WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van [datum], houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het bepaalde in artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [**], en handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

Het bepaalde in artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen

Nota van toelichting

Inleiding
Op 1 oktober 2022 is het bepaalde in artikel 13 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius in werking getreden. Dit betekent dat de eilandsraad per die datum de bevoegdheid heeft verkregen om eilandgedeputeerden te benoemen en te ontslaan en het openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE) zich in de tweede fase (beter bekend als fase 2.0) van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius bevindt. De eerstvolgende stappen voor teruggave van bevoegdheden aan het lokale bestuur op Sint Eustatius zijn enerzijds het in werking laten treden van het bepaalde in artikel 14 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (beter bekend als fase 2.1, waarbij kort gezegd de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden ten opzichte van de griffie onderscheidenlijk de ambtelijke organisatie verkrijgen) en anderzijds het in werking laten treden van het bepaalde in artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius (beter bekend als fase 2.2, waarbij kort gezegd de financiële bevoegdheden worden teruggegeven).

Dit koninklijk besluit ziet op het overgaan naar fase 2.2.

Criteria om over te gaan naar fase 2.2
Uit artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius blijkt dat fase 2.2 pas zal ingaan als mag worden verwacht dat de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) zelf naar behoren kunnen vervullen.
In de memorie van toelichting bij de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius is dit wettelijk criterium verder geconcretiseerd met een aantal criteria[1], te weten:

a. de financiële processen zijn gedigitaliseerd en gecentraliseerd;
b. de planning en controlecyclus loopt conform de FinBES; en
c. alle acties uit het Plan van aanpak financieel beheer zijn gereed.

Er is sinds de bestuurlijke ingreep door het OLE en met ondersteuning van mijn ministerie gewerkt aan de verbetering van het financieel beheer van het OLE. Het herstellen van de kaders waarbinnen de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden weer zelf naar behoren kunnen vervullen, bevindt zich inmiddels in de laatste fase van realisatie. Twee van de drie criteria (criteria a en b) zijn afgerond. Het laatste criterium is eveneens grotendeels gerealiseerd. Over de afronding van het resterende deel zijn heldere afspraken met het OLE gemaakt. Voor het in kunnen gaan van fase 2.2 wordt uitgegaan van een positieve uitkomst van het gesprek direct na de verkiezingen met de nieuwgekozen gedeputeerden en eilandsraadsleden over het committeren aan deze afspraken. Deze afspraken worden hierna onder c. nader toegelicht.

De regeringscommissaris geeft in haar brief van 12 januari 2023 en een aanvullende brief rond de verkiezingen een toelichting op de voortgang en behaalde resultaten van de hierboven genoemde criteria en de hiervoor bedoelde afspraken. Bij de beoordeling of naar fase 2.2 kan worden overgegaan, baseer ik mij op de informatie in voornoemde brieven. Hieronder wordt nader ingegaan op de materiele criteria.

a. De financiële processen zijn gedigitaliseerd en gecentraliseerd.

[1] Kamerstukken II 2019/20, 35 422, nr. 3, p. 18-19.

De regeringscommissaris concludeert dat aan dit criterium is voldaan. Door de verbeterstappen zijn de financiële en administratieve processen gedigitaliseerd en gecentraliseerd wat de snelheid en controleerbaarheid van deze processen ten goede komt.

Alle analoge facturen zijn gedigitaliseerd. Daarnaast heeft het OLE een digitaal accountancy systeem aangeschaft om de processen HR en Salarissen en Financiën te digitaliseren. Door dit accountancy systeem zijn onder andere de volgende financiële werkprocessen gedigitaliseerd en daarmee ook gecentraliseerd: registratie van budgethouders, crediteuren, debiteuren, exploitatie, vaste activa en winst en verlies. Daarnaast wordt van de financiële module van het systeem gebruikt gemaakt, waarin, onder andere, alle financiële verplichtingen en facturen worden geregistreerd. Verder registreert het systeem ook de in- en uitdiensttreding van medewerkers, registratie van het verzuim en verlof en salarissen. De implementatie van het accountancy systeem is begin april 2020 in zijn geheel afgerond. Hierdoor is, onder andere, de digitale omgeving verbeterd met betrekking tot de controle van de jaarrekening.

