



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  
31 mei 2023  
Ons kenmerk  
Cft 202300045  
Pagina  
1/5

Uw kenmerk

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

Bijlage  
1

Onderwerp  
Advies bij besluit tot eerste wijziging van de begroting 2023

Geachte heer Oleana,

Op 17 mei 2023 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de eerste ontwerpbegrotingswijziging (OBW) van het begrotingsjaar 2023 van Bonaire. Met dit schrijven ontvangt u op basis van artikel 21 lid 2 jo. artikel 17 lid 3 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES), het advies bij de eerste OBW 2023. De OBW die u aanbiedt aan de eilandsraad dient conform artikel 17 lid 4 van de Wet FinBES vergezeld te gaan van dit advies, en een toelichting op welke wijze met het advies rekening is gehouden.

### **Toetsingskader**

Het toetsingskader voor beoordeling van de OBW wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) opgenomen criteria, en de indeling van de begroting zoals vastgelegd in de Regeling functionele indeling BES.

### **Oordeel**

Het Cft is van oordeel dat de OBW in onvoldoende mate voldoet aan de criteria van de Wet FinBES en het BBV BES. Naar het oordeel van het Cft kan de OBW aan helderheid en controleerbaarheid winnen, onder meer door de baten en lasten die samenhangen met de onttrekkingen aan de reserves en met de door het openbaar lichaam ontvangen bijzondere uitkeringen afzonderlijk zichtbaar te maken. Dit vergroot ook het inzicht in de reguliere exploitatie.

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

- Onderbouw de onttrekking aan de algemene reserve. Licht toe of, en zo ja hoe deze middelen in 2023 worden besteed.

- Onderbouw de onttrekkingen aan de bestemmingsreserves. Licht toe of, en zo ja hoe deze middelen in 2023 worden besteed.
- Verwerk de structurele verhoging van de personeelslasten, de structurele verhoging van de subsidie aan afvalverwerkingsbedrijf Selibon en de structurele verhoging van de vrije uitkering in de meerjarenbegroting.
- Neem alleen de bijzondere uitkeringen in de begroting op die in 2023 redelijkerwijs besteed kunnen worden, en neem het resterende gedeelte op in de meerjarenbegroting. Stel hiervoor een meerjarige planning op conform artikel 47 van het BBV BES.
- Neem de onderhoudsbeurt aan het airconditioningsysteem van de ambtswoning als last op de gewone dienst op. Herzie ook de overige in de begroting opgenomen investeringen, en verwerk de hieruit voortvloeiende correcties in de OBW.

### **Toelichting**

De vastgestelde begroting 2023 (hierna: begroting) van Bonaire toont een tekort van USD 0,9 miljoen.<sup>1</sup> Op 5 december 2022 ontving Bonaire van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij hoge uitzondering goedkeuring voor deze begroting met een tekort, en voor het dekken van het tekort van USD 0,9 miljoen door een onttrekking aan de algemene reserve.<sup>2</sup> Met de voorgestelde OBW voegt Bonaire zowel aan de baten- als de lastenkant USD 63,2 miljoen aan de begroting toe. Een overzicht van de baten en lasten zoals opgenomen in de begroting, de voorgestelde wijzigingen en de begroting na wijzigingen is opgenomen in de bijlage bij dit advies.

De begroting, inclusief de door Bonaire voorgestelde wijzigingen, toont nu USD 136,7 miljoen aan lasten in 2023. Uit de jaarrekening 2022 blijkt dat Bonaire in 2022 USD 104,4 miljoen aan lasten realiseerde.<sup>3</sup> Mede gelet op de beperkingen in de uitvoeringscapaciteit van het openbaar lichaam, acht het Cft het risico nadrukkelijk aanwezig dat Bonaire de nu voor 2023 begrote lasten niet volledig zal realiseren. De uitvoeringsrapportage (UR) over het eerste kwartaal 2023 geeft hier bijvoorbeeld bij de realisatie van de personeelslasten al signalen van.<sup>4</sup> Het Cft benadrukt wederom het belang van een realistische begroting, zodat de begroting zijn functie als sturingsinstrument niet verliest.

