



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

Datum

12 april 2022

Ons kenmerk

Cft 202200028

Pagina

1/6

Uw kenmerk

Bijlage

-

Adres kantoor Aruba  
L.G. Smith Boulevard 68  
La Piccola Marina  
Oranjestad, Aruba  
Telefoon (+297) 5832800

E-mail [info@cft.cw](mailto:info@cft.cw)  
Internet [www.cft.cw](http://www.cft.cw)

Onderwerp

Reactie op de jaarrekening 2020

Geachte heer Rijna,

Op 8 juni jl. heeft de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire de jaarrekening 2020 vastgesteld. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) ontving op 16 juni jl. de jaarrekening met de accountantsverklaring en het raadsbesluit. Het Cft heeft deze stukken op 15 juli jl. conform artikel 31 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) doorgeleid naar de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hoewel voor een reactie op de jaarrekening geen wettelijke termijn geldt, wordt normaal gesproken een termijn van twee weken in acht genomen. Dat is in het onderhavige geval helaas niet gelukt. Het Cft zal er in de toekomst voor zorgen de gebruikelijke termijn van twee weken te handhaven. Hierbij ontvangt u alsnog de reactie van het Cft op de vastgestelde jaarrekening 2020.

### Oordeel

Bonaire realiseert over 2020 een positief resultaat van USD 3,4 miljoen en voldoet daarmee aan artikel 15 van de Wet FinBES. Dit positieve resultaat wordt echter, net als in voorgaande jaren, veroorzaakt door een onderbesteding van de middelen als gevolg van onvoldoende uitvoeringscapaciteit. Hierdoor konden voorgenomen beleidsplannen niet worden gerealiseerd. Inspanningen om de uitvoeringscapaciteit van het openbaar lichaam te vergroten, hebben tot op heden geen resultaten opgeleverd. Het Cft adviseert Bonaire om te blijven inzetten op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit, zodat begrotingen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

De jaarrekening is op een aantal punten onvoldoende toegelicht, en voldoet daarmee niet aan artikel 21 lid 3 van de Wet Besluit, begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES). Van het grootste deel van de onderbesteding is onduidelijk wat de oorzaak is. Een gedegen toelichting ontbreekt en de baten en lasten uit de reguliere begroting zijn onvoldoende onderscheiden van de baten en lasten die voortkomen uit bijzondere uitkeringen.

Bovendien is het resultaat ten opzichte van de vierde uitvoeringsrapportage (UR) met USD 3,5 miljoen naar beneden bijgesteld, maar blijkt uit de jaarrekening niet wat de reden is voor deze correctie. Ook bevat de jaarrekening geen verantwoordingsinformatie over de projecten die worden gefinancierd met bijzondere uitkeringen. Het Cft adviseert u om in de volgende jaarrekeningen verbeteringen aan te brengen betreffende de bovenstaande punten.

Conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES dient het Cft te toetsen of het openbaar lichaam over het begrotingsjaar 2020 aan de rentelastnorm heeft voldaan. Hiertoe moet het Cft, overeenkomstig artikel 9 lid 9 van de Wet FinBES, vóór 1 juli 2021 over de (voorlopige) cijfers 2020 van de entiteiten in de collectieve sector te beschikken. Tot op heden ontving het Cft van geen van de deelnemingen de jaarrekening 2020, waardoor het Cft niet aan artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES kan voldoen. Het Cft verzoekt u dan ook om zo spoedig mogelijk de cijfers 2020 van de collectieve sector aan te leveren.

### Toelichting

In tabel 1 worden de begroting en realisatie van de baten en lasten met elkaar vergeleken, exclusief de aanwending van de bijzondere uitkeringen. Bonaire realiseerde over het begrotingsjaar 2020 USD 49,9 miljoen aan baten en USD 46,5 miljoen aan lasten.

**Tabel 1: Onderverdeling van baten en lasten (in USD miljoenen)**

	Begroting 2020 excl. BW's	Begroting 2020 incl. 3 <sup>e</sup> BW	Realisatie 2020	Realisatie t.o.v. begroting incl. 3 <sup>e</sup> BW
Lokale heffingen	20,3	20,3	16,5	81,3%
<i>Erfpachten en huren</i>	3,3	3,3	2,8	84,8%
<i>Leges en retributies</i>	6,7	6,7	3,4	50,7%
<i>Belastingen</i>	10,3	10,3	10,3	100,0%
Vrije uitkering	28,8	32,3	32,3	100,0%
Overige	-	2,0	1,1 <sup>1</sup>	55,0%
<b>Totaal reguliere baten</b>	<b>49,1</b>	<b>54,6</b>	<b>49,9</b>	<b>91,4%</b>
Personeelslasten	22,8	22,5	21,6	96,0%
Overig	26,3	32,1	24,9	77,6%
<b>Totaal reguliere lasten</b>	<b>49,1</b>	<b>54,6</b>	<b>46,5</b>	<b>85,2%</b>
<b>Saldo</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,4</b>	<b>n.v.t.</b>

Bron: Begroting 2020 en jaarrekening 2020

<sup>1</sup> Dit betreffen incidentele opbrengsten na correctie van vorderingen van Belastingdienst Caribisch Nederland, verwerking van dubieuze debiteuren en afboekingen in verband met de vrijval van pensioen gezagdragers.

