



College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

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

1 september 2025

Ons kenmerk

Cft 202500096

Pagina

1/7

Uw kenmerk

Bijlagen

2

Onderwerp

Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2025 en eerste ontwerpbegrotingswijziging van Bonaire

Geachte heer Soliano,

Op 18 augustus 2025 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de aangepaste uitvoeringsrapportage (UR) van Bonaire over het tweede kwartaal van 2025. De eerste ontwerpbegrotingswijziging 2025 (OBW) was hieraan toegevoegd. Met dit schrijven ontvangt u de reactie van het Cft op deze UR en OBW.¹ In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

Het Cft verwacht dat Bonaire conform de eerste OBW2025 het jaar met een begrotingsevenwicht kan afsluiten en daarmee kan voldoen aan de centrale begrotingsnorm van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES).

Het Cft maakt zich echter zorgen over het realiteitsgehalte van de OBW omdat de toename van de begrote lasten bijzonder omvangrijk is in vergelijking met de realisatie in het eerste halfjaar.

Daarnaast is het Cft bezorgd dat Bonaire in het tweede kwartaal wederom onrechtmatige uitgaven doet. Het doet niet-begrote uitgaven en het onttrekt middelen aan de algemene reserve en bestemmingsreserves zonder goedkeuring van de eilandsraad. Daarmee handelt het bestuur, net als in het eerste kwartaal en in 2024, in strijd met Wet FinBES.² Bovendien schieten het financieel beheer en het begrotingsproces nog steeds tekort. Het bestuur heeft de aanbevelingen van het Cft bij de eerste UR niet opgevolgd.

Vervolg

Het Cft adviseert Bonaire

1. In de eerste Vastgestelde begrotingswijziging 2025 (VBW) toe te lichten hoe het de begroting 2025, inclusief eerste begrotingswijziging, volledig en op een doelmatige wijze zal realiseren.

Indien Bonaire hier niet in slaagt, is een neerwaartse bijstelling van de begrotingswijziging gewenst. Het Cft adviseert u in dat geval de middelen van de bijzondere uitkeringen te verdelen over hun looptijd aan de hand van een meerjarenraming. Daarnaast adviseert het Cft de (hoogte van de) voorgenomen onttrekking te heroverwegen. Bij de doorgeleiding van de VBW naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal het Cft nagaan in hoeverre deze aanbeveling is verwerkt.³

2. In een bijlage bij de Ontwerpbegroting 2026 een overzicht op te nemen met adequate toelichting op de beheersmaatregelen die het bestuur treft ter voorkoming van toekomstige onrechtmatigheden.
3. In het derde kwartaal van 2025 het begrotingsproces en het financieel beheer te verbeteren zodat begrotingsstukken volledig en tijdig worden aangeleverd en voorzien zijn van een adequate toelichting. Het Cft verzoekt Bonaire hierover verslag te doen in de derde UR 2025.

Toelichting

Ad 1: Onrealistische begroting

De realisatie over de eerste zes maanden van het begrotingsjaar 2025 komt uit op slechts 35 procent van de begroting, uitgaande van de aangepaste begroting na de eerste OBW inclusief verplichtingen. Volledige realisatie van de begroting betekent dat Bonaire haar realisatie in het tweede halfjaar moet verdubbelen ten opzichte van het eerste halfjaar. Het Cft acht de kans daarop niet groot.

Als Bonaire de budgetten van de bijzondere uitkeringen verdeelt over meerdere jaren zal de onderrealisatie in het huidige begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren substantieel verminderen. Ook verhoogt dit het realiteitsgehalte van de begroting en brengt het meer rust in het begrotingsproces. Bovendien kan Bonaire de voortgang van de bijzondere uitkeringen beter monitoren zodat er tijdig bijgestuurd kan worden. Tot slot kan via herprioritering op de gehele primaire begroting de onttrekking van de bestemmingsreserves verlaagd worden.

