



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

E-mail info@cft.cw

Internet www.cft.cw

Datum

18 september 2025

Ons kenmerk

Cft 202500098

Pagina

1/6

Uw kenmerk

Bijlagen

2

Onderwerp

Advies bij de ontwerpbegroting 2026 Bonaire

Geachte heer Soliano,

Op 1 september 2025 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2026 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). Op 4 september heeft het Cft de ontbrekende informatie ontvangen. Met dit schrijven ontvangt u ons advies.¹ In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

De ontwerpbegroting is in 2026 in evenwicht en toont overschotten voor de jaren 2027–2029. Bonaire voldoet daarmee aan de centrale evenwichtsnorm van de Wet FinBES.² Door onvolledige informatie kan het Cft echter niet beoordelen of de begroting realistisch is. Evenmin kan het Cft beoordelen of Bonaire adequate beheersmaatregelen neemt ter voorkoming van onrechtmatigheden en of de beleidsinzet op de noodzakelijke versterking van het financieel beheer effectief zal zijn. Bonaire heeft de OB weliswaar tijdig aan de eilandsraad aangeboden, maar niet 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. Daarmee voldoet Bonaire niet aan de Wet FinBES.³

Vervolg

Het Cft adviseert u de volgende aanpassingen in de OB aan te brengen:

1. De kwaliteit van de begroting te verbeteren door:

- Alle baten en lasten adequaat toe te lichten inclusief de financiële gevolgen van de investeringen en hun doorwerking in de reguliere exploitatie.
- De baten en lasten naar economische categorieën uit te splitsen in de reguliere exploitatie en de bijzondere uitkeringen, en dit toe te lichten.

- De baten en lasten naar functionele indeling uit te splitsen in de reguliere exploitatie en de bijzondere uitkeringen, en dit toe te lichten.
 - De meerjarige doorwerking van vastgestelde begrotingswijzigingen (VBW) 2025 te verwerken, en toe te lichten.
2. Een overzicht op te nemen met een adequate toelichting op de beheersmaatregelen die het bestuur treft ter voorkoming van toekomstige onrechtmatigheden alsook op de beleidsinzet ter verbetering van het financieel beheer.

Nu de ontwerpbegroting reeds is gedeeld met de eilandsraad adviseert het Cft u de aanpassing van de OB via een addendum aan de eilandsraad voor te leggen zodat deze kan worden meegenomen in de besluitvorming over de OB. Bij de doorgeleiding van de vastgestelde begroting 2026 (VB) naar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal het Cft nagaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn verwerkt.

Het Cft constateert een versterkte motivatie bij Bonaire om het begrotingsbeleid en het financieel beheer te verbeteren. Het Cft juicht deze houding toe en is graag bereid het openbaar lichaam daarbij te blijven ondersteunen als 'trusted advisor'.

Toelichting

Ad 1. Kwaliteit begroting

In de OB worden niet alle baten en lasten toegelicht. De toelichting is beperkt tot de budgettaire gevolgen van nieuw beleid. Niet duidelijk is hoe dit nieuwe beleid zich verhoudt tot bestaand beleid. Evenmin is helder op welke wijze hiervoor middelen zijn vrijgemaakt. De OB geeft bovendien geen inzicht in hoeverre de lasten die volgen uit investeringen, zoals onderhoudskosten en afschrijvingen, zijn meegenomen in de reguliere exploitatie. Het overzicht van de bijzondere uitkeringen is niet opgenomen.

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 heeft Bonaire ook een overzicht op basis van economische categorieën nagezonden. Beide overzichten zijn echter enkel inclusief de baten en lasten die samenhangen met de bijzondere uitkeringen. Hierdoor wordt geen inzicht gegeven in de baten en lasten van de reguliere begroting en van de bijzondere uitkeringen. Verder ontbreken de toelichtingen of zijn deze ontoereikend. Hierdoor kan het Cft geen oordeel vormen over het realiteitsgehalte van met name de lasten en kunnen begrotingsrisico's onvoldoende worden geïdentificeerd en beoordeeld.

Bonaire werkt momenteel aan een tweetal begrotingswijzigingen voor 2025 waarvan de eerste onlangs door het Cft van advies is voorzien. Mogelijk hebben deze begrotingswijzigingen effect op het begrotingsjaar 2026 en verder. Als begrotingswijzigingen eerder dan de begroting 2026 door de staatssecretaris van BZK worden goedgekeurd, dienen de meerjarige effecten ervan in de begroting 2026 te worden verwerkt.

Ad 2. Beheersmaatregelen ter voorkomen van onrechtmatigheden

Het Cft constateerde onrechtmatigheden bij de uitvoering van de begroting 2024 en in de eerste helft van 2025 bij de uitvoering van de lopende begroting.

