

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2022

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2021

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de verbeterplannen financieel beheer Caribisch Nederland (CN) en op basis van een aantal indicatoren tevens over de uitkomsten van de nulmeting van het begrotings- en financieel beheer in CN. Dit conform mijn toezegging in de Kamerbrief informatievoorziening financieel beheer CN 2020¹ en naar aanleiding en het vervolg van de uitvoering van de motie van de leden Özütok (Groen-Links) en Diertens (D66) d.d. 20 juni 2019².

In deze brief licht ik eerst (onderdeel I) de uitgangspunten van de geselecteerde indicatoren voor het financieel- en begrotingsbeheer toe en presenteer ik de resultaten van deze indicatoren voor de drie openbare lichamen. Dit op basis van een «nulmeting» over de begrotingsjaren 2018, 2019 en 2020. Vervolgens (onderdeel II) informeer ik uw Kamer over de stand van zaken en de voortgang van de verbeterplannen financieel beheer per eiland.

I. Selectie, uitgangspunten en resultaten prestatie-indicatoren financieel- en begrotingsbeheer CN

Inleiding

Conform het verzoek van de Kamer om aan de hand van een beperkt aantal indicatoren te rapporteren, wil ik de Kamer informeren op basis van de onderstaande twee deelgebieden (de pijlers) van het financieel- en begrotingsbeheer en een aantal daaraan onderliggende prestatie-indicatoren.

¹ Kamerstuk 35 570 IV, nr. 24

² Kamerstuk 35 200 IV, nr. 9

1. Deelgebied m.b.t. de tijdigheid en de betrouwbaarheid van de begroting

De prestatie-indicatoren die hiervoor beoordeeld zijn betreffen:

- a. het tijdig vaststellen en doorgeleiden van de primaire begrotingen door een openbaar lichaam;
- b. de afwijkingen van de gerealiseerde reguliere lasten en personele lasten t.o.v. de vastgestelde begroting;
- c. de afwijkingen van de gerealiseerde reguliere baten en eilandelijke baten (lokale heffingen) t.o.v. de goedgekeurde begroting;
- d. het realiseren van een begrotingsevenwicht door een openbaar lichaam.

2. Deelgebied met betrekking tot de verslaggeving en verantwoording

De prestatie-indicatoren die hiervoor beoordeeld zijn betreffen:

- a. het tijdig vaststellen en versturen van de uitvoeringsrapportages (kwartaalrapportages) waarin een openbaar lichaam verslag doet van de begrotingsuitvoering;
- b. het tijdig vaststellen en versturen van de vastgestelde jaarrekening en de kwaliteit van de jaarrekening die tot uitdrukking komt in de door een externe accountant afgegeven controleverklaring.

Als basis voor het selecteren van indicatoren is gebruik gemaakt van een internationaal erkend normenkader voor financieel- en begrotingsbeheer, het zgn. Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). De geselecteerde indicatoren, rekening houdend met de voor Caribisch Nederland geldende wet en regelgeving, zijn het meest geschikt gebleken voor verdere uitwerking en beoordeling.

Nulmeting prestatie-indicatoren en te hanteren scores

Aangezien ik de Kamer voor het eerst informeer over de prestatie-indicatoren Financieel- en Begrotingsbeheer CN, en deze Kamerbrief 2021 derhalve het startpunt is, zullen de resultaten worden gepresenteerd door middel van een nulmeting. Deze nulmeting betreft de score van de prestatie-indicatoren over de periode (de begrotingsjaren) 2018 t/m 2020. Deze nulmeting (het startpunt), is daarmee het ijkpunt voor het volgen van de ontwikkeling en de verbeteringen en/of verslechtering van deze indicatoren inzake het financieel- en begrotingsbeheer van CN in de begrotingsjaren 2021 en volgend.

De toegekende score per prestatie-indicator voor een eiland kan hierbij variëren van A t/m D. Score A betreft de hoogst haalbare score en wordt beoordeeld als goed, Score B wordt beoordeeld als voldoende, Score C wordt beoordeeld als matig en Score D zijnde de laagst haalbare score wordt beoordeeld als onvoldoende.

Daar waar de resultaten in de nulmeting aanleiding toe geven – bijvoorbeeld bij een score C (matig) of D (onvoldoende), of een score die afwijkt ten opzichte van de andere twee openbare lichamen – verwijs ik uw Kamer naar **bijlage 1**³. Waarin de (afwijkende) resultaten worden toegelicht.