Ad 2: Voorkomen van onrechtmatigheden

Ondanks de noodzakelijke indenniteitsprocedure bij de vaststelling van de Jaarrekening 2024⁴ en het Cft-advies bij de eerste UR 2025, heeft Bonaire in het eerste halfjaar:

- USD 4,2 miljoen (inclusief verplichtingen) aan niet-begrote investeringen gerealiseerd.
- USD 9,0 miljoen meer aan bijzondere uitkeringen uitgegeven of verplicht dan begroot.
- USD 6,0 miljoen (inclusief verplichtingen) aan reserves onttrokken zonder instemming van de eilandsraad.

Met de eerste OBW 2025 wordt een deel van de onrechtmatigheden met terugwerkende kracht weggenomen en worden nieuwe onrechtmatigheden deels voorkomen. Zo is het totale investeringsbudget ruim voldoende opgehoogd, zij het niet op alle begrotingsposten. Hierdoor is de onrechtmatigheid bij twee investeringsposten niet opgelost. Ook is met de OBW het budget voor de bijzondere uitkeringen ruim voldoende verhoogd en worden een groot aantal onttrekkingen aan de bestemmingsreserves aan de eilandsraad voorgelegd. In aanvulling hierop adviseert het Cft dat Bonaire beheersmaatregelen neemt die voorkomen dat uitgaven worden gedaan die niet zijn opgenomen in een vastgestelde begroting. Uit de derde en vierde UR 2025 en uit de Jaarrekening 2025 zal blijken of deze begrotingsmutaties samen met de beheersmaatregelen voldoende zijn geweest om nieuwe onrechtmatigheden in het begrotingsjaar 2025 te voorkomen.

Ad 3: Versterking financieel beheer en begrotingsproces

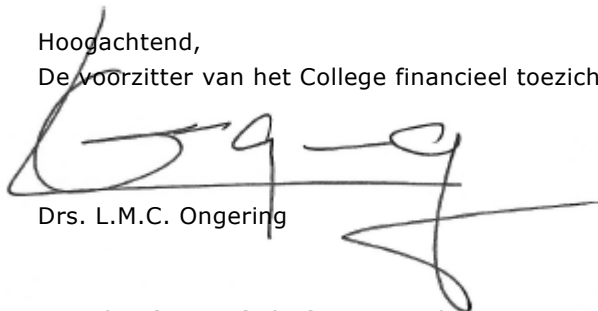
De tweede UR is in eerste instantie tijdig aangeleverd. Na overleg met het Cft heeft Bonaire de tweede UR aangepast en opnieuw aangeboden. De op 18 augustus aangeleverde begrotingsstukken waren echter nog niet volledig. Zo ontbrak in de tweede UR een totaaloverzicht van de lokale heffingen en in de OBW de meerjarige doorwerking van de begrotingsmutaties. Daarmee ontnemt Bonaire zichzelf inzicht en tijd om bij te sturen. Ook zijn de tabellen in de begrotingsstukken niet altijd onderling consistent. Bovendien ontbreken de toelichtingen om de tabellen te kunnen duiden of geven ze onvoldoende relevante informatie. Bovenstaande onderstreept dat het financieel beheer nog niet op orde is.

Bonaire heeft met het ministerie van BZK een borgingsplan voor de verbetering van het financieel beheer afgesproken. De huidige paragraaf financieel beheer geeft, ondanks het advies van het Cft bij de eerste UR, wederom geen inzicht in de voortgang van de implementatie van het borgingsplan. Ambtelijk is toegezegd deze rapportage vanaf de derde UR 2025 op te nemen. Hierbij dient Bonaire ook verslag te doen van de maatregelen die zorgdragen voor volledig en tijdig aangeleverd begrotingstukken.

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:

De eilandsraad van Bonaire

Het hoofd Financiën van Bonaire

Bijlage 1: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

Tabel 1 geeft de realisatie van het eerste half jaar van 2025 (2^e UR 2025), de vastgestelde begroting 2025 (VB 2025), de procentuele realisatie van de vastgestelde begroting (Realisatie VB), de begrotingsmutaties van de eerste OBW 2025 (Mutaties 1^e OBW) en de begroting na verwerking van de eerste OBW 2025. Hierbij is voor de realisatie uitgegaan van de realisatie inclusief de verplichtingen (geregistreerde nog te betalen facturen en juridische verplichtingen).

