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
28 augustus 2026
Ons kenmerk
Cft 202600095
Uw kenmerk
Pagina
1/5
Bijlage
1

Onderwerp
Uw verzoek om advies bij de ontwerpbegroting 2027 van Bonaire

Geachte heer Soliano,

Op 17 augustus 2026 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de ontwerpbegroting (OB) 2027 van Bonaire, 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 deze brief ontvangt u de reactie van het Cft op uw verzoek te adviseren bij de ontwerpbegroting 2027.

Oordeel
De OB 2027 voldoet niet aan de kwaliteitseisen die de Wet FinBES en het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) aan de begroting stellen. Het Cft is hierdoor niet in staat een verantwoord oordeel te vormen over het realiteitsgehalte van de begroting en de financiële risico's die Bonaire mogelijk loopt. De tekortkomingen blijken bovendien structureel van aard gegeven de vergelijkbare adviezen en aanbevelingen die het Cft heeft gegeven bij de ontwerpbegrotingen van voorgaande jaren.

Vervolg
Het Cft verzoekt Bonaire om de OB 2027 zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de kwaliteitseisen zoals neergelegd in de Wet FinBES en het BBV BES, en rekening te houden met eerdere aanbevelingen van het Cft. Het Cft verzoekt Bonaire om de conceptbegroting uiterlijk 28 september opnieuw ter advisering aan te bieden aan het Cft. Het Cft is zich ervan bewust dat hiermee de wettelijke deadline van 1 september voor het aanleveren bij de Eilandsraad niet wordt gehaald.

Het structurele karakter van de tekortkomingen maakt dat het Cft er nu, anders dan voorgaande jaren, voor kiest om de begroting terug te sturen naar Bonaire.

Het Cft wil een herhaling van vorig jaar voorkomen, waarbij de begroting 2026 laat in december en met ambtelijke ondersteuning van het Cft ternauwernood en met minimale kwaliteit werd goedgekeurd. [1] Het Cft begrijpt dat het huidige bestuurscollege, alhoewel formeel verantwoordelijk voor de OB, wordt geconfronteerd met problemen op het gebied van financieel beheer en gebrek aan discipline in de begrotingscyclus die al langer spelen. Bovendien is al langer sprake van bestuurlijke instabiliteit wat niet bevorderlijk is voor de continuïteit. Het Cft roept het bestuurscollege dan ook op deze tijd te benutten om de OB te verbeteren en concrete maatregelen te treffen om de organisatie te versterken en dit in de toekomst te voorkomen.

Toelichting
Hieronder motiveert het Cft zijn beslissing om de OB niet voor advies in behandeling te nemen. Het Cft benadrukt daarbij dat de lijst niet uitputtend is en zich beperkt tot de belangrijkste tekortkomingen ten opzichte van de wettelijke normstelling.

Wettelijke kwaliteitseisen op toelichting baten/lasten en beleidsplannen

Het toetsingskader voor de OB 2027 wordt gevormd door de Wet FinBES, aangevuld met de criteria die zijn opgenomen in het BBV BES. Op grond van artikel 3 van het BBV BES dienen de begroting en de meerjarenraming een zodanig inzicht te geven dat het Cft en de Eilandsraad een verantwoord oordeel kunnen vormen over de financiële positie en de baten en lasten. Artikel 7 verplicht het opnemen van (meerjarige) beleidsdoelstellingen en de activiteiten om deze te realiseren, met een expliciet onderscheid tussen nieuw beleid en voortzetting van bestaand beleid. Artikel 20 geeft de minimumvereisten voor de toelichting op de baten en lasten; onderdeel b schrijft een aanvullende toelichting voor op de onderliggende ramingen indien de bedragen aanzienlijk afwijken van de realisatiecijfers of vorige begroting.

