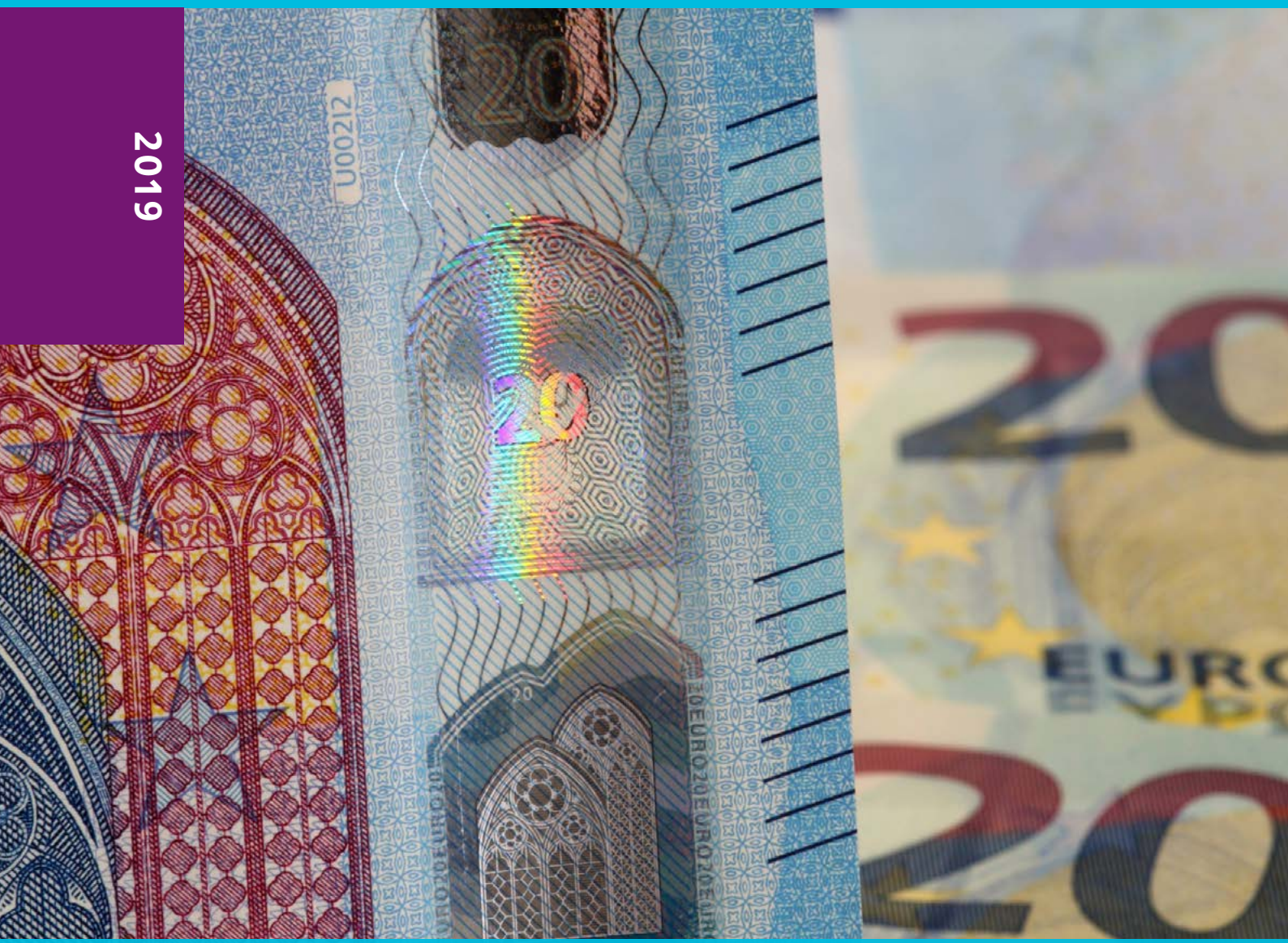
Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

2019



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse 'verantwoordingsonderzoek' zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordings-onderzoek2018.
Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.