### Begrotingsuitvoering

Ten opzichte van de begroting (inclusief wijzigingen) realiseerde Bonaire in 2020 USD 3,3 miljoen minder baten uit leges en retributies door een afname in de baten uit havengelden, cruisetourisme en burgerzaken als gevolg van de coronacrisis. Ook realiseerde Bonaire USD 0,5 miljoen minder baten uit erfpachten en huren doordat de begroting rekening hield met de bouw van nieuwe woonwijken, die door de coronacrisis vertraging heeft opgelopen. De afwijkingen in de baten zijn afdoende toegelicht in de jaarrekening.

De lasten van Bonaire waren in 2020 USD 8,1 miljoen lager dan begroot, waarmee het een forse onderbesteding van de middelen realiseerde. De onderbesteding is als volgt opgebouwd:

- USD 0,9 miljoen lagere personeelslasten als gevolg van het niet invullen van begrote vacatures;
- USD 1,7 miljoen lagere operationele lasten als gevolg van de coronacrisis (i.v.m. thuiswerken, minder reizen, minder evenementen);
- de overige onderbesteding van USD 5,5 miljoen is niet toegelicht in de jaarrekening.

In de jaren 2017, 2018 en 2019 was er ook sprake van een onderbesteding van de middelen. Hiermee is de onderbesteding van middelen inmiddels een structureel probleem geworden voor Bonaire. Van het grootste deel van de onderbesteding in 2020 is het onduidelijk wat de oorzaak is. Een gedegen toelichting ontbreekt en de baten en lasten uit de reguliere begroting zijn niet onderscheiden van de baten en lasten die voortkomen uit bijzondere uitkeringen. Het Cft adviseert u om de toelichtingen bij de onderbestedingen te verbeteren en over de verschillende baten en lasten in het vervolg gescheiden te rapporteren.

Het resultaat in de jaarrekening is met USD 3,5 miljoen naar beneden bijgesteld ten opzichte van het resultaat uit de vierde UR van USD 6,9 miljoen. Deze bijstelling is als volgt opgebouwd:

- USD 0,2 miljoen positieve correctie op de baten;
- USD 0,8 miljoen positieve correctie op de personeelslasten;
- USD 2,5 miljoen positieve correctie op de lasten voor goederen en diensten;
- USD 0,4 miljoen positieve correctie op de lasten voor subsidies.

De redenen van de correcties worden niet genoemd in de jaarrekening. Het Cft adviseert u om eventuele correcties ten opzichte van de vierde UR, toe te lichten in de jaarrekeningen.

De gerealiseerde personeelslasten in 2020 bedragen USD 21,6 miljoen (begroot: USD 22,5 miljoen). De onderbesteding van USD 0,9 miljoen is toe te schrijven aan het niet invullen van begrote vacatures. Bij de derde begrotingswijziging (BW) 2020 stelde Bonaire de personeelslasten al met USD 0,6 miljoen naar beneden bij vanwege de lage personeelsbezetting.

In 2020 is een extern onderzoek uitgevoerd naar de personeelsbegroting. Het hiervoor ingehuurd bureau gaf aanbevelingen met als doel de kwaliteit van de personeelsbegroting te verbeteren. Bonaire begroot echter nog altijd te hoge personeelslasten. Het Cft heeft meermaals aandacht gevraagd voor het realistisch begroten van de personeelslasten en het voorkomen van onderbesteding. Overigens lijkt Bonaire ook in 2021 af te stevenen op een onderbesteding van de personeelslasten. Voor het begrotingsjaar 2022 begroot Bonaire een bedrag van USD 2,4 miljoen voor de invulling van 38 vacatures. Het Cft adviseert u dringend om de personeelsbegroting nauwlettend te volgen en tijdig bij te stellen wanneer blijkt dat (een deel van) de vacatures niet ingevuld zal gaan worden.

#### Vermogenspositie

Het eigen vermogen, tevens de weerstandscapaciteit, bedraagt ultimo 2020 USD 43,3 miljoen (ultimo 2019: USD 46,4 miljoen). Het eigen vermogen bestaat voor USD 33,3 miljoen uit de algemene reserve, voor USD 6,7 miljoen uit bestemmingsreserves en voor USD 3,4 miljoen uit het resultaat 2020. De gekwantificeerde risico's van het openbaar lichaam bedragen ultimo 2020 USD 2,8 miljoen, waarmee het openbaar lichaam het weerstandsvermogen uitstekend acht.

