een positief resultaat van USD 1,3 miljoen. Tegelijkertijd plaatste Bonaire in totaal USD 17,1 miljoen in bestemmingsreserves. De jaarrekening 2024 is voorzien van een goedkeurende verklaring van de externe accountant. Dit is positief, daarentegen blijven de flinke toename van de bestemmingsreserves en het grotendeels onbenutten van bestaande bestemmingsreserves een groot zorgpunt. Bonaire heeft het positieve resultaat van USD 1,3 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve ter versterking van de weerstandscapaciteit. Het Cft waardeert de inzet van het openbaar lichaam Bonaire (OLB) om, via een indemniteitsprocedure, zorg te dragen voor de rechtmatigheid van de uitgaven. Het Cft hoopt niettemin dat het OLB het financieel beheer verbetert in 2025. Ook voorziet het Cft diverse risico's ten aanzien van de deelnemingen van het OLB.

Vervolg

Het Cft verzoekt u:

1. De begroting voortaan tijdig bij te stellen wanneer de realisatiecijfers achterblijven ten opzichte van de begroting. Deze jaarrekening toont immers aan dat realisatiecijfers achterbleven op de begroting waardoor een indemniteitsprocedure noodzakelijk was.
2. Het in 2025 ingezette verbetertraject voor het financieel beheer voort te zetten en de gerealiseerde verbeteringen duurzaam te borgen. Het Cft helpt het OLB hier graag bij.

3. De bestemmingsreserves, alsook separaat daarvan de reeds beschikte bijzondere uitkeringen, helder in kaart te brengen zodat deze optimaal kunnen worden benut. Daarnaast adviseert het Cft met klem een plan van aanpak op te stellen om inzichtelijk te maken hoe de stijgende bestemmingsreserves gaan worden benut.
4. Het deelnemingenbeleid op orde te brengen en het overzicht van jaarrekeningen van de entiteiten te actualiseren.

Toelichting

Ad 1. Resultaat

Bonaire realiseert in 2024 USD 166,7 miljoen aan baten en USD 165,5 miljoen aan lasten. Alhoewel deze bedragen hoger zijn dan in 2023 blijft de realisatie licht achter bij de begroting. Bovendien blijft een groot deel van de baten onbenut en wordt deze toegevoegd aan bestemmingsreserves. Het resultaat van USD 1,3 miljoen is toegevoegd aan de algemene reserve. In de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2024 was een evenwicht begroot.

Ad 2. Financieel beheer

In het verslag van de accountant bij de jaarrekening merkt deze op dat de processen 'financial reporting' (uitvoeringsrapportages), 'bijzondere uitkeringen', en 'factuurverwerking' in 2024 tekortschoten. Ook beoordeelt de accountant het proces van 'invordering heffing en leges' als onvoldoende. De gevolgen van de tekortschietende processen zijn gecorrigeerd via een indemniteitsprocedure. Het Cft is positief over de hersteloperatie die het OLB heeft doorgevoerd om de achterstanden bij de tekortschietende processen in te lopen. Vanzelfsprekend gaat het Cft ervan uit dat deze lijn wordt voortgezet zodat er bij de jaarrekening 2025 geen hersteloperatie nodig is.

Ad 3. Bestemmingsreserves

Het Cft onderschrijft de meerwaarde van bestemmingsreserves als de hierin opgenomen middelen in de periode van de meerjarenbegroting tot doelmatige besteding komen. Zo kunnen via bestemmingsreserves middelen gereserveerd worden voor maatschappelijk gewenste investeringen. Het Cft constateert echter dat de bestemmingsreserves van het OLB zijn gestegen van USD 44,3 miljoen ultimo 2022, naar USD 66,9 miljoen eind 2023 tot USD 84,0 miljoen per 31 december 2024. Dit is een verdubbeling in twee jaar. Dit is een zorgpunt omdat overschotten hierdoor onbenut blijven en worden doorgeschoven. Het Cft ziet dit als bevestiging van haar eerder geplaatste zorgen bij de uitvoeringskracht van het OLB. Het is dan ook van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze bestemmingsreserves gaan worden benut ten behoeve van de beleidsagenda van het OLB.

Het Cft ontvangt graag het toegezegde overzicht van de opbouw van de bestemmingsreserves alsook een separaat overzicht van de wijze waarop het OLB zijn reeds beschikte bijzondere uitkeringen wil prioriteren en tot uitvoering wenst te brengen.