Een realistische begroting is des te meer van belang nu Bonaire een deel van de in de OBW opgenomen lasten dekt met een (verdere) onttrekking aan de algemene reserve. Op 27 oktober 2022 stelde de eilandsraad van Bonaire een begrotingswijziging vast waarin een onttrekking aan de algemene reserve van USD 6,7 miljoen was opgenomen. Uit de OBW 2023 en de jaarrekening 2022 blijkt dat deze onttrekking in 2022 voor slechts USD 2,4 miljoen heeft plaatsgevonden.

---

<sup>1</sup> Cft, kenmerk Cft 202200100, Advies bij de ontwerpbegroting 2023, d.d. 30 augustus 2022.

<sup>2</sup> BZK, kenmerk 2022-0000657306, Goedkeuring begroting 2023 Bonaire, d.d. 5 december 2022.

<sup>3</sup> Openbaar lichaam Bonaire, kenmerk P&A2023001285, Jaarstukken 2022, d.d. 17 mei 2023.

<sup>4</sup> Cft, kenmerk Cft 202300044, Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2023, d.d. 22 mei 2023.

Bonaire stelt voor het resterende bedrag van USD 4,3 miljoen in 2023 aan de algemene reserve te onttrekken ter dekking van de eerder voorgenomen bestedingen. Hoewel op grond van artikel 19 van de Wet FinBES goedkeuring is verleend aan de begrotingswijziging van 27 oktober 2022, adviseert het Cft terughoudendheid te betrachten met onttrekkingen aan de algemene reserve zolang onduidelijk is of de weerstandscapaciteit van het openbaar lichaam na de onttrekking voldoende liquide is. Hierover voert het Cft momenteel gesprekken met Bonaire. Bovendien licht Bonaire in de OBW niet toe hoe en of deze middelen in 2023 wel tot besteding komen, en in hoeverre een onttrekking aan de algemene reserve voor deze -deels reguliere- lasten, daadwerkelijk noodzakelijk is.

Bonaire stelt in de OBW voor om de reeds in de begroting opgenomen onttrekkingen aan de bestemmingsreserves te verhogen met USD 0,3 miljoen tot USD 2,4 miljoen. De onttrekkingen aan de bestemmingsreserves worden niet nader onderbouwd, waardoor het Cft niet kan beoordelen of de middelen worden aangewend voor de bestemming die daaraan is gegeven door de eilandsraad. Het Cft merkt daarnaast op dat de baten uit de onttrekkingen niet worden verantwoord onder de hoofdfunctie Financiering en algemene dekkingsmiddelen, zoals voorgeschreven door de Regeling functionele indeling BES,<sup>5</sup> maar verspreid over meerdere functies. Dit beperkt het inzicht in de begroting.

Bonaire neemt in de OBW meerdere incidentele lastenverhogingen op, terwijl een deel van deze verhogingen structureel van aard zijn. Zo verhoogt Bonaire de personeelslasten in 2023 met USD 0,7 miljoen, als gevolg van een structurele loonsverhoging voor de ambtenaren van het openbaar lichaam. De structurele doorwerking van deze loonsverhoging is echter niet in de OBW verwerkt. Ditzelfde geldt voor de voorgestelde structurele verhoging van de subsidie aan afvalverwerkingsbedrijf Selibon (USD 0,5 miljoen) en de verhoging van de vrije uitkering ter compensatie van loon- en prijsontwikkeling (USD 0,5 miljoen).

De verhoging van de lasten wordt veroorzaakt doordat Bonaire voorstelt het volledige saldo aan bijzondere uitkeringen (USD 57,6 miljoen) op te nemen in de begroting 2023.<sup>6</sup> Het Cft vroeg al eerder aandacht voor deze wijze van verantwoording.<sup>7</sup> Op grond van het BBV BES dienen (ook) de bijzondere uitkeringen op basis van de baten-lastenmethodiek, en niet op kasbasis, in de begroting te worden verwerkt. Een overzicht van het verloop van de bijzondere uitkeringen als genoemd in artikel 47 van het BBV BES ontbreekt bij de OBW. Aangezien een groot deel van deze middelen voor meerdere jaren tegelijk is verstrekt, acht het Cft het onwaarschijnlijk dat het volledige saldo van USD 57,6 miljoen in 2023 wordt aangewend.