Deze artikelen staan niet los van elkaar. Het overzicht van baten en lasten dient de financiële vertaling van het beleidsplan te zijn. Beleidsvoornemens moeten dus concreet genoeg zijn om herkenbaar te zijn in de ramingen, en afwijkingen in de cijfers moeten aansluiten op wat in het beleidsplan is beschreven. Volgens de toelichting bij artikel 8 van het BBV BES is het toegestaan dat in de verplichte paragrafen wordt verwezen naar een actuele beleidsnota, mits daarbij kort de hoofdlijnen en de stand van zaken worden toegelicht. Als de beleidsnota nog in concept is dan moet de paragraaf uitvoeriger zijn, omdat deze dan de kaderstellende functie vervult. Voor het beleidsplan en de toelichting op de baten en lasten geldt deze mogelijkheid niet en dient de onderbouwing in de begroting zelf te zijn opgenomen. Daarbij geldt volgens de toelichting op artikel 7 dat een evenwicht moet worden bewaard tussen inzicht en compactheid van informatie, met als doel zo veel mogelijk aan te geven wat de beoogde resultaten voor het begrotingsjaar zijn. De kwaliteitseis ziet daarmee dus op een heldere en beknopte onderbouwing in de begroting zelf, niet op het bijvoegen van onderliggende projectstukken.[2]

Voor de OB geldt, net als voor de OB 2026[3], dat de toelichting als geheel niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Aanzienlijke verschillen tussen de jaarrekening 2025 en begroting 2026 enerzijds en de OB 2027 anderzijds worden niet of nauwelijks verklaard. Het Cft benadrukt in dit kader dat de OB een zelfstandig leesbaar en te raadplegen document is en er daarom niet naar voorgaande begrotingsstukken kan worden verwezen voor toelichting. Een ander voorbeeld is het ontbreken van de meerjarige financieringsopgave voor Selibon/Lagun.[4] Een cijfermatige verwerking en/of integraal beeld van de lasten oplopend tot USD 40 miljoen in de meerjarenramingen ontbreekt (nagenoeg) volledig. Een (beperkte) beleidsmatige tekst over de uitdagingen die voorliggen, is niet voldoende. Ook wordt verspreid over de begroting verwezen naar een veelvoud van beleidsnota's, agenda's of meerjarenplannen voor de beleidsdoelen, uitvoeringsvoornemens en zelfs cijfermatige onderbouwing.

Het Cft kan slechts voor tweetal gevallen herleiden dat deze vastgesteld zijn en online te raadplegen. Het Cft concludeert daarmee dat de huidige OB 2027 geen zicht geeft op de omvang en dekking van de reeds bestuurlijk vastgelegde verplichtingen. Het Cft acht dit een ernstige tekortkoming op basis waarvan de realiteit van de begroting niet ordentelijk is te beoordelen.

Wettelijke kwaliteitseisen op toelichting investeringen

Artikel 17 van het BBV BES verplicht dat de begroting per investering, het bedrag, de wijze van financiering, de afschrijvingslasten (met het jaar waarin deze zijn afgedekt), de onderhoudslasten en een eventuele bestemmingsreserve vermeldt. Ook deze bepaling staat niet los van voornoemde artikelen 7 en 20 van het BBV BES. Een investering die in het beleidsplan wordt aangekondigd, moet in dit overzicht herkenbaar zijn met de bijbehorende structurele lasten, zodat de Eilandsraad de meerjarige gevolgen voor de exploitatie kan beoordelen. Het Cft heeft Bonaire hier herhaaldelijk op gewezen. Bij de OB 2024 en OB 2025 constateerde het Cft dat de meerjarige doorwerking van investeringen op de gewone dienst niet werd gespecificeerd en adviseerde het om het effect van investeringen op de instandhoudingskosten nader te specificeren.[5] Bij de OB 2026 herhaalde het Cft dit oordeel vrijwel ongewijzigd. De begroting gaf geen inzicht in hoeverre de lasten die volgen uit investeringen, zoals onderhoudskosten en afschrijvingen, zijn meegenomen in de reguliere exploitatie. Het gaat hier dus niet om een incidentele omissie, maar om een over meerdere begrotingsjaren aanhoudende tekortkoming die niet is weggenomen.