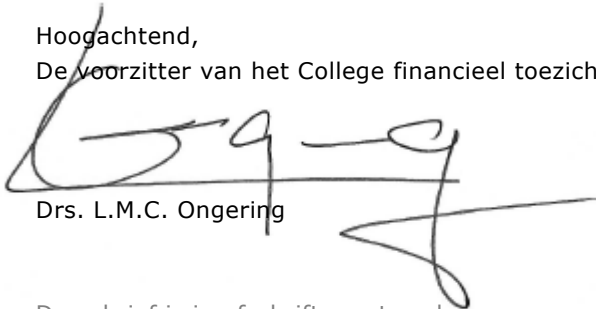
Ad 4. Deelnemingenbeleid

Door de achterstanden bij de op- en vaststelling van de jaarrekeningen van de overheidsentiteiten is de actuele financiële situatie onduidelijk. Het OLB dient derhalve zijn deelnemingenbeleid zo spoedig mogelijk op orde te brengen. Hierbij is het belangrijk dat de governance-structuren binnen de entiteiten en tussen het OLB en de entiteiten worden versterkt.

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, appearing to be 'L.M.C. Ongerling', written over a horizontal line.

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 2023, de begroting 2024 inclusief de door de eilandsraad vastgestelde wijzigingen (inclusief indenniteitsbesluit) en de uiteindelijke realisatie over 2024 weer.

De jaarrekening 2024 geeft een uitgebreid overzicht op basis van de functionele indeling weer. Mede op basis hiervan en de overige informatie in de jaarrekening 2024 is tabel 1 met economische indeling op hoofdlijnen opgesteld. Het inzicht in de realisatie ten opzichte van de begroting is hiermee beperkt.

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

	JR2023 ³	VB 2024 (incl. wijzigingen)	JR 2024	Realisatie t.o.v. VB2024 (incl. wijzigingen)
Baten	152,2	187,8	166,7	89%
Vrije uitkering	52,2	63,7	64,7	102%
Lokale heffingen ⁴	34,1	35,1	39,9	114%
Overige baten	65,9	89,0	62,1	70%
Lasten	155,5	187,8	165,5	88%
Personeelslasten	24,3	30,2	28,6	95%
Overige lasten	131,4	157,6	136,9	87%
Resultaat	-3,4	0,0	1,3	

Bron: jaarrekening 2023, vastgestelde begroting 2024 en jaarrekening 2024 van Bonaire.

Baten

Bonaire realiseerde in 2024 USD 166,7 miljoen aan baten, inclusief de baten uit bijzondere uitkeringen. De totale baten zijn daarmee USD 14,5 miljoen hoger dan vorig jaar en USD 22,4 miljoen lager dan geraamd. Het OLB realiseert daarmee 89 procent van de begrote baten. Door het uitblijven van realisatiecijfers in de uitvoeringsrapportages (UR) was onduidelijk wat de realisatiepercentages waren wat tijdige bijsturing van de begroting lastig maakte.

Lokale heffingen

De baten uit lokale heffingen blijven zich boven verwachting ontwikkelen en bedroegen in 2024 USD 39,9 miljoen. Dit is USD 2,2 miljoen meer dan in 2023 en USD 5,8 miljoen meer dan begroot. In 2020 bedroegen deze baten nog USD 15,3 miljoen, hetgeen betekent dat de baten uit lokale heffingen in de afgelopen vier jaar met 161 procent zijn toegenomen. 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. Dit leidt in 2024 tot een stijging van USD 1,3 miljoen ten opzichte van 2023.

Lasten

Bonaire realiseerde in 2024 USD 165,5 miljoen aan lasten, inclusief de lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. De totale lasten zijn daarmee USD 9,9 miljoen hoger dan vorig jaar en USD 22,3 miljoen lager dan begroot. Het OLB realiseert daarmee 88 procent van de begrote lasten.

De realisatie van de personeelslasten in 2024 is hoger dan in 2023 door onder meer aanpassing van de CAO. De personeelslasten zijn USD 1,6 miljoen lager dan begroot.

Bestemmingsreserves

De budgettaire omvang van de bestemmingsreserves is in 2024 met USD 17,1 gestegen tot USD 84,0 miljoen. De grootste bestemmingsreserve betreft afschrijven (USD 31,8 miljoen), gevolgd door de bestemmingsreserve deelnemingen (USD 22,5 miljoen) en de bestemmingsreserve Investeringsfonds (USD 9,0 miljoen). De bestemmingsreserve deelnemingen betreft een administratieve tegenboeking van de opwaardering van de waarde van de deelneming Bonaire International Airport en is niet vrij besteedbaar. Nieuwe bestemmingsreserves zijn ingesteld voor Minima, Erfgoed, Bestuursakkoord, Investeringsfonds, Raadsonderzoeken, Energiezekerheid en Duurzame ontwikkeling voor de middelen verkregen via de aanvullende vrije uitkering. Bij de derde begrotingswijziging 2024 is USD 15,7 miljoen in deze bestemmingsreserves gestort. In totaal is er in 2024 USD 28,4 miljoen toegevoegd aan bestemmingsreserves en USD 11,4 miljoen onttrokken.

