

Bijlage 1:

Toelichting resultaten (scores) prestatie-indicatoren financieel en begrotingsbeheer.

Daar waar de resultaten in de nulmeting daar 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 worden de (afwijkende) resultaten in deze bijlage toegelicht.

Toelichting scores A t/m D per prestatie-indicator:

1. Score A betreft de hoogst haalbare score en wordt beoordeeld als goed,
2. Score B wordt beoordeeld als voldoende,
3. Score C wordt beoordeeld als matig en
4. Score D zijnde de laagst haalbare score wordt beoordeeld als onvoldoende.

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/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

1. Deelgebied: Tijdigheid en betrouwbaarheid van de begroting

Een openbaar lichaam dient conform de Wet FinBES jaarlijks een begroting (en tussentijdse begrotingswijzigingen) vast te stellen en uit te voeren die aan de in de Wet FinBES gestelde regels dient te voldoen. Zo dient een begroting tijdig te worden vastgesteld en in evenwicht te zijn. De betrouwbaarheid van de begroting is de mate waarin de begroting realistisch is en consistent wordt opgesteld en uitgevoerd. De realisatie van de begroting laat tevens zien in hoeverre een openbaar lichaam gedurende een bepaald begrotingsjaar in staat is geweest om (publieke) diensten te leveren conform de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen en jaarplannen.

Gezien de eerder benoemde samenhang tussen de kwaliteit van het financieel beheer (de administratieve organisatie van de financiële processen) en de daaruit voortvloeiende input voor het begrotingsbeheer, zal ik uw Kamer hierna informeren met betrekking tot de stand van het begrotingsbeheer in Caribisch Nederland.

1.1 Tijdig vaststellen en doorgeleiden van de primaire begrotingen.

De Wet FinBES schrijft voor in artikel 19, vierde lid, dat het bestuurscollege de door de eilandsraad vastgestelde begroting binnen twee weken na de vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, zendt aan Onze Minister, door tussenkomst van het College financieel toezicht.

Resultaten en toelichting:

Bonaire	Goed (A)
Sint Eustatius	Matig (C)
Saba	Goed (A)

Sint Eustatius

Voor Sint Eustatius geldt op basis van een analoge toepassing van dit artikel dat de regeringscommissaris ook uiterlijk 15 november een vastgestelde begroting aan Onze Minister moet hebben toegestuurd. Het opstellen en vaststellen van de primaire begroting vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, is voor de begrotingsjaren 2019 en 2020 een te grote uitdaging voor het OLE gebleken. Dit als direct gevolg van de slechte staat van het financieel beheer op Sint Eustatius en vanwege de achterstanden in de financiële administratie. Voor de begroting 2021 kwamen daar tevens de beperkingen die Covid-19 met zich meebracht bovenop.

1.2 Realisatie van de lasten t.o.v. de begroting

a. Gerealiseerde reguliere lasten t.o.v. de laatst vastgestelde begroting (inclusief begrotingswijzigingen).

Deze indicator laat zien in hoeverre een OL in de begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 in staat is geweest om de publieke diensten te leveren binnen een marge van de totaal begrote reguliere lasten voor een bepaald begrotingsjaar.

Resultaten en toelichting:

Bonaire	Matig (C)
Sint Eustatius	Goed (A)
Saba	Matig (C)

Bonaire

De forse onderbesteding (circa 14,3%) op de reguliere lasten in 2020 is grotendeels veroorzaakt door de lagere operationele lasten van USD 4,2 miljoen (voor onder meer telefonie, gas, water, elektriciteitsvoorziening, kantoorkosten etc.) als gevolg van de Covid-19-crisis. Ik constateer echter dat het OLB ook in de voorgaande begrotingsjaren 2019 (onderbesteding circa 11%) en 2018 (onderbesteding circa 24%) er niet in is geslaagd om de reguliere lasten realistisch te begroten. In meerdere adviezen van het Cft bij de tussentijdse uitvoeringsrapportages is het OLB dan ook verzocht om de lasten (en tevens de baten) realistisch te begroten en waar nodig ook, conform artikel 22 van de Wet FinBES, tijdig aanpassingen in de begroting aan te brengen. Ik constateer dat dit niet heeft geleid tot voldoende opvolging van het OLB.

