



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

Datum
12 oktober 2026
Ons kenmerk
Cft 202600105
Pagina
1/7

Uw kenmerk

Bijlagen
2

E-mail info@cft.cw
Internet www.cft.cw

Onderwerp
Advies bij de ontwerpbegroting 2027

Geachte heer Soliano,

Op 28 september 2026 ontving het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) de hernieuwde 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 dit schrijven ontvangt u dit advies.¹ In bijlage 1 van deze brief vindt u een nadere uitleg en cijfermatige onderbouwing.

Oordeel

Op grond van de OB 2027 kan het Cft niet beoordelen of Bonaire meerjarig voldoet aan de begrotingsevenwichtsnorm. Op verschillende terreinen sluit de verwerking in de financiële begroting onvoldoende aan op beleidsvoornemens. Hierdoor zijn de meerjarige financiële gevolgen en haalbaarheid van plannen en investeringen onduidelijk.

Het Cft waardeert de inzet op het verbeteren van de toelichting op de (sub)functies en de economische categorieën. Ook is het rapporteren over deelnemingen, het financieel beheer, en de collectieve sector meer in lijn met de verplichtingen uit de wet. Het Cft blijft zich zorgen maken over de vrijblijvendheid van de voorstellen die dienen ter structurele versterking van de organisatie op het gebied van financieel beheer.

Vervolg

Het Cft acht het noodzakelijk dat de OB 2027, om meerjarig te voldoen aan de begrotingsevenwichtsnorm, op de volgende punten wordt aangepast:

- De verwerking van de verplichtingen uit het (addendum op het) bestuursakkoord 'Aanpak Selibon/Lagun', inclusief een adequate toelichting op dekkingsmiddelen en gevolgen voor beschikbare liquide middelen.
- De verwerking van de eigen bijdrage voor onderwijshuisvesting en de Regiodeal, inclusief de gevolgen voor de liquiditeitspositie.
- Het actualiseren van de staat van reserves en investeringen met de bestemmingsreserves aansluitend op de beleidsvoornemens, inclusief de correcte verwerking in de financiële begroting.

Tot slot gaat het Cft graag met Bonaire in gesprek over de voorlopige voorstellen die bestaan om de organisatie op het gebied van financieel beheer structureel te versterken.

Toelichting

Selibon/Lagun

Met het addendum op het bestuursakkoord 'Aanpak Selibon/Lagun' heeft het bestuurscollege zich gecommitteerd aan middelen voor de periode 2026–2028. Voor 2027 en 2028 gaat het om een aanvullende bijdrage aan de exploitatie van Selibon van in totaal USD 10,2 miljoen. Het Cft begrijpt op grond van het addendum dat dit de minimale bedragen zijn die nodig zijn om de exploitatie op de gewenste wijze voort te zetten. De daadwerkelijke eigen bijdrage kan lager worden als Selibon haar exploitatieresultaat weet te verhogen.

In de OB 2027 is een verhoging van het zorgcontract opgenomen van USD 1 miljoen per jaar. De resterende USD 8,2 miljoen (USD 3,9 miljoen in 2027 en USD 4,3 miljoen in 2028) is niet in de ramingen verwerkt. Volgens de toelichting wordt voor het resterende bedrag gewacht op de begroting van Selibon om haar definitieve financieringsbehoefte te kunnen vaststellen. Ook wordt slechts kwalitatief beschreven dat er USD 10,5 miljoen dekkingsmiddelen beschikbaar zijn, maar wordt niet toegelicht waaruit deze bestaan. Als aanvullende dekkingsmiddelen worden het herbestemmen van USD 1,8 miljoen bijzondere uitkeringen genoemd en USD 4,2 miljoen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor afronding van het project Afvalbeheer op maat.

