

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2021

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2020

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de motie van de leden Özütok (GroenLinks) en Diertens (D66) d.d. 20 juni 2019¹ waarbij de regering wordt verzocht om in goede onderlinge samenwerking met Caribisch Nederland (CN) te zoeken naar op best practices gebaseerde maatregelen om het financiële beheer te verbeteren, daarvoor een plan van aanpak te maken en de Kamer daarover te informeren. Ook informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken met betrekking tot de verbeterplannen voor het financieel beheer in CN. Ten slotte informeer ik u over de geselecteerde indicatoren inzake de stand van het financieel beheer in CN, waarover ik de Kamer jaarlijks wil informeren. Deze informatie was u toegezegd, tijdens het Wetgevingsoverleg (WGO) over het Jaarverslag en de Slotwet 2018 Koninkrijksrelaties d.d. 20 juni 2019². Hiermee voldoe ik aan de eerder aan uw Kamer gedane toezegging.

I. Stand van zaken financieel beheer en verbeterplannen CN

Ten behoeve van het invoeren van verbeteringen voor het financieel beheer in CN zijn in de afgelopen twee jaar verbeterplannen voor de eilanden Sint Eustatius en Bonaire opgesteld en in uitvoering gebracht. Voor Saba geldt dit niet, omdat daar de afgelopen jaren het financieel beheer op orde was wat ook ondersteund wordt uit de door de externe accountant afgegeven goedkeurende controleverklaringen bij de jaarrekening. Waar mogelijk zal in de uitvoering van de verbeterplannen tevens gezocht worden om op basis van zich in de praktijk reeds bewezen beheersmaatregelen van een eiland en in onderlinge samenwerking tussen de eilanden in CN te komen tot verbeteringen in het financieel beheer. Dit is in de praktijk echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld gezien

¹ Kamerstuk 35 200 IV, nr. 9.

² Kamerstuk 35 200 IV, nr. 14.

de diversiteit van administratieve processen, de afstand en de schaal-grootte van de eilanden in CN.

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

Bonaire

Het financieel beheer is al jaren een punt van zorg op Bonaire. Dat het financieel beheer vooralsnog niet op orde is, blijkt onder meer uit het feit dat de accountant bij de jaarrekening 2019 een verklaring van oordeelonthouding ten aanzien van zowel getrouwheid als rechtmatigheid heeft afgegeven. Deze oordeelonthouding is afgegeven op grond van geconstateerde onzekerheden in de getrouwheid ten aanzien van de waardering van materiele vaste activa, deelnemingen, belastingvorderingen, belastingontvangsten, subsidies en niet uit de balans blijvende verplichtingen. De geconstateerde onzekerheden zijn (met uitzondering van één verbetering) bijna gelijk aan die bij de jaarrekening 2018.

In het Bestuursakkoord 2018–2022 is afgesproken dat het openbaar lichaam Bonaire (OLB) een verbeterplan opstelt met als doel het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid over de jaarrekening 2021. Sinds de start van dit traject heeft het OLB op dit terrein echter onvoldoende voortgang geboekt, ondanks de gemaakte afspraken en de ondersteuning die vanuit Nederland is geboden bij de uitvoering hiervan. Tijdens mijn bezoek aan Bonaire op 31 augustus jl. heb ik derhalve mijn zorgen geuit over de voortgang in de verbetering van het financieel beheer en het voltallige Bestuurscollege gevraagd om meer daadkracht en actiegerichtheid op dit dossier. Ook in tijden van crisis verwacht ik dat het OLB invulling geeft aan afspraken die wij met elkaar hebben gemaakt.

De verbetering van het financieel beheer pakt het OLB gefaseerd aan. In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de eerste fase, vastgelegd in het «verbeterplan financieel beheer 1.0» bestaande uit zes aandachtsgebieden, eind februari 2019 is afgerond. Deze planning is echter niet volledig gerealiseerd. Dit betreft vooral de implementatie van interne beheersingsmaatregelen, de oplevering van de procesbeschrijving debiteuren en de optimalisering van het automatiserings- en het belastingsysteem. Het aanpassen van systemen en het beschrijven van interne processen is een tijdrovende aangelegenheid. Daarnaast is uit onderzoek en observaties af te leiden dat bij de verantwoordelijke directies onvoldoende besef is van de noodzaak van goed financieel beheer. Het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring lijkt binnen het OLB vooral een verantwoordelijkheid van de afdeling Financiën, terwijl deze afdeling in hoge mate afhankelijk is van de (interne) controle binnen directies. Daarom is een extern bureau ingehuurd om de verbetermaatregelen in een geactualiseerd verbeterplan vorm te geven en te ondersteunen bij de implementatie van de maatregelen.