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (inclusief verplichtingen; in miljoenen USD)⁵

	2e UR 2025	VB 2025	Realisatie VB	Mutaties 1e OBW	VB + 1e OBW
BATEN					
Reguliere begroting	53,2	97,7	54%	28,3	126,0
Huren en pachten	0,1	0,2	46%	0,0	0,2
Duurzame zaken	0,0	0,0		0,0	0,0
Overige goederen en diensten	1,0	1,1	92%	0,0	1,1
Belastingopbrengsten	22,8	38,3	59%	0,1	38,3
Overdrachten	27,5	54,8	50%	0,0	54,8
Reserveringen	1,8	3,3	29%	28,2	31,5
Bijzondere uitkeringen	6,3	11,2	56%	59,8	71
Totale baten	59,5	108,9	55%	88,0	197
LASTEN					
Reguliere begroting	48,6	97,7	50%	28,3	126,0
Niet in te delen uitgaven	0,0	0,3	0%	0,0	0,3
Salarissen en sociale lasten	13,8	29,2	47%	1,1	30,3
Personeel van derden	1,8	2,8	63%	2,6	5,4
Energie	1,7	1,8	93%	0,0	1,8
Duurzame zaken	0,0	0,0		0,0	0,0
Overige goederen en diensten	19,8	41,2	48%	24,3	65,4
Belastingopbrengsten	0,0	0,0		0,0	0,0
Overige inkomensoverdrachten	9,9	18,2	54%	0,4	18,5
Reserveringen	0,1	0,0		0,0	0,0
Kapitaallasten	1,6	4,4	36%	0,0	4,4
Bijzondere uitkeringen	20,3	11,2	180%	59,8	71,0
TOTALE LASTEN	68,9	108,9	63%	88,0	197
RESULTAAT	-9,3	0,0		0,0	0,0
- Reguliere begroting	4,6	0		0,0	0,0
- Bijzondere uitkeringen	-13,4	0		0,0	0,0

Bron: Tweede uitvoeringsrapportage 2025 van Bonaire.

De tabel is zoals gebruikelijk opgesteld aan de hand van de indeling in economische categorieën. De eerste ontwerpbegroting en de uitvoeringsrapportage bevatten evenwel geen adequate toelichting over bovenstaande categorieën. Derhalve is de analyse beperkt tot een kwantitatieve analyse.

De eerste OBW is budgetneutraal en volledig verwerkt in de tweede UR. De realisatiecijfers in de tabel zijn afgezet tegen de vastgestelde begroting 2025 (VB2025). In de toelichting bij de lasten wordt de realisatie ook afgezet tegen de begroting inclusief eerste OBW.

Resultaat

Omdat de OBW budgetneutraal is en de VB in evenwicht is, laat de begroting ook na de begrotingswijziging begrotingsevenwicht zien.

De begroting zonder bijzondere uitkeringen laat een voorlopig overschot zien van USD 4,6 miljoen. De projectbegroting, ofwel de begroting van de bijzondere uitkeringen, heeft een voorlopig tekort van USD 13,9 miljoen. Het voorlopig tekort na het eerste halfjaar komt daarmee op USD 9,3 miljoen.

Baten

Het totaal gerealiseerde bedrag aan baten tot en met het tweede kwartaal bedraagt USD 59,5 miljoen (incl. bijzondere uitkeringen). Daarmee realiseert Bonaire op de totale begroting 55 procent van de totaal begrote baten. Op de reguliere begroting wordt de realisatie van de baten boven de 50 procent geduwd door met name de belastingopbrengsten. Deze vallen vooral, mede door de toeristen-, motorrijtuigen- en grondbelasting, substantieel hoger uit dan verwacht (59 procent van de begrote opbrengsten).

Bonaire verhoogt met de OBW de baten met USD 88,0 miljoen tot 197,0 miljoen ofwel een toename van ruim 80 procent. Het betreft de toevoeging van USD 59,8 miljoen aan reeds ontvangen bijzondere uitkeringen (zie hieronder) en USD 28,2 miljoen aan middelen die onttrokken worden aan de bestemmingsreserves. Als de OBW ongewijzigd wordt vastgesteld en goedgekeurd en de gewijzigde begroting 2025 wordt volledig gerealiseerd, daalt de het saldo aan bestemmingsreserves tot rond USD 50 miljoen.