Voor een gedetailleerde toelichting inzake de scoremethodiek voor de geselecteerde prestatie-indicatoren, verwijs ik uw Kamer naar de bij deze brief toegevoegde **bijlage 2**⁴.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius

Om de overgang naar regulier financieel toezicht soepel te laten verlopen, is met de regeringscommissaris afgesproken dat de artikelen van de Wet FinBES, die momenteel niet gelden voor het openbaar lichaam Sint Eustatius, toch zoveel mogelijk analoog worden toegepast. Het inrichten van een planning- en control cyclus conform de Wet FinBES is namelijk één van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan in aanloop naar volledig herstel van de democratie.

Daarom is bij de beoordeling van de prestatie-indicatoren voor Sint Eustatius aangesloten bij de bepalingen van de Wet FinBES, ook al gelden die (nu nog) niet.

Overzicht van de resultaten (scores) per prestatie-indicator:

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
1. Deelgebied:			
Tijdigheid en betrouwbaarheid van de begroting.			
1.1 Tijdigheid vaststellen en doorgeleiden primaire begrotingen.	A: Goed	C: Matig	A: Goed
1.2 Realisatie van de lasten t.o.v. de vastgestelde begroting.			
a. Totaal gerealiseerde reguliere lasten t.o.v. de begroting.	C: Matig	A: Goed	C: Matig
b. Totaal gerealiseerde personele lasten t.o.v. de begroting.	C: Matig	B: Voldoende	A: Goed
1.3 Realisatie van de baten t.o.v. de vastgestelde begroting.			
a. Gerealiseerde reguliere baten t.o.v. de vastgestelde begroting.	B: Voldoende	B: Voldoende	B: Voldoende
b. Gerealiseerde lokale heffingen t.o.v. de vastgestelde begroting.	D: Onvoldoende	B: Voldoende	B: Voldoende
1.4 Realiseren van een begrotingsevenwicht.	C: Matig	B: Voldoende	B: Voldoende
2. Deelgebied:			
Verslaggeving en verantwoording			
2.1 Tijdigheid van uitvoeringsrapportages.	A: Goed	D: Onvoldoende	C: Matig
2.2 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening.			
a. kwaliteit van de jaarrekening.	D: Onvoldoende	D: Onvoldoende	A: Goed
b. tijdig vaststellen en verzenden van de jaarrekeningen.	A: Goed	D: Onvoldoende	B: Voldoende

II. Stand van zaken financieel beheer en verbeterplannen CN

Om het financieel beheer in CN te verbeteren zijn in de afgelopen drie jaar verbeterplannen voor de eilanden Sint Eustatius en Bonaire opgesteld en in uitvoering gebracht. Waar nodig zijn deze verbeterplannen geactualiseerd en heeft een prioritering van op te pakken verbeterpunten plaatsgevonden. Bij het openbaar lichaam Saba lopen er projecten om het goede niveau van het financieel beheer structureel te waarborgen en waar mogelijk (nog) verder te verhogen.

Inzake de stand van zaken van het financieel beheer in CN en de in gang gezette verbeteringen op basis van geïmplementeerde plannen van aanpak kan ik u als volgt informeren:

Bonaire

Ik heb met de Kamer en met het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire (OLB) regelmatig mijn zorgen gedeeld over de stand van zaken van het financieel beheer.

Stand van zaken financieel beheer

Hoewel het financieel beheer op Bonaire al jaren niet op orde is en derhalve een verklaring van oordeelonthouding⁵ bij de jaarrekening 2020 en de voorgaande tien jaren (vanaf 2010) door de externe accountant is afgegeven, blijkt uit de laatste managementletter van de accountant bij de jaarrekening 2020 dat het OLB diverse aandachtspunten uit eerdere managementletters heeft opgepakt. Tevens heeft het OLB voortgang geboekt op een aantal geprioriteerde verbeterpunten zoals de vereenvoudiging van de inkoopmodule en het wegwerken van de voorraad (achterstand) bezwaarschriften.

Uitvoering verbeterplan financieel beheer

Vanwege Covid-19 verliep de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer in 2020 en het eerste halfjaar van 2021 niet geheel conform planning. Daarnaast was ook de grote variëteit en het grote aantal verbeterpunten reden voor het uitblijven van snelle resultaten. In mei 2021 besloot het OLB de aanpak van de uitvoering van het verbeterplan te veranderen en de nadruk bij de uitvoering te leggen op een beperkt aantal (circa vijf van de twaalf) geprioriteerde verbeterpunten. Dit om zo meer structuur aan te brengen in het verbeterproces en meer voortgang te boeken op de geprioriteerde verbeterpunten voor beter financieel beheer. Bij het succesvol afronden van een geprioriteerd verbeterpunt, dan wel nadat voldoende voortgang is geconstateerd op een verbeterpunt, zal besloten worden welk volgende verbeterpunt zal worden opgepakt. De voor 2021 geprioriteerde verbeterpunten zijn:

1. Inrichten van een projectenadministratie;
2. Waarborgen van de volledigheid van de baten uit erfpacht en grondbelasting;
3. Verbeteren van de procedure van de afhandeling van bezwaarschriften;
4. Verbeteren van de procedures voor het verstrekken en vaststellen subsidies;
5. Inrichten van het beheer van IT-systemen en data.