Inhoud

1 Onze conclusies 5

2 Feiten en cijfers 8
- 2.1 Koninkrijksrelaties 9
- 2.2 BES-fonds 10

3 Financiële informatie 12
- 3.1 Oordelen over Koninkrijksrelaties 12
- 3.2 Oordelen over BES-fonds 13

4 Bedrijfsvoering 15
- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering 15
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering 16
- 4.3 Onvolkomenheden 17
- 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering 20
- 4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 31

5 Beleidsresultaten 32
- 5.1 Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten 32
- 5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties 35
- 5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds 35

6 Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer 36
- 6.1 Reactie minister van BZK 36
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 37

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden 39

Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek 41

Bijlage 3 – Literatuur 43

1 Onze conclusies

De overheden in het Caribisch deel van het Koninkrijk kampen deels met gelijke problemen. Zo vertoont het financieel beheer van een groot deel van deze eilanden gebreken. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn 3 eilanden die deel uitmaken van Nederland. Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn landen die – op gelijke voet met Nederland – deel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden.

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

Tekortschietende informatiebeveiliging effectief aangepakt

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) voert de rijkstaken uit voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Bij de ondersteunende dienst van RCN, de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN), schoot de informatiebeveiliging sinds 2014 te kort. Deze problematiek is in 2018 effectief aangepakt. Het informatiebeveiligingsniveau is sterk verbeterd. Verdere stappen zijn nodig om de informatiebeveiliging structureel in te bedden in de organisatie van SSO-CN.

Rijksdienst Caribisch Nederland ontbeert gezamenlijk aanpak personeelsbeleid en ICT-voorzieningen

Medewerkers van RCN zijn in dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), maar worden aangestuurd door moederdepartementen en andere overheidsdiensten. Voor de aanpak van RCN-brede vraagstukken is weinig geregeld.
Zo ontbreekt een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het personeelsbeleid, een gezamenlijk wervings- en opleidingsbeleid en een gezamenlijke aanpak van ICT-voorzieningen. Hierdoor worden kansen gemist om RCN aantrekkelijker te maken als werkgever en om werkprocessen efficiënter uit te voeren door een betere ICT-ondersteuning.

Ontoereikend financieel beheer Bonaire en Sint-Eustatius

In Nederland oefenen provincies financieel toezicht uit op gemeenten. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ontbreekt een provincie als tussenlaag. Voor deze eilanden is het financieel toezicht belegd bij het College financieel toezicht en bij de minister van BZK.
Saba beschikt al enige jaren over ordelijk financieel beheer. Op Sint-Eustatius en Bonaire is het financieel beheer echter al vele jaren onder de maat. Op Sint-Eustatius is een regeringscommissaris aangesteld om een grondige en ingrijpende verbeteroperatie door te voeren.

Met het openbaar lichaam Bonaire heeft Nederland in een bestuursakkoord afspraken gemaakt over de tijdige afronding van lopende verbeteractiviteiten en het opstarten van noodzakelijke vervolgacties. In het verleden heeft Bonaire echter al vele malen verbeterplannen opgesteld. De uitvoering bleek keer op keer de achilleshiel.

We bevelen de minister van BZK aan om het openbaar lichaam Bonaire te vragen de oorzaken voor het uitblijven van verbeteringen te analyseren en deze analyse te betrekken bij het opstellen van verdere plannen. Ook bevelen we de minister aan om de Wet financiën openbare lichamen BES te evalueren en te bezien of het toezicht op het financieel beheer versterkt kan worden door hiervoor aanvullende normen op te stellen en nieuwe interventiemogelijkheden te introduceren.

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

Zorgelijke kwaliteit financieel beheer

Het financieel beheer van de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten baart ons zorgen, zeker in het licht van oplopende schuldquotes. We bevelen de minister van BZK aan om via de Rijksministerraad per land bestuurlijke afspraken te maken over programmatische verbetertrajecten, vergelijkbaar met de Operatie Comptabel Bestel die eind vorige eeuw in Nederland is uitgevoerd. In elk land zouden de Staten, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer van het betreffende land gezamenlijk sturing moeten geven aan de door te voeren verbeteringen voor het financieel beheer en de financiële situatie.

Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

In december 2018 publiceerden wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten na orkaan Irma (Algemene Rekenkamer, 2018d). Eind februari 2019 waren voor ongeveer de helft van Nederlandse bijdrage projecten in voorbereiding of uitvoering. Belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve besteding van het geld zijn echter nog niet ingevuld. Zo zijn de criteria om te kunnen beoordelen welke projecten met prioriteit uit het trustfonds gefinancierd moeten worden (het zogenoemde 'strategisch resultatenkader') nog niet vastgesteld door de stuurgroep van het trustfonds. Ook is het ondersteunende bureau voor de wederopbouw nog niet bemenst. We bevelen de minister van BZK aan om via de Nederlandse vertegenwoordiging hiervoor aandacht te vragen in de stuurgroep.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

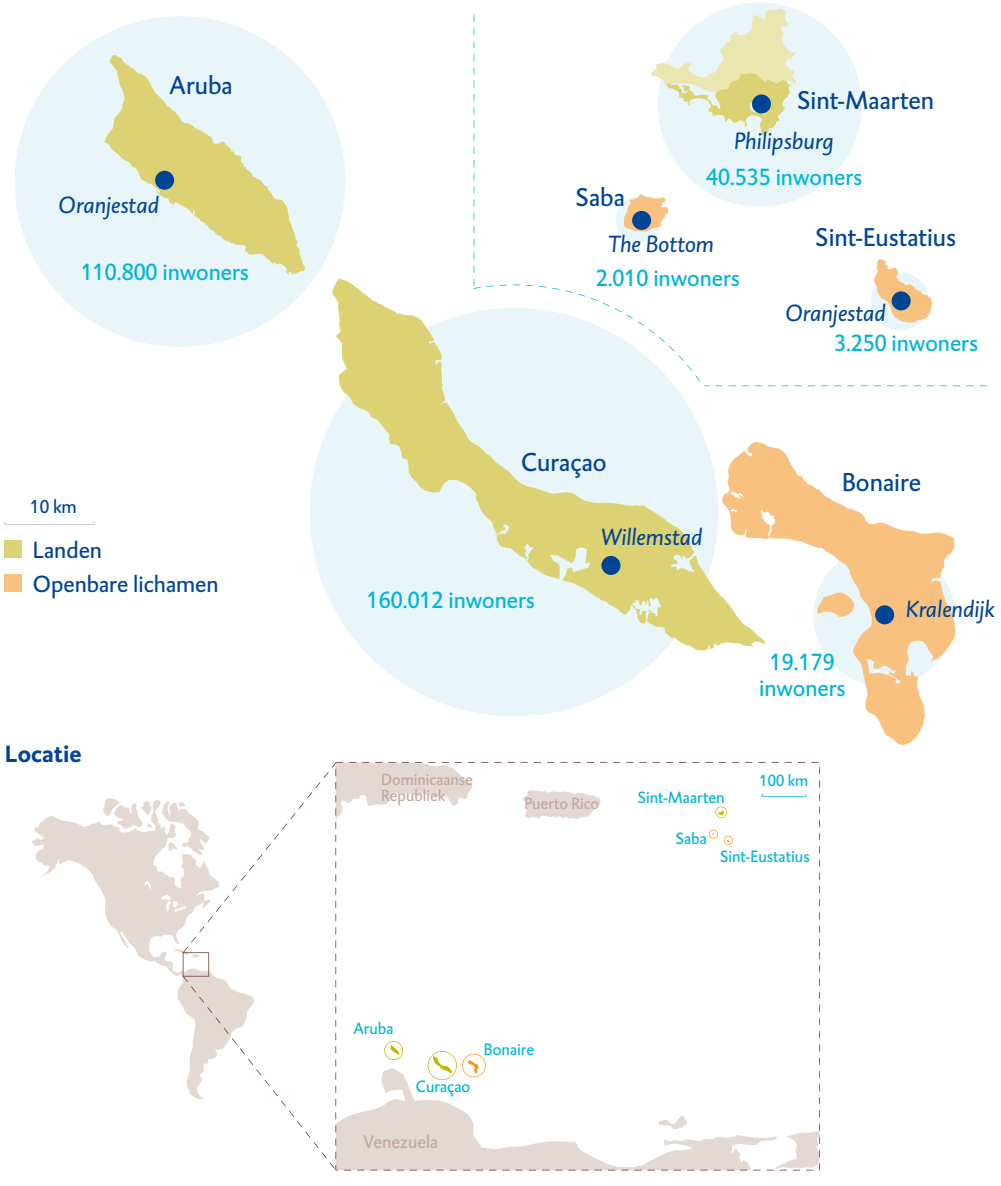
- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). In 2018 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd. Dat is een verbetering ten opzichte van 2017 toen er sprake was van 1 ernstige onvolkomenheid. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin gaan wij in op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2018* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 24 april 2019 ontvingen van de minister van BZK. Uit de reactie blijkt dat zij een groot deel van onze aanbevelingen opvolgt.