Uitgangspunt van dit geactualiseerd verbeterplan is de versterking en verbetering van het ambtelijk apparaat van het OLB op financieel beheer en financiële kennis. Er wordt toegewerkt naar structurele verbeteringen door middel van praktische actiepunten, waaronder het creëren van draagvlak binnen de organisatie, o.a. door wekelijkse begeleiding, en door te identificeren waar processen beschreven, geïmplementeerd en verbeterd kunnen worden. Ook wordt de financiële afdeling op lange

termijn versterkt en daadkrachtiger gemaakt, onder andere door het plaatsen van een concern controller functie direct onder de nieuw aangestelde Eilandsecretaris.

Het geactualiseerd plan zal worden uitgevoerd door een kleine groep externe professionals die regelmatig op de werkvloer zullen zijn om samen met de medewerkers van OLB tot verbetering te komen. Bij de praktische benadering die Bonaire nu volgt, worden tevens de ervaringen van Saba betrokken en is expertise vanuit Saba beschikbaar.

Voor de uitvoering van dit geactualiseerd verbeterplan heb ik recent aan het openbaar lichaam Bonaire een bijzondere uitkering verleend van in totaal USD 482.500 (omgerekend circa € 431.000). Ik verwacht dat juist met de inzet op verbetering van het ambtelijk apparaat en versteviging van de financiële afdeling op lange termijn, de implementatie van het verbeterplan zal resulteren in structurele verbetering van het financieel beheer van het OLB. Daarbij vertrouw ik ook op de rol en betrokkenheid van het College financieel toezicht inzake het toezicht op de verbetering van het financieel beheer.

Sint Eustatius

Vanaf begin 2018 wordt 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. In oktober 2018 heb ik daarom het Plan van Aanpak «Op weg naar rechtmatig en doelmatig Financieel Beheer bij Openbaar Lichaam Sint Eustatius» (OLE) ontvangen. Het plan bevat een groot aantal acties ter verbetering van het financieel beheer zoals de digitalisering van de financiële administratie, het instellen van een verbijzonderde interne controle, het inlopen van de achterstand in de oplevering en controle van de jaarrekeningen voor de jaren 2017, 2018 en 2019 en het tijdig opleveren van de periodieke uitvoeringsrapportages vanaf het jaar 2020.

Hoewel vanaf 2019 al een enorme achterstand in de financiële administratie is weggewerkt, zijn er diverse verbetermaatregelen waarop onvoldoende voortgang wordt geboekt. Dit als gevolg van de schaarste aan lokale financiële expertise en kwalitatief goed financieel personeel. Aangezien vooralsnog het structureel invullen van bestaande vacatures door deze schaarste moeilijk verloopt, wordt vanuit Nederland waar nodig tijdelijk personeel uitgezonden en wordt personeel ingehuurd bij financiële dienstverleners uit de Caribische regio. De verbetering van het financieel beheer blijft binnen het OLE bijvoorbeeld achter als het gaat om de implementatie van een verbijzonderde interne controle, de incasso van openstaande debiteuren en het actualiseren en toepassen van procedures met betrekking tot de subsidieverlening aan stichtingen en verenigingen. Hier dient het OLE voortvarend aan te blijven werken met als doel dat de financiële administratie van het openbaar lichaam zo snel mogelijk op orde is en dat de financiële verantwoording zowel de toets der getrouwheid als rechtmatigheid kan doorstaan.

Vanwege de eerder genoemde achterstanden en toe te passen correcties in de financiële administratie in voorgaande jaren zijn de jaarrekeningen 2017 en 2018 van het OLE pas in oktober en november jl. opgeleverd. De externe accountant heeft deze jaarrekeningen gecontroleerd en van een verklaring van oordeelsonthouding voorzien. Ik verwacht de oplevering van de gecontroleerde jaarrekening 2019 van het OLE eind februari 2021.