Het Cft is geen partij bij het bestuursakkoord tussen het bestuurscollege Bonaire en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK). Wel is het Cft van oordeel dat uit het addendum voldoende risico en inschatting van de kosten voortvloeien voor verplichtingen in de (nabije) toekomst. Daar komt bij dat op basis van de liquiditeitsprognose in de OB 2027 het Cft zich zorgen blijft maken over de uitvoering van die verplichtingen. Het Cft kan daarom op basis van de huidige verwerking in de OB en toelichting op de beschikbare middelen niet oordelen of het begrotingsevenwicht realistisch is.

Onderwijshuisvesting

In het meerjareninvesteringsplan (MJIP) wordt voor een periode van vijf jaar USD 2,4 miljoen per jaar opgenomen als verplichte eigen bijdrage van 30% onder het convenant onderwijshuisvesting met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit wordt opgenomen als reservering voor nieuwe schoolgebouwen. Het Cft kan de verdere verwerking van deze reservering niet goed volgen. Een dergelijke storting in de bestemmingsreserve komt ten laste van het resultaat, maar dit is niet als zodanig verwerkt in de financiële begroting.

Bovendien staat in het overzicht met afschrijvingslasten een post onderwijshuisvesting met een jaarlijkse afschrijving van USD 0,06 miljoen. Dit bedrag komt overeen met 40 jaar afschrijving over een investering van USD 2,4 miljoen. Maar dat zou betekenen dat de investering al (deels) is gedaan.

Het Cft acht het voor een oordeel over de begrotingsevenwichtsnorm noodzakelijk dat deze reservering correct wordt verwerkt. Mocht het toch een jaarlijks geplande investering betreffen dan dient de afschrijving meerjarig te worden verwerkt op basis van bestaande regelgeving.

Regio deal

De beleidsbegroting noemt een eigen bijdrage van USD 11,0 miljoen aan de Regio Deal. Het uitgangspunt is dat de uitvoering daarvan plaatsvindt binnen de daarvoor beschikbare middelen. Onderdeel van de regiodeal is het openbaar vervoer (OV). Daarvoor is USD 4,1 miljoen beschikbaar waarvan USD 2 miljoen uit eigen middelen volgens de toelichting bij de beleidsbegroting. Het Cft kan uit de financiële begroting niet afleiden dat deze eigen bijdrage ook cijfermatig is verwerkt. Voor overige projecten onder de Regio deal heeft Bonaire USD 21,4 miljoen ontvangen. De resterende eigen bijdrage van USD 9,0 miljoen is nog niet in de financiële begroting verwerkt. Het Cft begrijpt dat dit gebeurt als het betreffende project gaat starten. Gegeven de grote financieringsopgaven waar Bonaire voor staat en de beperkte beschikbaarheid van liquide middelen, uit het Cft zorgen over de financiële haalbaarheid van de plannen en de maatschappelijke gevolgen als de plannen niet worden uitgevoerd. Het Cft adviseert Bonaire daarom om middelen voor dergelijke projecten te reserveren zodat een meer integraal overzicht ontstaat van de financieringsbehoefte (inclusief gevolgen voor liquiditeitspositie) en daarmee de houdbaarheid van de overheidsfinanciën komende jaren.

Bestemmingsreserves

Uit de staat van reserves en voorzieningen volgt een totaal saldo aan bestemmingsreserves van USD 57,6 miljoen, waarvan USD 56,0 miljoen in de bestemmingsreserves Afschrijving en Deelnemingen. In de begroting verwijst het OLB naar onttrekkingen en stortingen in de bestemmingsreserves die het Cft niet kan afleiden uit de staat van reserves en voorzieningen. Het gaat onder meer om de bestemmingsreserve duurzaam afvalbeheer, een fonds voor onderhoud van infrastructuur waaraan jaarlijks wordt gedoteerd (USD 2,0 miljoen in 2027 en USD 9,1 miljoen over 2027–2030), fondsen in bestemmingsreserves en uit het MJOP als dekking voor de voorgenomen investeringen (USD 7,1 miljoen in 2027), en de voorziening seniorenregeling (USD 1,1 miljoen). Ook ontbreekt de bestemmingsreserve van USD 5,1 miljoen voor investeringen Selibon die is gevormd bij de tweede begrotingswijziging 2026 als gevolg van het addendum bij het bestuursakkoord Selibon/Lagun. Dit geldt ook voor de bestemmingsreserve onderwijshuisvesting (zie boven). Het overzicht van reserves en voorzieningen is daarmee onvolledig. Het Cft acht het noodzakelijk dat Bonaire een volledig overzicht opneemt van alle reserves/fondsen en voorzieningen, met de geraamde stortingen en onttrekkingen voor 2027–2030.