Sint Eustatius

Ik heb geconstateerd dat het OLE ondanks de achterstanden in de financiële administratie en de diverse onderkende leemten en beperkingen in de administratieve organisatie (financieel beheer), in twee van de afgelopen begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 in staat is geweest de reguliere lasten realistisch te begroten (gerealiseerde afwijking < 5%).

Saba

Met uitzondering van het begrotingsjaar 2019 waarin de gerealiseerde reguliere lasten hoger waren dan begroot (overbesteding circa 12%, dit in het bijzonder als gevolg van een aanvullende dotatie voor de pensioenvoorziening politieke ambtsdragers), heb ik geconstateerd dat de gerealiseerde reguliere lasten in de begrotingsjaren 2018 (circa 17%) en 2020 (circa 11%) veel lager waren dan de begrote reguliere lasten. Volledigheidshalve merk ik op dat ik in verband met de coronacrisis in het begrotingsjaar 2020 aan het OLS verschillende aanvullingen op de vrije uitkering beschikbaar heb gesteld, voor een totaalbedrag van USD 1,2 miljoen. Een aanzienlijk deel hiervan is in het derde en vierde kwartaal van 2020 verstrekt. Hierdoor heeft het openbaar lichaam de lasten die tegenover deze middelen waren begroot niet volledig in het jaar 2020 kunnen realiseren.

b. Gerealiseerde personele lasten t.o.v. de laatst vastgestelde begroting (inclusief begrotingswijzigingen).

De personele lasten zijn te typeren als de grootste categorie¹ binnen de reguliere lasten op de begroting van de eilanden. Deze lasten zijn voor een openbaar lichaam goed beheersbaar, doordat de personeelsformatie voor een begrotingsjaar grotendeels vaststaat. De betrouwbaarheid van de begrote personele lasten heb ik derhalve als een aanvullende sub-indicator benoemd.

Resultaat en toelichting:

Bonaire	Matig (C)
Sint Eustatius	Voldoende (B)
Saba	Goed (A)

Bonaire:

Ik constateer dat de gerealiseerde personeelslasten voor het openbaar lichaam Bonaire circa 10% lager liggen dan begroot over twee van de drie beoordeelde begrotingsjaren 2018 t/m 2020. In opdracht van het OLB heeft in 2021 een extern onderzoek plaatsgevonden naar de personeelsbegroting en zijn aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de personeelsbegroting te verhogen. In de ontwerp-begroting 2022 heeft het OLB de personeelslasten inmiddels begroot in lijn met de realisatie 2020 en de begroting 2021.

1.3 Realisatie van de baten t.o.v. de begroting

Deze indicatoren betreffen (a) de kwaliteit van de ramingen van de totale reguliere baten en (b) de kwaliteit van ramingen van de lokale heffingen van een openbaar lichaam. De reguliere baten van een openbaar lichaam bestaan voor een begrotingsjaar grotendeels uit de vrije uitkering die vooraf vaststaat en jaarlijks beperkt aanvullend wordt bijgesteld met loon- en prijsindexering. De

¹ Personele lasten als percentage van de totale reguliere lasten van de begroting: Bonaire circa 50%, Sint Eustatius circa 55% en Saba circa 70%.

reguliere baten van een openbaar lichaam bestaan daarnaast uit de diverse lokale heffingen en belastingen (bijvoorbeeld de toeristenbelasting, luchthavenbelasting en motorrijtuigenbelasting), die door goed beleid en beheersmaatregelen van een openbaar lichaam redelijk tot goed beheersbaar zouden moeten zijn. De totale reguliere baten zijn voor een OL bij normale economische omstandigheden en bij goed financieel beheer vooraf goed te begroten en, zeker voor wat betreft de te realiseren lokale heffingen, ook goed beheersbaar.

a. Gerealiseerde reguliere baten t.o.v. de laatst vastgestelde begroting (inclusief begrotingswijzigingen).

Resultaat en toelichting:

Bonaire	Voldoende (B)
Sint Eustatius	Voldoende (B)
Saba	Voldoende (B)

Ik constateer dat alle eilanden met betrekking tot de beoordeelde begrotingsjaren 2018 t/m 2020 een voldoende scoren met betrekking tot de gerealiseerde reguliere baten ten opzichte van de geprognosticeerde baten van de begroting.