Deze deelprojecten zijn allen in uitvoering. Voor het afhandelen van bezwaarschriften geldt dat de achterstand die het OLB hier had, inmiddels is weggewerkt. Aanvullend op de vijf genoemde geprioriteerde verbeterpunten wordt ook gewerkt aan het realiseren van de digitalisering van de Planning & Control producten. Hierdoor zal het begrotings- en verantwoordingsproces minder kwetsbaar zijn en efficiënter en effectiever verlopen.

Versterking afdeling Financiën

De afgelopen jaren constateerde de externe accountant van het OLB in zijn managementletters dat er een structurele mismatch is tussen de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting op de afdeling Financiën. Mede daarom is een belangrijk uitgangspunt van het verbeterplan financieel

⁵ Accountantsverklaring van oordeelonthouding: de accountant heeft onvoldoende en geen geschikte controle-informatie kunnen verzamelen en een diepgaande onzekerheid in de controle onderkent.

beheer de versterking en verbetering van het ambtelijk apparaat van het OLB op financieel beheer en financiële kennis. De belangrijkste sleutelposities voor het financieel beheer zijn inmiddels ingevuld. Dit heeft de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer de laatste maanden positief beïnvloed.

Sint Eustatius

Goed financieel beheer vormt de basis voor goed bestuur op Sint Eustatius. Vanaf 2018 wordt daarom hard gewerkt om de taakverwaarlozing op alle terreinen, waaronder het financieel beheer, te beëindigen en om de voorwaarden van goed bestuur duurzaam te vervullen. Dit zodat een nieuw lokaal eilandsbestuur zijn taken zelfstandig en naar behoren kan uitoefenen. Het duurzaam op orde brengen van het financieel beheer is daarom een belangrijk onderdeel van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius.

Stand van zaken financieel beheer

Het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) heeft vanaf 2018 belangrijke stappen gezet in het verbeteren van het financieel beheer. De achterstand in het opstellen en vaststellen van de jaarrekeningen tot en met 2020 is bijvoorbeeld ingelopen. Wel heeft de externe accountant bij al deze jaarrekeningen, gezien de onzekerheden bij diverse posten van de jaarrekeningen, een verklaring van oordeelonthouding afgegeven en een aantal daaraan onderliggende bevindingen gecommuniceerd die een oplossing behoeven. Het gaat dan onder meer om het vooralsnog ontbreken van vereiste onderliggende documenten (o.a. taxatierapporten) voor de materiële vaste activa en onzekerheid over niet uit de balans blijvende verplichtingen. Ook zijn nog niet alle geaccordeerde regelingen en verordeningen ingevoerd of worden nog onvoldoende nageleefd. Ik heb recentelijk geconstateerd dat de openstaande bevindingen van de accountant in meer of mindere mate zijn opgepakt door het openbaar lichaam. Vooralsnog is echter niet duidelijk of deze acties ook voldoende zijn geweest om meerdere van de openstaande bevindingen te laten vervallen aan het eind van 2021. Dit omdat de goede werking en de effecten van de getroffen verbetermaatregelen voor de verbetering van het financieel beheer nog niet bekend zijn. De controlebevindingen van de accountant naar aanleiding van de nog uit te voeren jaarrekeningcontrole 2021 zullen hierover duidelijkheid geven bij de rapportering in 2022.

Uitvoering verbeterplan financieel beheer

Het OLE werkt op basis van het verbeterplan aan het oplossen van de bevindingen van de accountant. Ik constateer dat het OLE de afgelopen jaren en ook in het jaar 2021 een aantal belangrijke stappen heeft gezet in de verbetering van het financieel beheer. Zo is het debiteurenbeheer opnieuw ingericht, is er samen met de Rijksdienst Caribisch Nederland een IT-beheerplan opgesteld, zijn de fiscale eilandverordeningen gemoderniseerd en is recentelijk een intern controleplan opgesteld en deels in uitvoering gebracht. Ook het verder digitaliseren van de administratie heeft een hoge prioriteit. Ten slotte kan worden vermeld dat de begroting 2021 en de eerste drie uitvoeringsrapportages van 2021 volledig in eigen beheer zijn opgesteld. Voorheen werd er vooral geleund op externe inhuur.