De OB 2027 voldoet wederom niet aan artikel 17 van het BBV BES. Het Cft herhaalt daarbij dat de ontwerpbegroting een zelfstandig leesbaar en te raadplegen document moet zijn. Een tabel met het meerjareninvesteringsplan is beperkt tot uitsluitend de investeringen uit bijzondere uitkeringen. Het Cft kan een deel van de paragraaf over onderhoud van kapitaalgoederen koppelen aan de tabel met het meerjareninvesteringsplan, maar dit is verre van volledig. Voorts volgt uit de toelichting per hoofdfunctie dat er ook investeringsvoornemens zijn waarin eigen middelen worden ingezet. De omschrijving van de investering is vaak zeer algemeen en uit de begroting is niet te herleiden welke lasten, afschrijvingen of onderhoudskosten bij de investering horen. Daarmee ontbreekt een koppeling tussen beleidsplan en investeringsoverzicht.

Ontbreken van een significante paragraaf financieel beheer

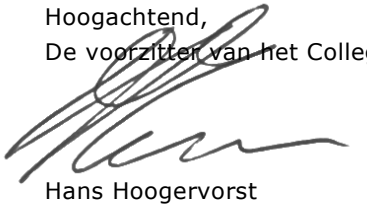
Op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel d, van het BBV BES dient de begroting een paragraaf bedrijfsvoering te bevatten. Volgens de toelichting op artikel 12 van het BBV BES omvat deze paragraaf in ieder geval het financieel- en materieelbeheer, met een oordeel over de kwaliteit en beheersing van de bedrijfsprocessen op dit vlak. Specifiek voor financieel beheer betekent dit dat de begroting de ambities en plannen beschrijft, waarover vervolgens in de uitvoeringsrapportages kan worden gerapporteerd. De OB 2027 maakt slechts melding van de afronding van het Handboek Financieel Beheer, een traject dat volgens recente uitvoeringsrapportages in 2026 is afgerond. Gegeven de vele uitdagingen die Bonaire heeft rondom het verbeteren van het financieel beheer, voldoet de huidige paragraaf niet aan het niveau dat bij de begroting van Bonaire mag worden verwacht. Het Cft, de Eilandsraad en de staatssecretaris van BZK worden hiermee onvoldoende geïnformeerd over uitdagingen en oplossingen op dit vlak.

Ontbreken van de verplichte overgangstabel bij de nieuwe functionele indeling

Met ingang van het begrotingsjaar 2027 is de Regeling functionele indeling BES gewijzigd, waarbij namen van hoofdfuncties zijn aangepast en functies zijn toegevoegd of vervallen. Bonaire dient een overgangstabel op te nemen waarin de verschillen ten opzichte van de nieuwe functies worden verklaard, zodat het Cft, de Eilandsraad en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in staat zijn een gedegen oordeel te geven over de begroting. Dit volgt ook uit artikel 4, tweede lid, van het BBV BES.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Hans Hoogervorst

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:
Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire

Bijlage 1: Eindnoten

[1] De begroting 2026 is uiteindelijk op 21 januari 2026 door de staatssecretaris BZK goedgekeurd, waar eerder op 27 november 2025 door de staatssecretaris een verdaagbrief werd gestuurd waarin Bonaire uitstel werd verleend om de begroting in orde te maken.
[2] Stb 2011,268.
[3] Cft brief, advies bij ontwerpbegroting 2026 Bonaire, 18 september 2025, met kenmerk Cft 202500098.
[4] Voor meer achtergrond hierbij verwijst het Cft naar zijn advies bij de doorgeleiding; Cft brief, 15 juli 2026, doorgeleiding tweede vastgestelde begrotingswijziging 2026 Bonaire, met kenmerk Cft 202600068.
[5] Cft brief, Advies bij de ontwerpbegroting 2024, 24 augustus 2023, met kenmerk Cft 202300077 en Cft brief, advies bij de ontwerpbegroting 2025, 13 september 2024, met kenmerk Cft 202400111.