Voorstellen ter structurele verbetering organisatie financieel beheer

In zijn brief van 28 augustus 2026 over de eerste OB 2027 riep het Cft het bestuurscollege op concrete maatregelen te treffen om de organisatie op het gebied van financieel beheer te versterken. In zijn brief van 16 september 2026 kondigde het bestuurscollege een integrale analyse aan van de adviezen van het Cft sinds 2023. De hernieuwde OB 2027 noemt daarnaast de inzet van een vast duo van een financial controller en een beleidsadviseur per directie, een door het bestuurscollege vast te stellen planning-en-control kalender voor 2027, en de inzet van externe experts voor het Borgingsplan Financiële Processen.

Het Cft waardeert deze inzet, maar maakt zich zorgen over de vrijblijvendheid waarmee de maatregelen worden gepresenteerd. Bijvoorbeeld door het ontbreken van termijnen of beoogde resultaten. Tegelijkertijd onderkent het Cft dat dergelijke plannen zorgvuldig moeten worden voorbereid. Het Cft onderschrijft ook de beoogde gap-analyse die het bestuurscollege voornemens is te doen om de financiële organisatie gericht te verbeteren. Het Cft gaat daarom graag met het bestuurscollege in gesprek over het tijdpad en de voortgang van de maatregelen.

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: Uitleg en cijfermatige onderbouwing

In tabel 1 is de realisatie weergegeven van de baten en lasten voor 2025 en de begroting 2026 (inclusief wijzigingen) en de meerjarenramingen 2027-2030.

Tabel 1: Overzicht baten en lasten (in miljoenen USD)²

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Baten (exclusief BU)	142,6	147,6	112,3	114,0	115,9	117,8
Huren en pachten	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Overige goederen en diensten	6,8	1,5	7,7	8,0	8,1	8,3
Lokale heffingen	43,9	41,8	36,8	38,2	38,5	38,6
Overdrachten	58,9	60,9	62,1	63,4	64,9	66,5
Reserveringen	32,9	43,2	3,7	2,1	2,1	2,1
Dividend- en rente-inkomsten	0,0	0,0	1,7	2,0	2,0	2,0
Lasten (exclusief BU)	136,1	147,6	112,3	114,0	111,7	112,0
Onvoorzien	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Salarissen en sociale lasten	27,8	32,4	34,6	34,3	34,3	34,3
Personeel van derden	3,4	3,8	1,3	1,3	1,3	1,3
Energiekosten	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
Overige goederen en diensten	52,4	75,8	39,4	40,3	41,0	41,2
Inkomensoverdrachten	20,3	21,0	23,0	23,0	23,1	23,1
Reserveringen	25,5	7,5	1,9	3,0	0,0	0,0
Afschrijvingen	5,2	4,9	5,7	5,7	5,7	5,7
Lokale heffingen	0,0	0,0	4,1	4,1	4,1	4,1
Bijzondere uitkeringen	33,6	73,3	40,9	30,4	18,6	17,7
Resultaat	6,5	0,0	0,0	0,0	4,2	5,8

Bron: Ontwerpbegroting 2027.