Het blijft, ondanks een aantal gerealiseerde verbeteringen in het financieel beheer (zoals de digitalisering van de financiële administratie), voor het OLE continu een uitdaging de acties inzake het financieel beheer te implementeren en structureel in te bedden binnen de organisatie, voornamelijk door het ontbreken van de benodigde expertise op het eiland. Dit vergt naast externe (tijdelijke) personele versterking veel investeringen in opleidingen van het huidige personeel en technisch administratieve middelen. Hier wordt samen met de benoemde verbetermaatregelen van het Plan van aanpak financieel beheer hard aan gewerkt. Tevens zullen door het OLE stappen worden ondernomen om voor het ontwerp van verbeteringen contact te leggen met de andere twee BES eilanden. Dit teneinde good practices te kunnen uitwisselen. Overigens is er sinds eind 2019 al contact met Saba om ervaringen over en weer te delen.

Ter ondersteuning van de voortgang van het verbeterplan financieel beheer en op verzoek van de regeringscommissaris, heb ik op 10 november jl. een aanvullende bijdrage ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer toegekend. Het betreft een bijdrage voor een bedrag van maximaal € 660.000,- op basis van werkelijk gemaakte kosten voor de uit te voeren verbeteringen. Dit betreft vooral de verbijzonderde interne controle, de inning van achterstallige vorderingen en opschoning van de debiteurenadministratie. Het OLE informeert mij ten behoeve van de monitoring periodiek door middel van de uitvoeringsrapportages over de gemaakte voortgang van het verbeterplan financieel beheer. Door middel van de (reguliere) voortgangsrapportage Sint Eustatius, wordt uw Kamer tevens iedere zes maanden geïnformeerd over onder meer de gemaakte stappen omtrent financieel beheer.

Saba

De accountant heeft de jaarrekening 2019, evenals de jaarrekeningen van de afgelopen vijf 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. Voor Saba was er tot dusver, in tegenstelling tot de overige BES-eilanden, daarom geen plan van aanpak opgesteld voor het verbeteren van het financieel beheer. Wel stelt de accountant jaarlijks een verslag van bevindingen op en verwerkt daarin aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden binnen het OLS opgepakt. Dit zodat het financieel beheer ook structureel op een adequaat niveau blijft.

Hoewel het financieel beheer op orde is, worden door de accountant en het Cft de volgende risico's onderkend:

1. De houdbaarheid van de begroting en de financiële positie van het OLS;
2. De financiële risico's als gevolg van de huidige pensioenwetgeving voor (voormalige) politieke gezagsdragers.

Ik heb ondanks het deugdelijk financieel beheer van het OLS speciale aandacht voor de financiële situatie van Saba en neem de signalen van de accountant, het Cft en de recent door de Eilandsraad en het Bestuurscollege van het OLS geuite zorgen ter harte. Tijdens mijn bezoek aan Saba op 4 en 5 november jl. heb ik daarom aan het OLS een bijzondere uitkering van \$ 728.000,- verleend. Met dit bedrag stel ik Saba in staat gehoor te geven aan de aanbevelingen van de accountant en overige voorzieningen te treffen die het OLS nodig acht voor structureel goed financieel beheer. Het OLS dient voor de daadwerkelijke invulling en

besteding van deze middelen een plan van aanpak op te stellen en met mij af te stemmen.

II. Stand van zaken financieel beheer autonome landen

Ook voor de autonome landen binnen het Koninkrijk geldt dat het financieel beheer een prioriteit blijft en dat verbetering nodig is. Verschillende instanties, zoals de externe accountant (SOAB), de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en in het bijzonder het C(A)ft, hebben de afgelopen jaren gewezen op de noodzaak van een deugdelijk (evenwichtig) begrotingsbeleid en verbeteringen in het begrotings- en financieel beheer. Dit heeft helaas niet of onvoldoende tot verbeteringen geleid. Hierdoor zijn de landen onvoldoende bestand tegen financiële tegenslagen en is er een grote onzekerheid over de betrouwbaarheid van de overheidsboekhouding. Daar komt bij dat de impact van de coronacrisis op de Caribische delen van ons Koninkrijk enorm is, waardoor de landen zich genoodzaakt zagen liquiditeitssteun aan te vragen bij Nederland. Het kabinet is bereid die ondersteuning te bieden. De sociaaleconomische en financiële situatie waarin de landen verkeren dwingt ons echter tot een andere aanpak, die borg staat voor concrete resultaten. Voor de langere termijn is het van belang om de economieën van de landen weerbaar te maken en meer bestaanszekerheid te bieden aan de inwoners. Er is geen ruimte meer voor verder uitstel van hervormingen die al langere tijd hard nodig zijn, maar om uiteenlopende redenen nooit tot uitvoering zijn gekomen. Daarom worden voorwaarden gesteld aan liquiditeitssteun vanuit Nederland. Dit om te zorgen dat de overheden onder meer resultaten bereiken ten aanzien van financieel beheer en goed bestuur. Het verbeteren van het financieel beheer in de autonome landen is daarom ook een belangrijk onderdeel van de tussen Nederland en de autonome landen Aruba en Curaçao overeengekomen landspakketten. Met Sint Maarten is hierover nog geen overeenstemming bereikt. Deze landspakketten moeten nu verder uitgewerkt en uitgevoerd worden. Een doelstelling in dat kader is in het bijzonder ook het beheersen en het op orde krijgen van het financieel beheer en het financieel toezicht binnen de landen vanuit de noodzaak om als overheid «in control» te zijn.