Dit resultaat komt overeen met de toelichting en veronderstelling dat de reguliere baten van de eilanden grotendeels uit de vrije uitkering bestaan² en voor wat betreft het deel van de lokale heffingen en belastingen (onder normale economische omstandigheden) redelijk tot goed beheersbaar zouden moeten zijn.

b. Gerealiseerde lokale heffingen (eilandelijke baten) t.o.v. begroting (inclusief begrotingswijzigingen).

Omdat een openbaar lichaam veel invloed heeft op het genereren van lokale heffingen en belastingen is de realisatie van de lokale heffingen en belastingen als sub-indicator benoemd.

Resultaat en toelichting:

Bonaire	Onvoldoende (D)
Sint Eustatius	Voldoende (B)
Saba	Voldoende (B)

Bonaire:

Ik heb geconstateerd dat voor het OLB de gerealiseerde lokale heffingen in alle onderzochte begrotingsjaren 2018 t/m 2020 een significant verschil vertoont ten opzichte van de begroting. Waar dit in 2020 (91% realisatie) een logisch gevolg kan zijn van de Covid-19-crisis was dit ook het geval in de overige begrotingsjaren 2018 (129%) en 2019 (116%). In het bijzonder voor de begrotingsjaren 2018 en 2019, waar sprake was van een normale en stabiele economische situatie, geldt dat het OLB de goed beheersbare lokale heffingen onvoldoende realistisch heeft begroot.

1.4 Realisatie van een begrotingsevenwicht

Deze indicator geeft over de reeks van de begrotingsjaren 2018 t/m 2020 aan hoe het openbaar lichaam is omgegaan met het vereiste van artikel 15, tweede lid, van de Wet FinBES dat de begroting in evenwicht is.

Resultaat en toelichting:

Bonaire	Matig (C)
Sint Eustatius	Voldoende (B)
Saba	Voldoende (B)

² Vrije uitkeringen per eiland: Bonaire circa 60%, Sint Eustatius circa 75% en Saba circa 90%.

Bonaire:

Ik heb geconstateerd dat Bonaire er in de begrotingsjaren 2018 en 2019 van de reeks van de drie beoordeelde jaren 2018 t/m 2020 niet in is geslaagd om een begrotingsevenwicht te realiseren, waardoor de score van matig is toegekend. Jaar na jaar voert Bonaire de vooraf gemaakte beleidsvoornemens niet uit.

Ook in 2021 lijkt het OLB weer af te stevenen op een begrotingsoverschot. Dat hangt ook samen met de beperkte uitvoeringskracht van het openbaar lichaam. Het belang van een adequaat en realistisch begrotingsproces is door het Cft in het verleden in relatie tot het voorgaande ook meermaals benadrukt.

2. Deelgebied administratie en verslaggeving (verantwoording)

2.1 Tijdigheid van uitvoeringsrapportages

Op basis van de Wet FinBES artikel 22, eerste lid, zendt een openbaar lichaam uiterlijk drie weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan Onze Minister, door tussenkomst van het College financieel Toezicht (Cft). Aangezien in de praktijk deze termijn van drie weken zelden werd gehaald, is op verzoek van de openbare lichamen en het Cft deze termijn verlengd naar een maand na afloop van ieder kwartaal.

Resultaten en toelichting:

Bonaire	Goed (A)
Sint Eustatius	Onvoldoende (D)
Saba	Matig (C)

Sint Eustatius

Voor Sint Eustatius geldt dit artikel momenteel niet, maar gelet op het eerder beschreven belang van een planning- en control cyclus conform de Wet FinBES en de analoge toepassing van de Wet FinBES wordt er wel een score gegeven op dit onderdeel.

Het OLE is er in de begrotingsjaren 2019 en 2020 niet in geslaagd (twee van de vier keer per jaar) de uitvoeringsrapportages binnen een maand na afsluiting van een kwartaal te versturen. Dit omdat het OLE in deze begrotingsjaren gelijktijdig bezig was met het wegwerken van achterstanden in de administratie en het uitvoeren van projecten in het kader van het verbeterplan financieel beheer. Aanvullend kwamen daar in het begrotingsjaar 2020 ook de ondervonden beperkingen van Covid-19 bovenop. Het OLE was gezien het voorgaande genoodzaakt om voortdurend een prioritering in de te verrichten activiteiten aan te brengen.