In het advies bij de ontwerpbegroting 2022 adviseerde het Cft om een hernieuwde berekening van het weerstandsvermogen op te nemen, waarin de financiële risico's opnieuw worden geïnventariseerd en waarbij ook de mate van liquiditeit wordt betrokken bij de berekening van het weerstandsvermogen.<sup>2</sup> Conform dit advies heeft Bonaire een nota weerstandsvermogen uitgewerkt. In de reactie op de vierde UR 2021 adviseerde het Cft over deze nota.<sup>3</sup>

#### Overheidsdeelnemingen en collectieve sector

Artikel 11 lid 2 van de Wet FinBES stelt dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van het openbaar lichaam gemiddeld 0 procent dient te bedragen per begrotingsjaar. Voor de toetsing van de rentelastnorm conform artikel 11 lid 4 van de Wet FinBES dient het Cft begin juli 2021 over de voorlopige cijfers 2020 van de entiteiten in de collectieve sector te beschikken. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in 2020 vastgesteld dat de collectieve sector uit twintig deelnemingen bestaat. Zeven van deze deelnemingen zijn actief, en dertien inactief. Het Cft ontving tot op heden van geen van de actieve deelnemingen die behoren tot de collectieve sector de jaarrekening 2020. Het Cft verzoekt u om deze jaarrekeningen zo spoedig mogelijk bij het Cft in te dienen.

---

<sup>2</sup> Cft, kenmerk 202100095, Advies bij de ontwerpbegroting 2022, d.d. 1 september 2021.

<sup>3</sup> Cft, kenmerk 202200006, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021, d.d. 28 februari 2022.

#### Bijzondere uitkeringen

Bonaire realiseerde in 2020 USD 23,4 miljoen aan baten en USD 23,4 miljoen aan lasten uit bijzondere uitkeringen. De begroting ging uit van USD 48,1 miljoen aan baten en USD 48,1 miljoen aan lasten uit bijzondere uitkeringen. Dit betekent dat Bonaire maar 49 procent van de begrote baten en lasten uit bijzondere uitkeringen realiseerde. In de reactie op de vierde UR 2020 adviseerde het Cft om voortaan alleen de baten en lasten van de verschillende bijzondere uitkeringen te begroten, voor zover die redelijkerwijs tot realisatie leiden in het lopende jaar.<sup>4</sup> Uit de vierde UR 2021 blijkt dat Bonaire in 2021 93 procent van de begrote middelen voor bijzondere uitkeringen realiseerde, wat betekent dat Bonaire invulling heeft gegeven aan dit advies.

De jaarrekening 2020 bevat geen verantwoordingsinformatie over de projecten die worden gefinancierd met bijzondere uitkeringen. Daarmee voldoet de jaarrekening niet aan artikel 21 lid 3 van de BBV BES. De Algemene Rekenkamer schreef in 2021 dat de verantwoordingsinformatie over de bijzondere uitkeringen in de jaarrekeningen van Bonaire al jarenlang tekortschiet.<sup>5</sup> Mede gezien het gestegen aandeel van bijzondere uitkeringen in de afgelopen jaren, is het van belang dat zowel de inkomsten als de uitgaven van deze uitkeringen worden verantwoord. Het Cft gaat graag met u in gesprek over hoe u hier invulling aan kunt geven.

#### Financieel beheer

Het financieel beheer van Bonaire is niet op orde. De externe accountant gaf bij de jaarrekening 2020 een oordeelsonthouding af over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening, omdat de accountant niet in staat was om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen. De accountant stelt getrouwheidsfouten vast in de activering van materiële vaste activa en de verantwoording van kortlopende schulden en stelt getrouwheidsonzekerheden vast ten aanzien van de waardering van materiele vaste activa, deelnemingen (vanwege het ontbreken van gecontroleerde jaarrekeningen), belastingvorderingen, belastingontvangsten en niet uit de balans blijkende verplichtingen. De geconstateerde onzekerheden zijn (met uitzondering van één verbetering ten aanzien van subsidies) gelijk aan die bij de jaarrekening 2019.

Eind 2019 is Ernst & Young gestart met de uitvoering van een plan van aanpak dat moest leiden tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2021. Door vertragingen in het verbetertraject lijkt dit niet langer haalbaar. Het Cft merkt wel op dat er verbeteringen plaatsvinden op het gebied van financieel beheer. Van de twaalf prioritaire punten uit de brief van 22 juni jl. van de staatssecretaris van BZK, heeft Bonaire inmiddels zeven punten afgerond.

---

<sup>4</sup> Cft, kenmerk 202100014, Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2020, d.d. 12 februari 2021.

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer, Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland, d.d. 26 juni 2021.

Kenmerk  
Cft 202200028  
Blad  
6/6

Het Cft gaat ervan uit dat Bonaire met de invulling van belangrijke functies (de directeur Bedrijfsvoering en Ondersteuning, het hoofd Financiën en de concern-controller) de verdere noodzakelijke stappen zet om het financieel beheer op orde te brengen. Het is hierbij overigens van belang dat deze functies ook permanent worden ingevuld.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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



Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:

De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire

De directeur Bedrijfsvoering en Ondersteuning van het openbaar lichaam Bonaire

Het hoofd Financiën van het openbaar lichaam Bonaire