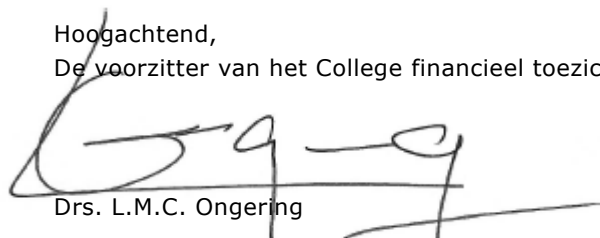
Met de indemniteitsprocedure bij de jaarrekening 2024⁴ en met de eerste OBW van 2025 wordt een groot deel van de onrechtmatigheden met terugwerkende kracht weggenomen en worden nieuwe onrechtmatigheden deels voorkomen. In aanvulling hierop adviseerde het Cft Bonaire bij de tweede uitvoeringsrapportage en eerste ontwerpbegrotingswijziging 2025 om bij de OB 2026 een bijlage op te nemen met de beheersmaatregelen die het openbaar lichaam neemt ter voorkoming dat uitgaven worden gedaan die niet zijn opgenomen in een vastgestelde begroting.⁵ Deze bijlage heeft Bonaire niet opgenomen. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt zeer summier toegelicht wat de beleidsinzet bij het financieel beheer wordt, terwijl een adequate toelichting daarop in de begroting opportuun is. De, in het accountantsrapport bij de jaarrekening 2024, opgemerkte verslechtering van de financiële processen maakt immers een stevige beleidsinzet op het financieel beheer nodig. Daarbij is het gewenst dat hierbij een relatie wordt gelegd met het 'Borgingsplan financieel beheer' zoals Bonaire met het ministerie van BZK is overeengekomen.

Tot slot wijs ik u graag nog op een tweetal aandachtspunten. Ten eerste, een groot deel van de lokale heffingen wordt op dit moment geïnd door de Belastingdienst Caribisch Nederland. In de OB 2026 kondigt Bonaire aan de belastinginning en -invordering van lokale heffingen zelf te gaan uitvoeren. Zoals eerder aangegeven, voorziet het Cft risico's met betrekking tot de uitvoeringskosten, de uitvoeringskracht en terugvallende belastingbaten. Het Cft adviseert Bonaire dan ook niet zelf de belastinginning en -invordering uit te voeren zolang het financieel beheer en de uitvoering van het beleid nog niet op orde is. Wel blijft het Cft positief over de stappen die worden gemaakt ter verbetering van het financieel beheer bij de invordering.

Ten tweede, uit de liquiditeitsprognose van Bonaire blijkt dat de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam nog steeds kwetsbaar is. Per 30 juni 2025 was de beschikbare liquiditeit volgens Bonaire USD 10 miljoen. Het is onduidelijk of dit voldoende is om de risico's op de begroting direct te dekken als deze zich voordoen. Momenteel wordt met de drie openbare lichamen en het ministerie van BZK gesproken over de bepaling van de noodzakelijke weerstandscapaciteit, met name over de wijze waarop de budgettaire risico's worden geraamd. Vervolgens zal het Cft samen met de eilanden en het ministerie van BZK bezien in welke mate het weerstandsvermogen moet worden versterkt en snel liquide kan worden gemaakt.

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 begrotingstand 2025 en meerjarenraming voor de jaren 2025-2029 weergegeven.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)⁶

	2025	2026	2027	2028	2029
Baten	108,9	105,6	105,2	106,7	106,7
Huren en pachten	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overige baten	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Lokale heffingen	38,3	38,2	38,6	38,6	38,6
Overdrachten	66,1	61,3	62,3	63,9	63,9
Reserveringen	3,3	4,2	2,3	2,2	2,2
Lasten	108,9	105,6	104,9	106,1	98,9
Onvoorzien	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Salarissen en sociale lasten	30,3	30,3	30,3	30,3	30,3
Personeel van derden	2,8	3,8	3,1	3,1	2,8
Energiekosten	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8
Overige goederen en diensten	50,7	45,0	45,4	39,2	39,5
Inkomensoverdrachten	18,8	18,8	18,6	18,6	18,6
Reserveringen	-	0,3	-	7,3	-
Afschrijvingen	4,4	5,3	5,5	5,6	5,6
Resultaat	0,0	0,0	0,3	0,5	7,8

Bron: Tweede uitvoeringsrapportage 2025 (2025) en de ontwerpbegroting 2026 (2026-2029).

Baten

De baten dalen in 2026 ten opzichte van 2025 met USD 3,3 miljoen, tot USD 105,6 miljoen. Deze daling wordt veroorzaakt door een verlaging van de overdrachten (vrije en bijzondere uitkeringen). Het jaar 2027 laat een verdere daling van de baten zien door een kleinere opname uit de reserves. De baten lopen daarna op tot een bedrag van USD 106,7 miljoen in 2028 en 2029 door een toename van de overdrachten.

