



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
13 september 2024
Ons kenmerk
Cft 202400111
Pagina
1/6

Uw kenmerk

Bijlage
2

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

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2025 Bonaire

Geachte heer Soliano,

Op 30 augustus 2024 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2025 van uw bestuurscollege, met het verzoek daarbij te adviseren op basis van artikel 17 lid 3 van de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). Met dit schrijven ontvangt u dit advies.¹ In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

De OB is in 2025 in evenwicht en toont overschotten voor de jaren 2026 – 2028 en voldoet daarmee aan de centrale evenwichtsnorm van de Wet FinBES.² De meerjarige beleidsprioriteiten van het bestuurscollege zijn in de OB helder toegelicht. De financiële vertaling hiervan is echter niet voldoende voor het Cft om een oordeel te kunnen vormen over de financiële risico's.

Toelichting

Resultaat

Bonaire presenteert een sluitende begroting in 2025, gevolgd door begrotingsoverschotten in de jaren 2026 (USD 1,9 miljoen), 2027 (USD 0,4 miljoen) en 2028 (USD 8,0 miljoen). De positieve resultaten na 2025 worden veroorzaakt door een structurele verhoging van de vrije uitkering, hieraan heeft Bonaire nog geen bestemming gegeven.

Bonaire realiseerde bij de jaarrekening 2023 een tekort van USD 3,4 miljoen. Conform de Wet FinBES en het advies van het Cft compenseerde Bonaire een deel van dit tekort (USD 2,0 miljoen) bij de tweede ontwerpbegrotingswijziging 2024.

Het Cft vernam in de recente gesprekken met het bestuurscollege dat Bonaire het resterende tekort (USD 1,4 miljoen) compenseert bij de derde ontwerpbegrotingswijziging 2024.

Inning lokale heffingen

Een groot deel van de lokale heffingen wordt op dit moment geïnd door de Belastingdienst Caribisch Nederland. In de OB wordt aangekondigd dat het openbaar lichaam voorbereidingen treft om de belastinginning en -invordering van lokale heffingen zelf te kunnen uitvoeren. Het Cft voorziet risico's met betrekking tot de uitvoeringskosten, de uitvoeringskracht en terugvallende belastingbaten en adviseert Bonaire terughoudend te zijn met deze stap. Wel is het Cft positief over de stappen die worden gemaakt ter verbetering van het financieel beheer bij de invordering.

Liquiditeit, investeringen en weerstandscapaciteit

Bonaire heeft de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen verbeterd. Bij het bepalen van de weerstandsratio is geconstateerd dat Bonaire beschikt over onvoldoende liquide middelen om de meerjarige investeringsbegroting te financieren. Het Cft adviseert daarom de investeringsambitie af te stemmen op de liquiditeitsprognose. Daarbij adviseert het Cft rekening te houden met de weerstandscapaciteit, die momenteel onvoldoende liquide is. Het Cft verzoekt Bonaire om een plan op te stellen om de weerstandscapaciteit binnen twee jaar te verbeteren. Het verwachte overschot van 2024 en het begrote overschot van 2026 kunnen hiervoor worden bestemd. Tevens kan worden overwogen om het gebruik van bestemmingsreserves te verminderen ter verbetering van de liquiditeitspositie.

Capaciteitsplanning

Het Cft constateert dat in de OB rekening wordt gehouden met een beperkte uitvoeringscapaciteit. De uitvoerbaarheid van de begroting wint hierdoor aan realiteitsgehalte. Bonaire neemt naast de structurele bijzondere uitkeringen ook de overige bijzondere uitkeringen meerjarig in de OB op. Daarnaast heeft Bonaire een meerjarige investeringsagenda opgesteld voor de periode 2025-2028. Hieruit blijkt dat Bonaire USD 13,5 miljoen aan investeringen begroot in 2025, USD 21,2 miljoen in 2026, USD 21,4 miljoen in 2027 en USD 13,8 miljoen in 2028. Het openbaar lichaam heeft een inschatting gemaakt van de uitvoeringscapaciteit voor de komende jaren en enkele projecten doorgeschoven naar latere jaren. Het Cft is positief over deze ontwikkeling. Het versterken van de uitvoeringskracht van het openbaar lichaam blijft een belangrijk thema voor de komende jaren.