Lasten

Bonaire realiseert, inclusief verplichtingen, in het eerste halfjaar USD 68,9 miljoen. Daarmee realiseert Bonaire 50 procent van de VB2025. Met verwerking van de nu voorliggende OBW verhoogt Bonaire de begrote lasten tot USD 197,0 miljoen en daalt de realisatie van de lasten naar 35 procent van de aangepaste begroting (VB + OBW). Om te komen tot volledige realisatie van deze aangepaste begroting dient Bonaire in het tweede halfjaar USD 128,1 miljoen te realiseren. Dit betekent bijna een verdubbeling van de realisatie uit de eerste helft van 2025.

Bijzondere uitkeringen

Bonaire heeft in het eerste halfjaar in totaal USD 20,3 miljoen van de ontvangen middelen voor bijzondere uitkeringen uitgegeven of verplicht. Dit is USD 9,0 miljoen meer dan het totale begrote bedrag van USD 11,2 miljoen.

Met de eerste OBW 2025 is het budget voor bijzondere uitkeringen verhoogd met USD 59,8 miljoen tot USD 71,0 miljoen. Dit betreft een overheveling van USD 46,3 miljoen aan bijzondere uitkeringen die niet gerealiseerd zijn in 2024 naar de begroting van 2025. Daarnaast heeft Bonaire in het vierde kwartaal van 2024 en het eerste halfjaar van 2025 voor USD 13,4 miljoen aan nieuwe bijzondere uitkeringen ontvangen. Bonaire heeft niet

toegelicht in hoeverre de aangegeven verplichtingen betrekking hebben op deze reeds ontvangen uitkeringen.

Investerings

Bonaire heeft in het eerste halfjaar USD 7,5 miljoen geïnvesteerd terwijl er USD 3,4 miljoen was begroot. Met de OBW2025 voegt Bonaire USD 19,5 miljoen toe aan het investeringsbudget. Daarmee komt het totale investeringsbudget voor 2025 uit op USD 22,9 miljoen. Voor de investeringsposten 'Recreatie faciliteiten wijken' en 'Buitensportaccommodaties' is ook na de OBW in totaal USD 0,3 miljoen te weinig begroot om de reeds gerealiseerde investeringen te adresseren.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Op basis van artikel 22 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) reageert het Cft op de tweede UR 2025 en adviseert het Cft bij de eerste OBW 2025. Het toetsingskader voor beoordeling van de UR en de OBW wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria.

² Artikel 23 van de Wet FinBES bepaalt dat er ten laste van het openbaar lichaam geen uitgaven mogen worden gedaan die niet zijn geraamd bij goedgekeurde begroting of een goedgekeurde begrotingswijziging dan wel in een door de minister van BZK overeenkomstig artikel 20 vastgestelde begroting. Artikel 24 stelt vervolgens dat voor het aangaan van verplichtingen die niet voorzien zijn in een goedgekeurde begroting of goedgekeurd besluit tot wijziging van de begroting dan wel in een door de minister van BZK overeenkomstig artikel 20 vastgestelde begroting het openbaar lichaam de toestemming nodig heeft van de minister van BZK.

³ Artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES. De OB dient uiterlijk 1 september 2025 aangeboden te worden aan de eilandsraad, vergezeld van dit advies en een toelichting in hoeverre en op welke wijze er rekening is gehouden met dit advies. Nu Bonaire de OBW gelijktijdig naar de eilandsraad en het Cft heeft gestuurd, is dit niet meer mogelijk.

⁴ Bij de Jaarrekening 2024 (JR2024) bleek Bonaire in 2024 niet-begrote uitgaven te hebben gedaan. Met een indenniteitsprocedure zijn deze uitgaven met terugwerkende kracht alsnog in de begroting 2025 opgenomen. Zonder deze indenniteitsprocedure had de accountant geen goedkeurende verklaring op de JR2025 verstrekt.

⁵ In deze tabel is sprake van afronding. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.