De raming van de lokale heffingen is voor 2026 vrijwel gelijk aan die van 2025. Dit is naar oordeel van het Cft behoedzaam omdat de realisatie in 2024 al USD 1,7 miljoen hoger lag dan de raming voor 2026. De hoge realisatie in 2024 was vooral een gevolg van de hoge realisatie van de toeristenbelasting en motorrijtuigenbelasting. Onduidelijk is waarom de raming van de motorrijtuigenbelasting voor 2026 lager is dan de realisatie van 2024, terwijl in 2025 juist beleid is ingezet om ontwijking van de motorrijtuigenbelasting te voorkomen. Een budgettaire meevaller als gevolg van hogere realisatie van de belastingen in 2026 is dan ook niet uitgesloten.

Lasten

Bonaire begroot voor 2026 ook USD 3,3 miljoen lagere lasten dan in 2025. De lasten lopen van 2027 tot en met 2029 af naar USD 98,9 miljoen. Met name de verlaging van de post 'overige goederen en diensten' valt op: USD 5,7 miljoen (- 11%) in 2026 en USD 5,8 miljoen in 2027 en 2028. De toelichting op de ontwikkeling van deze economische categorie ontbreekt en de toelichting op de functionele indeling schiet tekort omdat deze enkel inzicht geeft in de intensiveringen en niet in de ombuigingen. In 2026 wordt een sterke stijging van de post 'personeel van derden' (USD 1,3 miljoen ofwel + 51%) voorzien. De toelichting bij de functionele indeling geeft hiervoor geen verklaring. De te verwachten stijging van de lasten voor Selibon ontbreekt in de begroting. Ook de mogelijke ophoging van de bijdrage aan de Tourism Corporation Bonaire (TCB) is niet opgenomen.

Resultaat

Ambtelijk geeft Bonaire aan dat de 'netto vrije uitkering' als baten is opgenomen in de begroting. Daarmee volstaat het begrotingsevenwicht.⁷ Het opvallend hoge overschot van USD 7,8 miljoen in 2029 wordt veroorzaakt door de sterk verlaagde raming van de lasten op de post 'overige goederen en diensten'. De achterliggende reden van deze daling is niet toegelicht in de begroting.

Weerstandsvermogen

Conform het BBV BES neemt Bonaire in de OB 2026 een paragraaf over het weerstandsvermogen op met daarin een vernieuwde risicoanalyse en liquiditeitsprognose. Uit de risicoanalyse komt een benodigde weerstandscapaciteit van USD 14,0 miljoen. Met de beschikbare weerstandscapaciteit (algemene reserve en de post 'onvoorzien') van USD 30,5 miljoen komt het weerstandsvermogen uit op 2,2. Bonaire concludeert dat het weerstandsvermogen uitstekend is. Per 30 juni 2025 bedraagt het vrij beschikbare bedrag aan liquiditeit (rekeningcourantsaldo exclusief vooruit ontvangen bijzondere uitkeringen) USD 10 miljoen. Dit is aan de lage kant gegeven de benodigde weerstandscapaciteit van USD 14 miljoen. Een belangrijke kanttekening bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is bovendien dat het Cft de onderliggende waarden van de noodzakelijke weerstandscapaciteit niet kan beoordelen. Dit omdat een onderbouwing van de kans dat risico's zich voordoen en de budgettaire gevolgen daarvan ontbreekt in de begroting.

Financieel beheer

De OB 2026 bevat geen paragraaf over het financieel beheer. Bij de jaarrekening 2023 en 2024 ontving Bonaire een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid van de externe accountant. De accountant constateerde bij de jaarrekening 2024 onder andere dat de financiële processen waren verslechterd. Het openbaar lichaam heeft een 'Borgingsplan financieel beheer' opgesteld met maatregelen ter verbetering van het financieel beheer inclusief interne beheersing. Bonaire heeft toegezegd vanaf de derde uitvoeringsrapportage van 2025 de eilandsraad en het Cft te informeren over de voortgang van de uitvoering van het 'Borgingsplan financieel beheer'.

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 Bij de jaarrekening 2024 (JR2024) bleek Bonaire in 2024 niet-begrote uitgaven te hebben gedaan. Met een indemniteitsprocedure zijn deze uitgaven met terugwerkende kracht alsnog in de begroting 2024 opgenomen. Zonder deze indemniteitsprocedure had de externe accountant geen goedkeurende verklaring bij de JR2024 verstrekt.

⁵ Cft, kenmerk Cft 202500096, Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2025 en eerste ontwerpbegrotingswijziging van Bonaire, d.d. 1 september 2025.

⁶ In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.

⁷ Een netto vrije uitkering is de bruto vrije uitkering verminderd met de aflossingsverplichtingen van de renteloze leningen. Indien de vrije uitkering bruto als baten wordt opgenomen, is een overschot op de begroting vereist omdat de lasten moeten worden aangepast aan de verlaging van de baten. Het overschot moet minimaal gelijk zijn aan het totaal van de aflossingsverplichtingen. Op die manier verslechtert de liquiditeitspositie van het openbaar lichaam niet.