De OB geeft geen inzicht in hoeverre de kapitaalkosten, zoals onderhoudskosten en afschrijvingen, van de begrote investeringen zijn meegenomen in de reguliere exploitatie. Het Cft verzoekt Bonaire de financiële gevolgen van de voorgenomen investeringen nader toe te lichten.

Informatievoorziening

In de OB zijn de verwachte baten en lasten ingedeeld naar functionele indeling, zoals voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES). Daarnaast neemt Bonaire op verzoek van het Cft ook een overzicht op basis van economische categorieën op. Het overzicht is echter inclusief de baten en lasten die samenhangen met de bijzondere uitkeringen. Hierdoor kan het Cft geen volledig oordeel vormen over het realiteitsgehalte van met name de lasten en kunnen begrotingsrisico's onvoldoende worden geïdentificeerd. Het Cft verzoekt Bonaire daarom de overzichten van de baten en lasten op basis van de functionele indeling en die op basis van de economische categorieën uit te splitsen in de reguliere baten en lasten en de baten en lasten samenhangend met bijzondere uitkeringen en deze toe te lichten.

Vervolg

Het Cft adviseert u de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen voordat deze wordt aangeboden aan de eilandsraad:³

- Stel een plan op om de weerstandscapaciteit in twee jaar te verbeteren.
- Stem de investeringsagenda af met de liquiditeitsprognose.
- Licht de financiële gevolgen van de investeringen nader toe en geef weer in hoeverre deze zijn verwerkt in de reguliere exploitatie.
- Splits de baten en de lasten naar economische categorieën uit in de reguliere exploitatie en de bijzondere uitkeringen, en licht deze toe.
- Splits de baten en de lasten naar functionele indeling uit in de reguliere exploitatie en de bijzondere uitkeringen.

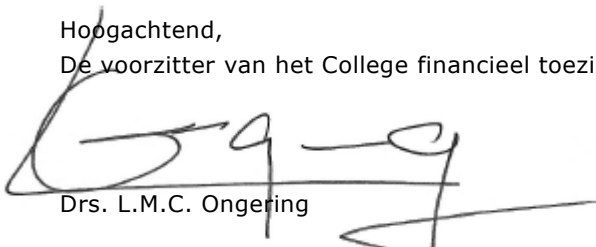
Het Cft is positief over de stappen die Bonaire heeft gezet en gaat graag in gesprek over de verdere verbetering van de informatievoorziening.

De OB had uiterlijk op 1 september 2024 aan de eilandsraad aangeboden moeten worden, conform artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES, vergezeld van het advies van het Cft en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met de aanbevelingen in dit advies. Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal het Cft nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn verwerkt.

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 hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire

Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

In tabel 1 is de meerjarenraming van de ontwerpbegroting (OB) 2025-2028 weergegeven.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)⁴

	2025	2026	2027	2028
Baten	108,9	105,6	105,2	106,7
Vrije uitkering	54,8	56,7	58,1	59,9
Bijzondere uitkeringen	11,3	4,6	4,2	4,0
Lokale heffingen	37,6	38,2	38,6	38,6
Overige baten	5,2	6,1	4,3	4,2
Lasten	108,9	103,4	104,7	98,7
Overige goederen	50,9	43,5	45,3	39,4
Personeelslasten	30,3	30,3	30,3	30,3
Inkomens overdrachten	18,8	18,8	18,6	18,6
Kapitaallasten	4,4	5,3	5,5	5,6
Personeel van derden	2,5	3,4	3,1	3,7
Energie	1,8	1,9	1,8	2,8
Resultaat	0,0	1,9	0,4	8,0

Bron: Ontwerpbegroting 2025 van Bonaire.