Baten

De totale baten 2027 bedragen USD 153,2 miljoen, waarvan USD 40,9 miljoen bijzondere uitkeringen (BU's). Het grootste deel betreft de vrije uitkering (USD 61,1 miljoen, 40%) en de lokale heffingen (USD 43,0 miljoen, 28%). Binnen de lokale heffingen is de toeristenbelasting met USD 16,5 miljoen de grootste post. De nature fee is geraamd op USD 4,1 miljoen per jaar vanaf 2027. De nature fee wordt geïnd door STINAPA en wordt jaarlijks met het OLB afgerekend. Een gelijk bedrag is als last opgenomen onder natuurbeheer, waardoor de nature fee geen invloed heeft op het resultaat. Vanaf 2027 is structureel USD 0,5 miljoen aan dividend geraamd. Het dividendbeleid wordt in het vierde kwartaal van 2026 uitgewerkt. De rente op financiële middelen is geraamd op USD 1,2 miljoen. Deze rente werd in 2025 en 2026 onder overige goederen en diensten verantwoord.

Lasten

De totale lasten 2027 bedragen USD 153,2 miljoen. De salarissen en sociale lasten exclusief BU stijgen van USD 32,4 miljoen in 2026 naar USD 34,6 miljoen in 2027, een stijging van 6,8%. In 2027 wordt voor USD 3,3 miljoen aan personeelslasten uit BU's bekostigd. De lasten voor personeel van derden dalen met USD 2,5 miljoen (65,7%). Volgens de OB 2027 wordt de externe inhuur teruggedrongen en worden werkzaamheden vaker door eigen personeel uitgevoerd. De overige goederen en diensten dalen van USD 75,8 miljoen in 2026 naar USD 39,4 miljoen in 2027. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een forse daling in geleverde diensten, maar dit wordt niet nader gespecificeerd.

Weerstandsvermogen en liquiditeitspositie

De OB 2027 noemt geïnventariseerde risico's met een gewogen totaal van USD 13,1 miljoen. De beschikbare weerstandscapaciteit (algemene reserve en onvoorzien) bedroeg eind juni 2026 USD 24,6 miljoen. In 2027 en 2028 wordt in totaal USD 4,9 miljoen in de algemene reserve gestort. Voor 2026 verwacht Bonaire daarnaast USD 2,0 miljoen te storten. Hiermee wordt de eerdere onttrekking van USD 7 miljoen voor de bestemmingsreserve duurzaam afvalbeheer gecompenseerd.

De OB 2027 stelt dat het OLB bij volledige uitvoering van de begroting, inclusief de geplande investeringen, op korte termijn zal interen op de beschikbare liquiditeiten. Volgens de liquiditeitsprognose dalen de eigen liquide middelen naar USD 4,9 miljoen eind 2027 en USD 1,8 miljoen eind 2028. Volgens de OB 2027 zijn aanvullende maatregelen nodig om het weerstandsvermogen daadwerkelijk liquide beschikbaar te houden.

Erfpacht

De opbrengst uit erfpacht en huur is geraamd op USD 3,4 miljoen in 2027, USD 3,5 miljoen in 2028 en USD 3,6 miljoen in 2029 en 2030. De erfpachtcanon hangt af van de locatie en ligt rond USD 2 per vierkante meter per jaar. Grond wordt uitgegeven voor ten hoogste 60 jaar, met een mogelijke verlenging van 20 of 40 jaar. De tarieven blijven voor 2027 ongewijzigd. In de tweede helft van 2026 worden circa 65 erfpachtkavels uitgegeven en in 2027 circa 60. In 2027 wordt het erfpachtbeleid gemoderniseerd, mede in verband met de Didam-jurisprudentie. De Kadernota Grondbeleid 2022–2025 is nog het beleidsmatige uitgangspunt. Een in het tweede kwartaal van 2026 ingestelde commissie ondersteunt bij de evaluatie en actualisatie van het grondbeleid.

Bijlage 2: Eindnoten

¹ Het toetsingskader voor de beoordeling van de OB wordt gevormd door de Wet FinBES aangevuld met de in het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV) BES opgenomen criteria.

² In deze tabel is sprake van afronding op hele USD miljoenen. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen in de tabel voorkomen.