2 Feiten en cijfers

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) worden gezamenlijk 'Caribisch Nederland' genoemd (zie figuur 1). Voor de openbare lichamen van deze 3 eilanden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een coördinerende rol voor het beleid. Onder deze rol vallen de afstemming van het rijksbeleid, het beheer van het BES-fonds, het beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en het inzetten van de Rijksvertegenwoordiger.

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk.
Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden) zijn openbare lichamen.



Figuur 1 *Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk; Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn openbare lichamen*

Bij gemeenten in Europees Nederland zijn wij niet de instantie die ten behoeve van de gemeenteraad de controle uitvoert van de jaarrekening van de BES-eilanden. Voor gemeenten en voor de openbare lichamen op de BES-eilanden is het een externe accountant die deze controle uitvoert. Het financieel toezicht op gemeenten in Europees Nederland is belegd bij de provincies. Voor de BES-eilanden zijn deze toezichthoudende taken ondergebracht bij de minister van BZK en bij het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Cft-BES) (zie § 4.4.3).

Landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten
De minister van BZK is verantwoordelijk voor de ondersteuning die Nederland biedt aan het versterken van de rechtsstaat op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Voor het financieel toezicht op deze landen zijn specifieke regelingen opgesteld (zie § 4.4.4). Elk van de 3 landen beschikt over een eigen rekenkamer.

Een hoofdstuk en een fonds in één jaarverslag
Vanaf 2016 zijn het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) opgenomen in één begrotingswet en is er daarom één jaarverslag. De uitgaven die de minister van BZK in 2018 op deze begrotingshoofdstukken heeft gedaan, betreffen respectievelijk 0,27% en 0,02% van de totale rijksuitgaven in 2018.

2.1 Koninkrijksrelaties

De uitgaven vanuit het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties bedroegen in 2018 € 625,1 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 434,5 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 53,8 miljoen.

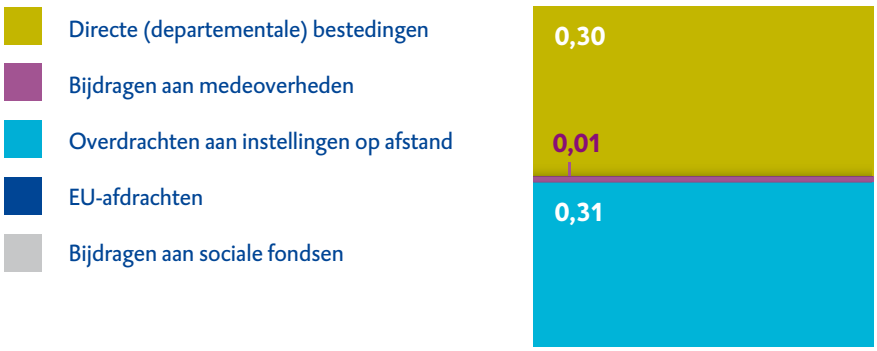
Tabel 1 *Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers in miljoenen €*