Baten

Bonaire begroot voor 2025 USD 108,9 miljoen aan baten, bestaande uit de vrije uitkering (USD 54,8 miljoen), de bijzondere uitkeringen (USD 11,3 miljoen) en de baten uit de lokale heffingen (USD 37,6 miljoen). De baten stijgen ten opzichte van de begroting 2024, mede dankzij de structurele ophoging van de vrije uitkering die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij de voorjaarsnota beschikbaar heeft gesteld.

De verwachte opbrengst uit lokale heffingen stijgt ten opzichte van 2024 met USD 3,5 miljoen. De stijging wordt verklaard door een hogere verwachte opbrengst van de motorrijtuigenbelasting, leges burgerzaken en casinorechten. Daarnaast verwacht Bonaire dat de toeristenbelasting met USD 1,4 miljoen (13%) zal stijgen. Bij de tweede uitvoeringsrapportage 2024 loopt met name de toeristenbelasting achter ten opzichte van de begroting.⁵ Het Cft adviseert de realisatie van de baten uit lokale heffingen in 2024 nauwkeurig te volgen en indien nodig de begroting 2025 bij te stellen.

Lasten

Bonaire begroot voor 2025 USD 108,9 miljoen aan lasten, een stijging van USD 20,5 miljoen ten opzichte van de begroting 2024. De ophoging van de vrije uitkering geeft de gelegenheid tot nieuwe beleidsdoelen zoals het verbeteren van de participatie en inclusiviteit, bibliotheek, en energiezekerheid.

De personeelslasten zijn ten opzichte van de begroting 2024 met USD 3,0 miljoen verhoogd naar USD 30,3 miljoen. Ondanks de voorgenomen bijzondere uitkeringen en investeringen blijft het begrote bedrag aan personeelslasten constant tot en met 2028. Bonaire is voornemens minder externe inhuur aan te trekken. In 2023 realiseerde Bonaire nog voor een bedrag van USD 8,7 miljoen aan personeel van derden. In de begroting 2025 is dit teruggebracht tot USD 2,5 miljoen.

Weerstandscapaciteit

Conform het BBV BES neemt Bonaire in de OB 2025 een paragraaf over het weerstandsvermogen op met daarin een vernieuwde risicoanalyse en liquiditeitsprognose. Het Cft is positief over de stappen die Bonaire hiermee zet. Uit de risicoanalyse blijkt dat de benodigde weerstandscapaciteit voor Bonaire USD 12,9 miljoen bedraagt. Per 30 juni 2024 bedraagt het vrij beschikbare bedrag aan liquiditeit USD 7,0 miljoen. Uit de liquiditeitsprognose blijkt dat Bonaire bij volledige uitvoering van de begroting, inclusief de voorgenomen investeringen, de benodigde weerstandscapaciteit onvoldoende liquide is.

Financieel beheer

De begroting 2025 bevat geen paragraaf over het financieel beheer. Bij de jaarrekening 2023 ontving Bonaire een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid van de externe accountant. De accountant constateerde bij de jaarrekening dat de kwaliteit van het financieel beheer en de administratieve organisatie en interne beheersing verder zijn verbeterd. De structurele borging binnen de organisatie en bedrijfsvoeringprocessen van deze verbeteringen vraagt nog ontwikkeling. Het Cft wordt in de uitvoeringsrapportages graag geïnformeerd over de verbeterstappen die Bonaire voornemens heeft.

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. Voor Bonaire is niet recentelijk vastgesteld welke rechtspersonen tot de collectieve sector behoren, waardoor bovengenoemde rapportage niet kan worden opgesteld en toetsing van de rentelastnorm niet mogelijk is. Het Cft zal in overleg 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.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het toetsingskader voor beoordeling van de OB wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het BBV BES opgenomen criteria.

² Artikel 15 lid 2 van de Wet FinBES.

³ Artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES.

⁴ In deze tabel is sprake van afronding op USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

⁵ Cft, kenmerk Cft 202400100, Reactie tweede uitvoeringsrapportage en advies tweede ontwerpbegrotingswijziging 2024, d.d. 15 augustus 2024.