---

<sup>5</sup> Artikel 16 van het BBV BES bepaalt dat de baten en lasten worden ingedeeld naar hoofdfuncties en functies, de voorgeschreven indeling is vastgesteld bij ministeriële regeling. Onttrekkingen aan reserves dienen op basis van deze regeling te worden verantwoord op subfunctie 910 Reserves en voorzieningen.

<sup>6</sup> Dit betreft het volledige saldo aan bijzondere uitkeringen per 31 december 2022 (USD 39,5 miljoen), en de in het eerste kwartaal van 2023 ontvangen bijzondere uitkeringen (USD 18,2 miljoen).

<sup>7</sup> Cft, kenmerk Cft 202200054, Advies bij besluit tot een eerste wijziging van de begroting 2022, d.d. 31 mei 2022.

Kenmerk  
Cft 202300045  
Blad  
4/5

Tot slot blijkt uit de OBW dat Bonaire de hogere lasten in 2023 dekt met een toevoeging aan de vrije uitkering (USD 0,5 miljoen), en een opwaartse bijstelling van de raming voor opcenten (USD 0,9 miljoen). Hiermee zou de totale bijstelling van de baten uitkomen op USD 63,6 miljoen, in tegenstelling tot de door Bonaire gerapporteerde USD 63,2 miljoen.

In de OBW neemt Bonaire een investeringsvoorstel op voor onderhoud aan de ambtswoning van de gezaghebber, waaronder onderhoud aan het airconditioningsysteem. Het Cft constateerde in zijn reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2023 dat diverse in de begroting opgenomen investeringsbedragen feitelijk lasten betreffen.<sup>8</sup> Het Cft verzoekt Bonaire de in de begroting en de OBW opgenomen investeringen kritisch te herzien, en alleen investeringen op te nemen die daadwerkelijk geactiveerd kunnen worden op de balans, conform artikel 53 lid 1 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

Drs. L.M.C. Ongerling

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

---

<sup>8</sup> Cft, kenmerk Cft 202300044, Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2023, d.d. 22 mei 2023.

**Bijlage 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)<sup>9</sup>**

	Begroting 2023	1e OBW 2023	Begroting na wijzigingen
<b>Baten</b>	<b>72,7</b>	<b>63,2</b>	<b>135,8</b>
0 Algemeen bestuur	4,5	5,9	10,4
1 Openbare orde en veiligheid	0,3	0,3	0,6
2 Verkeer, vervoer en waterstaat	4,7	12,9	17,6
3 Economische zaken	0,7	0,9	1,6
4 Onderwijs	0,1	1,5	1,6
5 Cultuur en recreatie	0,4	6,7	7,2
6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	1,6	19,6	21,1
7 Volksgezondheid	1,9	12,4	14,3
8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	1,1	1,5	2,7
9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	57,4	1,4	58,7
<b>Lasten</b>	<b>73,6</b>	<b>63,2</b>	<b>136,7</b>
0 Algemeen bestuur	30,7	6,8	37,5
1 Openbare orde en veiligheid	0,8	0,2	1,0
2 Verkeer, vervoer en waterstaat	9,9	12,9	22,8
3 Economische zaken	5,4	0,8	6,2
4 Onderwijs	2,7	1,5	4,2
5 Cultuur en recreatie	5,0	6,7	11,8
6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	9,3	19,6	28,9
7 Volksgezondheid	5,6	12,1	18,7
8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	3,1	1,5	4,6
9 Financiering en algemene dekkingsmiddelen	1,1	0	1,1
<b>Resultaat</b>	<b>-0,9</b>	<b>-</b>	<b>-0,9</b>

Bron: eerste ontwerpbegrotingswijziging 2023 en vastgestelde begroting 2023 van Bonaire.

<sup>9</sup> In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.