	2016	2017	2018
Verplichtingen	135,1	185,7	434,5
Uitgaven	296,7	359,0	625,1
Ontvangsten	57,6	59,1	53,8

De toename van de verplichtingen en uitgaven in 2018 ten opzichte van voorgaande jaren wordt vooral veroorzaakt door de toevoeging van de gelden voor de wederopbouw van de Bovenwindse Eilanden: Sint-Maarten, Saba en Sint-Eustatius.

Het grootste deel van de uitgaven betreffen directe departementale bestedingen. Het betreft uitgaven waarvoor de minister van BZK zelf verantwoordelijk is, zoals apparaats-uitgaven en subsidies (zie figuur 2).

De uitgaven aan Koninkrijksrelaties zijn grotendeels directe bestedingen en overdrachten aan instellingen op afstand (bedragen in miljard €)



Figuur 2 *Classificatie uitgaven Koninkrijkrelaties (IV)*

2.2 BES-fonds

Het BES-fonds is vergelijkbaar met het gemeentefonds in Nederland. Het is een beleidsarm fonds waaruit aan de BES-eilanden een vrij besteedbare uitkering verstrekt wordt. De minister van BZK is de fondsbeheerder en zorgt voor een adequate omvang van het fonds in relatie tot de overeengekomen taakverdeling tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen.

Zoals uit tabel 2 blijkt bedroegen de uitgaven vanuit het BES-fonds in 2018 € 39,0 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 38,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 39,0 miljoen.

Tabel 2 *BES-fonds (H) in cijfers in miljoenen €*

	2016	2017	2018
Verplichtingen	42,1	42,6	38,6
Uitgaven	42,1	41,0	39,0
Ontvangsten	42,1	41,0	39,0

In bijlage 16 van het *Jaarverslag 2018* is een overzicht opgenomen van alle rijksmiddelen die in aanvulling op de uitgaven vanuit het BES-fonds zijn uitgegeven op de BES-eilanden. Het gaat in totaal om € 358,2 miljoen waarvan € 35,0 miljoen vanuit het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties.

De uitgaven van het BES-fonds zijn bijdragen aan medeoverheden
(bedragen in miljard €)

Figuur 3 *Classificatie uitgaven BES-fonds (H)*

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H).

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven/ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten van de baten/lastendiensten.

De fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordelen over Koninkrijksrelaties

3.1.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) is op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van Koninkrijksrelaties (IV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) is opgenomen omvat in totaal € 11,9 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 4. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 5,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 4 en 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.3 Oordeel betrouwbaarheid rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Oordelen over BES-fonds

3.2.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het BES-fonds (H) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.2.2 Oordeel rechtmatigheid betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het BES-fonds (H) is op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2.3 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het BES-fonds (H) is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaarheid en ordelijkheid en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.3 en 4.4).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Bestuurlijke ingreep Sint-Eustatius

In februari 2018 heeft het kabinet bestuurlijk ingegrepen op Sint-Eustatius, met de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius. Dit gebeurde omdat het bestuur op Sint-Eustatius zich schuldig maakte aan grove taakverwaarlozing (Commissie van Wijzen, 2018). De eilandsraad is ontbonden en de gedeputeerden en waarnemend gezaghebber zijn van hun functie ontheven. In plaats daarvan is een regeringscommissaris benoemd (zie ook § 4.4.3).

Lopende onderzoeken kunnen aanleiding geven voor fundamentele wijzigingen

De rijkstaken ten opzichte van de BES-eilanden wijken op onderdelen af van de rijkstaken ten opzichte van gemeenten. Zo zijn in Europees Nederland gemeenten verantwoordelijk voor de bijstand. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) verstrekt uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Op de BES-eilanden verstrekt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) alle sociale uitkeringen (zie ook § 4.4.5).