III. Informatievoorziening op basis van indicatoren financieel beheer CN

Ik heb op 20 juni 2019³ tevens toegezegd uw Kamer periodiek gedetailleerder te informeren over de situatie met betrekking tot het financieel beheer in CN aan de hand van een aantal nader vast te stellen indicatoren. Voor de periodieke informatievoorziening inzake de stand van het financieel beheer zal ik mij conform uw verzoek richten op een beperkt aantal indicatoren dat in de praktijk ook geschikt is voor verdere uitwerking. Met deze selectie sluit ik tevens aan bij de verschillende in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) beschreven deelgebieden en voorwaarden inzake het financieel beheer.

Het betreft de volgende voorwaarden, deelgebieden en de daaraan onderliggende indicatoren:

1. Betrouwbaarheid van de begroting

1.1 Realisatie van de kosten t.o.v. de goedgekeurde begroting (inclusief begrotingswijzigingen) van het openbaar lichaam;

³ Deze informatie was u toegezegd, tijdens het Wetgevingsoverleg (WGO) over het Jaarverslag en de Slotwet 2018, Kamerstuk 35 200 IV, nr. 14.

1.2 Realisatie van de inkomsten t.o.v. de goedgekeurde begroting (inclusief begrotingswijzigingen) van het openbaar lichaam.

2. Verslaggeving en verantwoording:

2.1 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages;

2.2 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening.

Bovenstaande indicatoren zullen in overleg met het Cft BES verder worden uitgewerkt. De uitkomsten van een indicator zullen voor een belangrijk deel ingevuld worden op basis van de begrotingen (inclusief begrotingswijzigingen en realisaties), jaarrekeningen en uitvoeringsrapportages van de openbare lichamen. Daarnaast vormt de controleverklaring en het rapport van bevindingen van de externe accountant een belangrijke basis voor de informatievoorziening. Waar nodig zal ik ook de voortgang van de uitvoering van de plannen van aanpak financieel beheer als indicator meenemen. Bij de periodieke informatievoorziening zal ik vanzelfsprekend ook de uitgebrachte adviezen van het Cft BES betrekken.

Tot slot

De afgelopen jaren heb ik tijdens werkbezoeken en in brieven herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de verbetering van financieel beheer. Hoewel er verschillende plannen van aanpak zijn opgesteld, kwam en komt het aan op de uitvoering hiervan binnen de geplande termijnen. Dit zodat de administratieve organisatie en de daarin opgenomen beheersmaatregelen en interne controle structureel op orde komen. Hiermee wordt de deugdelijkheid van het financieel beheer geborgd. Dit met het eindresultaat dat, net als bij het openbaar lichaam Saba, de financiële verantwoording zowel de toets der getrouwheid als rechtmatigheid kan doorstaan en een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekeningen van de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius kan worden afgegeven.

Ik realiseer mij dat het op orde brengen van het financieel beheer een grote operatie is, die een omslag vraagt in de manier van werken van de hele organisatie van een openbaar lichaam. Het is daarom van groot belang dit nauwlettend te monitoren om, indien nodig, tijdig bij te kunnen sturen.

Aangezien een aantal indicatoren in overleg met het Cft BES binnenkort verder dient te worden uitgewerkt en geoperationaliseerd ten behoeve van de informatievoorziening, zal ik uw Kamer in september 2021 voor de geselecteerde indicatoren een eerste «nulmeting» aanleveren met betrekking tot het financieel beheer op de eilanden in CN. Dit op basis van de dan beschikbare informatie over het begrotings- en verantwoordingsjaar 2020.

Vervolgens zal ik u jaarlijks in de maand september op basis van de indicatoren financieel beheer informeren inzake de stand en voortgang van het financieel beheer in CN over het begrotings- en verantwoordingsjaar (t-1). De jaarlijkse informatievoorziening in de maand september sluit hierbij ook aan bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

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