Op Sint Eustatius is het structureel versterken van het financieel beheer een complexe opgave en vergt het structureel waarborgen van het financieel beheer een cultuuromslag binnen het OLE. Het OLE besteedt daarom veel aandacht aan het opleiden en trainen van personeel, niet

alleen binnen de afdeling Financiën, maar ook door budgethouders bij andere afdelingen binnen het openbaar lichaam te ondersteunen. De samenwerking verloopt goed en vermeldenswaard is dat de begroting 2021 en de eerste drie uitvoeringsrapportages van 2021 volledig in eigen beheer door het OLE zijn opgesteld. Voorheen werd er vooral geleund op externe inhuur. Ik merk echter op dat het van belang is dat het OLE de sleutelposities van het hoofd Financiën en het hoofd Bedrijfsvoering, die naar verwachting beide begin 2022 vacant zullen zijn, tijdig invult. Waar nodig zal hiervoor vanuit Nederland ondersteuning worden geboden.

Saba

De accountant heeft de jaarrekening 2020, evenals de jaarrekeningen van de vijf voorgaande jaren, wederom voorzien van een goedkeurende verklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Hieruit blijkt dat het openbaar lichaam Saba (OLS) in staat is om het financieel beheer structureel op een adequaat niveau te houden.

Bij het openbaar lichaam lopen er tevens projecten om het goede niveau van het financieel beheer structureel te waarborgen en waar mogelijk (nog) verder te verhogen. Zo worden aanbevelingen van de accountant zo spoedig mogelijk opgepakt en vinden trainingen voor het personeel van de afdeling financiën plaats in het kader van een permanente educatie.

Hoewel het financieel beheer momenteel op orde is, worden door de externe accountant en het Cft risico's onderkend met betrekking tot de houdbaarheid van de begroting op langere termijn. Dit wordt in het bijzonder veroorzaakt door de structurele onderhouds- en personeelslasten die voortvloeien uit projecten gefinancierd uit bijzondere uitkeringen. Ik ben daar in mijn brief van 7 oktober jl. (Kamerstuk 33 845, nr. 43) nader op ingegaan. Tevens zie ik de beperkte uitvoeringskracht van de afdeling Financiën van het OLS (vanwege de kleinschaligheid) als een risicofactor die de aandacht verdient. Waar nodig zal Nederland ondersteuning bieden om de kwaliteit van het financieel beheer ook in de toekomst te waarborgen op Saba.

Tot slot

Ik beschouw goed financieel- en begrotingsbeheer als een randvoorwaarde voor een goed functionerende overheid. De afgelopen jaren heb ik tijdens werkbezoeken aan Caribisch Nederland en in brieven herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de verbetering van financieel- en begrotingsbeheer.

Hoewel er verschillende plannen van aanpak zijn opgesteld, komt het aan op de uitvoering hiervan binnen de geplande termijnen. Dit zodat de administratieve organisatie en de daarin opgenomen beheersmaatregelen en interne controle zo spoedig mogelijk en structureel op orde komen. Hiermee worden de kwaliteit van zowel het financieel- en begrotingsbeheer ook structureel geborgd. Dit zou erin moeten resulteren dat, net als bij het openbaar lichaam Saba, de administratieve organisatie in zijn geheel deugdelijk is ingericht, de financiële verantwoording de toets der getrouwheid en rechtmatigheid kan doorstaan en binnen afzienbare tijd ook de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen verkrijgen.

Ik realiseer mij dat het op orde brengen van het financieel- en begrotingsbeheer een grote operatie is, die een omslag vraagt in de manier van werken van de hele organisatie van een openbaar lichaam. Ik wijs er in dit verband op dat het extra lastig is gebleken voortgang van het verbeteren van financieel beheer te boeken, vanwege de effecten die de covid-19-

crisis had. Het is daarom van groot belang dit nauwlettend te monitoren om, indien nodig, tijdig bij te kunnen sturen.

Waar nodig zullen de openbare lichamen ook in de komende jaren worden ondersteund om voldoende voortgang in de verbeterplannen financieel beheer en te waarborgen. Ik verwacht dat met de Nederlandse ondersteuning op korte termijn, doch uiterlijk in 2024, significante verbeteringen zijn gerealiseerd met betrekking tot het financieel beheer voor zowel Bonaire en Sint Eustatius. Dit met als resultaat dat ook voor deze eilanden een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2024 of voor zover mogelijk eerder wordt verkregen en dat voor de lange termijn een structurele verbetering van het financieel beheer voor heel CN wordt gewaarborgd. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie⁶ van de leden Aukje de Vries en Van den Berg bij de vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2022.

Volgend jaar zal u wederom worden geïnformeerd met betrekking tot de voortgang van de uitvoering van de verbeterplannen financieel beheer CN en aanvullend ook over de uitkomsten van de indicatoren begrotings- en financieel beheer voor het begrotingsjaar 2021. Streven is om dat uiterlijk oktober volgend jaar te doen. De jaarlijkse informatievoorziening sluit dan ook beter aan bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

⁶ Kamerstuk 35 925 IV, nr. 11