Saba

Met name in 2020 was het voor Saba niet mogelijk de uitvoeringsrapportages binnen een maand na afsluiten van het kwartaal op te stellen en derhalve tijdig te versturen. Dit is vooral veroorzaakt door de Covid-19 beperkende maatregelen, de beperkte middelen voor het thuiswerken en de te stellen prioriteiten in uit te voeren werkzaamheden.

2.2 Prestatie-indicatoren: Kwaliteit en tijdigheid van de vastgestelde jaarrekening

a. Kwaliteit van de vastgestelde jaarrekening

De kwaliteit van de jaarrekening van een openbaar lichaam wordt bepaald op basis van de controleverklaring (het oordeel) van een gecertificeerde externe accountant bij de jaarrekening. In de controleverklaring geeft de accountant een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van bestedingen.

Resultaten en toelichting:

Bonaire	Onvoldoende (D)
Sint Eustatius	Onvoldoende (D)
Saba	Goed (A)

Bonaire en Sint Eustatius

Over de bevindingen van de externe accountant en de stand van zaken van het financieel beheer heb ik u in hoofdstuk II meer in detail geïnformeerd. Ik heb daarin ook aangegeven dat zowel voor Bonaire en Sint Eustatius het financieel beheer niet op orde is en dat derhalve voor deze eilanden verbeterplannen financieel beheer in uitvoering zijn. Hoewel dit op enkele aspecten tot verbeteringen in het financieel beheer heeft geleid, heeft dit vooralsnog niet geresulteerd in een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening. De verwachting is dat mede ook met de ondersteuning vanuit Nederland, de komende twee jaren een significante voortgang wordt geboekt in de uitvoering van de verbeterplannen. Het streven is dat het voor zowel het OLB en OLE het financieel beheer zo spoedig mogelijk doch uiterlijk in 2024 op orde is gebracht. Dit met als resultaat dat een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2024 of voor zover mogelijk eerder wordt verkregen. De noodzakelijke ondersteuning zal daarvoor aan de openbare lichamen worden geleverd.

Ik wijs u volledigheidshalve erop dat de bevindingen van de accountant niet altijd een representatief beeld van de huidige kwaliteit van het financieel beheer geven, omdat de bevindingen betrekking hebben op voorgaande jaren. De accountant levert het verslag van bevindingen met betrekking tot bijvoorbeeld de nog te controleren jaarrekening 2021 immers op in de loop van 2022. Daardoor worden mogelijke verbeteringen die in de tussentijd hebben plaatsgevonden, niet noodzakelijkerwijs in het verslag van bevindingen 2021 meegenomen.

b. Tijdig vaststellen en verzenden van de jaarrekening en jaarverslag

Het bestuurscollege legt aan de eilandsraad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag. Het bestuurscollege zendt de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag, vergezeld van de overige in artikel 28, Wet FinBES bedoelde stukken (o.a. de controleverklaring en verslag van bevindingen) binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan Onze Minister, door tussenkomst van het College financieel toezicht (artikel 31 Wet FinBES).

Resultaten en toelichting:

Bonaire	Goed (A)
Sint Eustatius	Onvoldoende (D)
Saba	Voldoende (B)

Sint Eustatius

Ook artikel 31 van de Wet FinBES geldt niet voor Sint Eustatius, maar wordt wel analoog toegepast en zoals eerder in deze brief genoemd ontvangt Sint Eustatius daarom wel een score. Zoals ik reeds heb toegelicht moest Sint Eustatius in de afgelopen jaren de nodige achterstanden wegwerken in de financiële administratie. Hierdoor konden de jaarrekeningen 2018 tot en met 2020 niet conform de tijdigheidvereisten worden vastgesteld en aangeleverd. Ik constateer echter wel een gestage afname in de vertragingstermijn waarop de jaarrekeningen (in het bijzonder de jaarrekening 2020) zijn vastgesteld en aangeleverd. Derhalve verwacht ik dat de jaarrekening 2021 en volgend tijdig door het OLE zullen worden vastgesteld en aangeleverd.