Bijzondere uitkeringen

Op 1 januari 2024 bedroeg het saldo aan bijzondere uitkeringen USD 29,7 miljoen. Gedurende het jaar ontving het OLB USD 55,8 miljoen aan nieuwe bijzondere uitkeringen en realiseerde het OLB USD 32,1 miljoen aan lasten gerelateerd aan bijzondere uitkeringen. Het saldo aan bijzondere uitkeringen kwam eind 2024 uit op USD 53,3 miljoen. In de jaarrekening 2024 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 herbestemming. Het Cft spoort Bonaire aan om de openstaande bijzondere uitkeringen af te wikkelen met de betreffende ministeries. Een analyse van welke activiteiten nu met bijzondere uitkeringen worden gefinancierd en tevens een structureel karakter hebben, is ook opportuun. Het Cft heeft voor een inventarisatie van de bijzondere uitkeringen zijn hulp aangeboden.

Vermogenspositie

Het eigen vermogen van Bonaire bedraagt ultimo 2024 USD 115,8 miljoen, een toename van USD 24,6 miljoen ten opzichte van de stand ultimo 2023. Het eigen vermogen wordt gevormd door de algemene reserve (USD 30,5 miljoen), de bestemmingsreserves (USD 84,0 miljoen) en het resultaat over 2023 (USD 1,3 miljoen).

Het openbaar lichaam heeft in 2024 het aan de algemene reserve onttrokken negatieve resultaat van USD 3,3 miljoen over 2023 meer dan aangevuld, waardoor de algemene reserve is toegenomen met USD 2,9 miljoen.

De jaarrekening 2024 bevat een risicoparagraaf met inzicht in de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. De geïdentificeerde risico's bedragen USD 15,2 miljoen en het vrij beschikbare saldo aan liquide middelen bedraagt USD 21,3 miljoen. Het beschikbare saldo aan liquide middelen is derhalve hoger dan het saldo van de geïdentificeerde risico's.

Financieel beheer

De accountant heeft de jaarrekening 2024 voorzien van een goedkeurende verklaring voor de getrouwheid en rechtmatigheid voor het derde jaar op rij. Hiervoor was een indemniteitsprocedure noodzakelijk waarbij op 10 juni 2025 de eilandsraad de begroting 2024 met terugwerkende kracht heeft aangepast.

Indemnity procedure

Bij de vierde UR van 2024 constateerde het Cft flinke achterstanden in de administratie van het OLB, wat leidde tot een oordeelsonthouding van het Cft.⁵ Na het wegwerken van deze achterstanden in de administratie bleek het OLB in 2024 USD 6,2 miljoen meer lasten te hebben gemaakt dan begroot op specifieke begrotingsposten. Hiervan is USD 2,4 miljoen door de accountant beoordeeld als onrechtmatig omdat deze uitgaven niet werden gedekt door inkomsten. Daarnaast bleek er ook een overschrijding op een begroot investeringskrediet van USD 0,3 miljoen en was een tweetal bestemmingsreserves voor in totaal 0,5 miljoen te laag begroot. Tot slot had Bonaire bij de derde begrotingswijziging 2024 USD 9,0 miljoen te veel van de bijzondere uitkeringen toegevoegd aan de bestemmingsreserves.⁶ Door de begroting 2024 via de indemniteitsprocedure met terugwerkende kracht aan te passen, zijn deze gebreken gecorrigeerd.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het toetsingskader voor de beoordeling van de jaarrekening 2024 wordt gevormd door de Wet FinBES, aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria.

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

³ Stand jaarrekening 2024.

⁴ 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.

⁵ De realisatie van de baten en de lasten kwamen bij de vierde UR 2024 uit op respectievelijk 76% en 61% van de begroting 2024. Het Cft onthield zich daardoor van oordeel omdat de vierde UR door deze lage realisatiecijfers niet representatief was voor de uitvoering van de begroting 2024. Niet duidelijk was welk effect de vele nog te verwerken mutaties zouden hebben op het totaalbeeld van baten en lasten ultimo 2024.

⁶ Bij de vierde UR 2024 ging Bonaire ervanuit dat het bij de derde begrotingswijziging 2024 USD 9,9 miljoen te veel middelen van de bijzondere uitkeringen toegevoegd aan de reserves. Bij de jaarrekening is dit bedrag bijgesteld tot USD 9 miljoen.