Het OLE maakt in gezamenlijkheid met diens externe accountant gebruik van een afgeschermde digitale omgeving, waarin de controle van de jaarstukken digitaal worden gedocumenteerd. Voordelen van het gebruik van deze omgeving zijn dat de efficiëntie en snelheid van de controle van de jaarstukken zijn verbeterd, geregistreerde gegevens en veranderingen daarin real time kunnen worden ingezien, rapportages sneller kunnen plaatsvinden en de gegevensanalyse is versneld en vereenvoudigd.

Verder is het inkoop-en betaalproces is gecentraliseerd. Onderdeel van het Plan van aanpak financieel beheer (criterium c) is dat het inkoopproces ook wordt gedigitaliseerd. Over de implementatie van deze verbeterstap worden afspraken gemaakt, zie ook hierna onder c.

Dit alles in gezamenlijkheid bezien biedt voldoende vertrouwen om dit criterium als afgerond te kunnen beschouwen.

b. De planning en controlecyclus loopt conform de FinBES.

De regeringscommissaris concludeert dat eveneens aan dit criterium is voldaan. De achterstanden in de jaarrekeningen van het OLE *(2017, 2018, 2019, 2020 en 2021)* zijn ingehaald en de jaarlijkse rapportage op grond van de FinBES loopt weer in het reguliere ritme mee. Datzelfde geldt voor de begroting en de uitvoeringsrapportages per kwartaal. Verder heeft er ook een kwaliteitsverbetering in de rapportages plaatsgevonden. Adviezen van het College financieel toezicht BES zijn bovendien geïmplementeerd en er is een begroting 2023-2026 gepresenteerd die over meerdere jaren toewerkt naar een sluitende begroting.

Alle producten uit de planning en controle cyclus (te weten de begroting en jaarstukken) voldoen nu aan de richtlijnen van het Besluit begroting en verantwoording openbaar lichamen BES (BBV-BES). In 2022 is het de Businessunit Financiën van het OLE gelukt om alle gevraagde onderdelen uit de planning en controle cyclus, juist en tijdig en conform de richtlijnen vanuit de BBV-BES op te leveren. Daar waar deze producten bij het begin van de interventie nog met behulp van externe inhuur werden opgeleverd, doet de Businessunit Financiën dat nu volledig zelfstandig. De Businessunit Financiën is de afgelopen twee jaar gecoacht in het zelfstandig tot stand brengen van deze producten. Ook is geïnvesteerd in (extra) kennis van de afdeling. Zo heeft de unit in 2022 gezamenlijk de BBV-opleiding succesvol afgerond.

CONCEPT

Dit alles in gezamenlijkheid bezien biedt voldoende vertrouwen om dit criterium als afgerond te kunnen beschouwen.

c. Alle acties uit het Plan van aanpak financieel beheer zijn gereed.

In 2018 is door de regeringscommissaris een set van meer dan honderd verbetermaatregelen voor het financieel beheer in kaart gebracht. Op 12 januari 2023[2] heeft de regeringscommissaris mij geïnformeerd dat het grootste gedeelte van deze verbetermaatregelen inmiddels zijn doorgevoerd. De volgende tien verbeterstappen moeten echter nog worden doorgevoerd:

1) *Digitalisering en centralisering van financiële processen*: verdere verbetering van het inkoopproces door de inkoopmodule in het digitaal accountancy systeem in gebruik te nemen;
2) *Digitaliseren en centralisering van financiële processen*: verbeteringen doorvoeren in het digitaal accountancy systeem met behulp van de ontwikkelde 'roadmap', zijnde een planning waarbinnen wordt gestreefd dat de verbeteringen moeten zijn doorgevoerd;
3) *Planning en controle cyclus*: het tot stand brengen van een contractregister;
4) *Planning en controle cyclus*: het structureel oplossen van een tweetal (historische) opmerkingen van de externe accountant ten aanzien van de jaarrekening;
5) *Planning en controle cyclus*: kwaliteitsimpuls geven aan de heffing en inning van motorrijtuigenbelasting, toeristenbelasting, afvalstoffenheffing, en erfpacht;
6) *Planning en controle cyclus*: per beleidsveld waarop gesubsidieerde instellingen actief zijn concrete doelstellingen formuleren;
7) *Planning en controle cyclus*: met behulp van een externe organisatie is er in 2022 gestart met de ontwikkeling van een Strategisch Personeelsplan. Dit plan moet worden onderhouden en vervolgens worde geïmplementeerd;
8) *Overig/algemeen*: het aanstellen (en formaliseren) van een inspecteur, aangesteld in overeenstemming met de FinBES;
9) *Overig/algemeen*: het sluiten van contracten met deurwaarders voor privaatrechtelijke dwanginvordering;
10) *Overig/algemeen*: het sluiten van contracten met deurwaarders voor publiekrechtelijke dwanginvordering.

Het sluitstuk van de in kaart gebrachte verbetermaatregelen vormt de administratieve organisatie en interne beheersing, ook wel bekend als Administratieve Organisatie/Interne Beheersing (AO/IB). In het najaar van 2022 heeft er een onafhankelijk onderzoek naar de AO/IB van het OLE plaatsgevonden. Hierover heb ik de Tweede Kamer der Staten Generaal reeds geïnformeerd bij brief van 15 december 2022.[3] De conclusie van dat onderzoek was dat – hoewel het OLE grote stappen heeft gezet – er nog belangrijke verbeteringen op het gebied van financieel beheer moeten worden doorgevoerd. Het is belangrijk dat de voorgestelde verbeterstappen worden doorgevoerd omdat deze noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het OLE ten dienste van het eiland en haar burgers. In de gesprekken die ik heb gevoerd met de regeringscommissaris, gedeputeerden en eilandsraad is duidelijk geworden dat ook zij de resultaten van het onderzoek onderschrijven en aan de voorgestelde verbeterstappen willen werken. Afgesproken is daarom dat een deel van de verbeterstappen voorafgaand aan de eilandsraadverkiezingen (en dus onder aansturing van de regeringscommissaris)

[2] Brief regeringscommissaris aan Staatssecretaris BZK betreffende Voortgang op de criteria voor fase 2.2 d.d. 12 januari 2023

[3] Kamerstukken II 2022/23, 35422, nr. 18.

zijn afgerond. De overige verbeterstappen zullen ná de verkiezingen worden afgerond, onder verantwoordelijkheid en aansturing van het bestuurscollege en met ondersteuning van mijn ministerie.

Voor het ingaan van fase 2.2 wordt uitgegaan dat de regeringscommissaris mij zal berichten dat de verbeterstappen die voorafgaand aan de eilandsraadverkiezingen moeten zijn afgerond inderdaad ook zijn afgerond. Dit betreft, kort samengevat, het inventariseren en vervolgens operationaliseren van het normenkader en het beschrijven en implementeren van de werkprocessen voor salarissen en sociale lasten, inkoop en aanbesteding en subsidies. De verbeterstappen die nog moeten worden doorgevoerd hebben betrekking op vijf AO/IB werkprocessen die nader dienen te worden beschreven en geïmplementeerd. Aangezien het doorvoeren van de AO/IB werkprocessen een grote impact hebben op de organisatie van het OLE, hebben deze een langere doorlooptijd. Het betreft een nadere beschrijving en implementatie van de volgende vijf processen:

1) *Inning van lokale heffingen en belastingen*: dit betreft het proces van het lokaal innen van, bijvoorbeeld, de havengelden en de afvalstoffenheffing. De processen hierachter hebben een verdiepingsslag nodig;
2) *Beheer van activa*: het doel is om inzicht te krijgen in de huidige waardering, toekomstige onderhoudsverplichtingen en de opbrengsten van de activa van het OLE;
3) *Planning en controle cyclus*: het doel is om inzicht te genereren over in welke mate (interne) doelstellingen worden bereikt en de middelen die daarvoor nodig zijn. Hiermee kan beheersing over de bedrijfsvoering van het OLE worden verkregen;
4) *Beheer van overheidsdeelnemingen*: het doel is om inzicht te krijgen in de mogelijke risico's die het OLE loopt met betrekking tot overheidsdeelnemingen en dat er een toets wordt uitgevoerd op de naleving van de Corporate Governance Code door die deelnemingen;
5) *Overige processen*: dit betreft enkele algemene processen die betrekking hebben op andere relevante jaarrekeningposten transacties binnen het OLE.

In totaal zijn er dus tien resterende verbeterstappen en vijf resterende procesbeschrijvingen onder de AO/IB die (dit jaar) nog moeten worden doorgevoerd. Over het uitwerken en doorvoeren van deze verbeterstappen zijn afspraken gemaakt met het OLE. Voor het in kunnen gaan van fase 2.2 wordt uitgegaan van een positieve uitkomst van het gesprek direct na de verkiezingen met de nieuwgekozen gedeputeerden en eilandsraadsleden over het committeren aan deze afspraken. De uitvoering van de verbeterstappen zal worden gemonitord door een stuurgroep. In de tiende voortgangsrapportage heb ik toegezegd dat ik het OLE zal ondersteunen bij het uitwerken en doorvoeren van de resterende verbeterstappen. Overigens zal ook na het doorvoeren van deze verbeterstappen, de AO/IB aandacht blijven vragen van het OLE en is doorontwikkeling en onderhoud noodzakelijk.

<u>Conclusie:</u>
Gezien bovenstaande gemaakte afspraken en de fundamentele stappen die gezet zijn in het op orde krijgen van het financieel beheer, mag er verwacht worden dat de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden op grond van de FinBES zelf naar behoren kunnen gaan vervullen. Daarom is er voldoende basis om over te gaan naar fase 2.2, te weten de inwerkingtreding van het bepaalde in artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius.

In fase 2.2 verkrijgen de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden op grond van de FinBES. Hierbij gaat het onder andere om het budgetrecht. Wel zullen er tot de derde fase van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius enkele aanvullende

bepalingen gelden voor het financieel toezicht op het OLE.[4] Zo zullen er enkele aanvullende gronden gelden voor het onthouden van goedkeuring aan besluiten met financiële gevolgen en van de begroting: kortgezegd, indien een dergelijk besluit of de begroting leidt tot:

- onevenredig nadelige gevolgen voor de ingezetenen van het OLE;
- onredelijke administratieve of financiële lasten voor het OLE;
- belemmering van het behoorlijk functioneren van het eilandsbestuur.

Daarnaast zullen goedkeuringsverplichtingen gelden voor de vaststelling van (i) de kwartaal uitvoeringsrapportages, (ii) de jaarrekening en het jaarverslag, (iii) de eilandsverordening betreffende het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie, (iv) de eilandsverordening betreffende de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie en (v) de belastingverordeningen.

Koninklijk Besluit:
In artikel 15 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius is bepaald dat het ingaan van fase 2.2 gebeurt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij artikel 8 van die wet vervalt, artikel 10 van die wet wordt gewijzigd en een nieuw artikel 10a in die wet wordt ingevoegd.

Zoals is bepaald in artikel 17 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius is dit koninklijk besluit vóór de voordracht aan Z.M. de Koning gedurende vier weken – waarvan drie weken buiten reces om – bij beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen.[5]

Er wordt afgeweken van het vaste verandermoment[6] omdat het van groot belang wordt geacht om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege.

De staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen

CONCEPT

[4] Het nieuwe artikel 10a Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius.
[5] Kamerstukken II 2022/23, [**], nr. [**].
[6] Aanwijzing 4.17 Aanwijzingen voor de regelgeving.