Waar de rijksoverheid voor de BES-eilanden op sommige terreinen meer taken heeft, zijn op andere terreinen verantwoordelijkheden bij de openbare lichamen neergelegd die gemeenten in Europees Nederland niet hebben. Zo zijn de openbare lichamen verantwoordelijkheid voor de levering van energie en drinkwater en voor de subsidiëring van woningbouwbedrijven en kinderopvanginstellingen.

Voor de bedrijfsvoering is verder relevant dat er voor de BES-eilanden op veel terreinen afzonderlijke wetten bestaan. Zo bestaat er een Burgerlijk Wetboek BES, een Belastingwet BES, een Wet Primair Onderwijs BES en een Wetboek van Strafrecht BES. Doordat wettelijke kaders verschillen, is het vaak niet mogelijk om procedures en ICT-systemen die voor de bedrijfsvoering van rijkstaken in Europees Nederland ontwikkeld zijn, ook te gebruiken voor de BES-eilanden.

In september 2018 heeft de ministerraad een voorlichtingsverzoek ingediend bij de Raad van State over de vormgeving van de verhouding tussen Europees en Caribisch Nederland en over de coördinerende rol van de minister van BZK. Daarnaast loopt er een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van Caribisch Nederland. Dit onderzoek moet leiden tot varianten van een andere, efficiëntere, beleidsmatige aanpak voor Caribisch Nederland met een passende financiële constructie. De minister van BZK verwacht de Tweede Kamer eind 2019 te kunnen informeren over beide onderzoeken. Deze onderzoeken geven mogelijk aanleiding om de vormgeving van de verhoudingen tussen het Ministerie van BZK, de vakdepartementen, het Cft-BES en de openbare lichamen van de BES-eilanden fundamenteel te wijzigen.

Intensievere samenwerking tussen RCN en openbare lichamen

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) voert de meeste rijkstaken uit. Medewerkers van RCN werken in eenheden en zijn in dienst van het Ministerie van BZK. De vakdepartementen sturen hen inhoudelijk aan.

Nederland heeft in oktober 2018 een bestuursakkoord afgesloten met het openbaar lichaam Bonaire. In dit akkoord zetten beide partijen in op een intensievere samenwerking tussen RCN en het openbaar lichaam Bonaire. Zo is afgesproken dat het bestuurscollege van Bonaire gaat onderzoeken of het mogelijk is om een eenheid van RCN, de Belastingdienst Caribisch Nederland, verantwoordelijk te maken voor inning van de ontvangsten van het openbaar lichaam. Ook is afgesproken dat RCN en het openbaar lichaam Bonaire gezamenlijk een *jobcentrum* gaan realiseren waarin diensten voor werkzoekenden en werkgevers samenkomen.

Het Ministerie van BZK werkt ook aan een bestuursakkoord met het openbaar lichaam Saba.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 3 *Onvolkomenheden bij Koninkrijksrelaties (IV)*

Onderwerp	2016	2017	2018
Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland	Onvolkomenheid	Ernstige Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland verbeterd

Verbeterplan opgesteld naar aanleiding van gemaakt bezwaar

De Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) is een onderdeel van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en levert ondersteuning aan departementen en uitvoeringsorganisaties op de BES-eilanden. Sinds 2014 is de informatiebeveiliging bij SSO-CN niet op orde. Voor kwaadwillenden was het bijvoorbeeld relatief gemakkelijk om toegang te krijgen tot kantoorruimtes, omdat hiervoor geen toegangspassen nodig waren. Eenmaal binnen was het mogelijk om een ongeautoriseerde laptop in te pluggen op een toegangspoort en het netwerk van SSO-CN te gebruiken.
Het netwerk van SSO-CN is verbonden met netwerken van andere rijksinstellingen. In 2017 bleek uit onderzoek dat het risico bestond dat kwaadwillenden zich – via het netwerk van SSO-CN – toegang zouden kunnen verschaffen tot netwerken van andere overheidsinstellingen. Vanwege het langdurig uitblijven van een structurele oplossing en de mogelijke negatieve gevolgen voor andere instellingen, hebben wij dit probleem over 2017 aangemerkt als een ernstige onvolkomenheid en hebben wij op 4 april 2018 bezwaar gemaakt.

Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.

Voor onze definitieve besluitvorming over het al dan niet handhaven van ons bezwaar vroegen wij de minister van BZK om binnen 4 weken een verbeterplan op te stellen.
Op 30 april 2018 hebben wij het verbeterplan van de minister ontvangen. In het verbeterplan gaf de minister van BZK aan welke (tijdelijke) maatregelen zij al had getroffen om de verbindingen tussen het netwerk van SSO-CN en netwerken van andere rijksinstellingen beter te beveiligen. In het plan stonden ook concrete maatregelen voor de middellange en lange termijn. Alle maatregelen waren voorzien van een tijdsplanning. Het plan voorzag in

tussentijdse controles op de voortgang. De geraamde kosten bedroegen € 4,0 miljoen incidenteel en € 0,6 miljoen structureel. Omdat de minister van BZK tijdig een toereikend verbeterplan had opgesteld, hebben wij op 7 mei 2018 besloten het bezwaar niet te handhaven.

Niveau van informatiebeveiliging sterk verbeterd

SSO-CN heeft in 2018 op effectieve wijze en grotendeels volgens de opgestelde planning het verbeterplan uitgevoerd. In betrekkelijk korte tijd is zeer veel vooruitgang geboekt. Sterke punten in de gehanteerde aanpak waren de grote betrokkenheid van de ambtelijke top van BZK en de inzichtelijke voortgangsrapportages. Sommige voorgenomen maatregelen uit het verbeterplan zijn tijdens de uitvoering aangepast, omdat er opties in beeld kwamen om een meer duurzame oplossing te realiseren. Dergelijke aanpassingen zijn transparant vastgelegd. De uitvoering van het verbeterplan is periodiek beoordeeld door een partij buiten SSO-CN om zo een geobjectiveerd beeld te krijgen van de geboekte voortgang. Zo heeft de Auditdienst Rijk in oktober 2018 een onderzoek uitgevoerd. Voor ons eigen onderzoek hebben we gebruik kunnen maken van dit onderzoek en hebben we ter plaatse aanvullende controles verricht.

We concluderen dat het niveau van informatiebeveiliging van RCN over de gehele linie sterk is verbeterd. Zo zijn panden beveiligd met paslezers en is het niet meer mogelijk om met een ongeautoriseerde computer toegang te krijgen tot netwerken van SSO-CN.

Verdere stappen zijn nodig om informatiebeveiliging structureel in te bedden in de organisatie

Om het verbeterde niveau van informatiebeveiliging structureel in te bedden in de organisatie en op onderdelen verder te verhogen zijn aanvullende stappen nodig. Een aantal voorgenomen maatregelen om bestaande risico's af te dekken zal SSO-CN nog uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om de beveiliging van mobiele apparaten, het aanpassen van rechten van medewerkers en het uitvoeren van controles op de juiste toekenning van die rechten. Deze activiteiten zijn opgenomen in een vervolgplan, dat nog niet is vastgesteld.

Aanvullend hierop is aandacht nodig van SSO-CN voor het vastleggen van interne controlemaatregelen op de informatiebeveiliging. SSO-CN voert de controles op de instellingen van het netwerk bijvoorbeeld niet structureel uit en legt deze niet structureel vast. Ook analyseert SSO-CN niet zichtbaar de uitkomsten van de controletool voor de netwerkinstellingen. De resultaten van deze controle kunnen daarmee niet gebruikt worden als basis voor verdere verbeteringen.

Ook ontbreken goede afspraken tussen SSO-CN en de eenheden van RCN over het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen voor systemen die SSO-CN beheert. Met de *chief information officer* (CIO) van het Ministerie van BZK zijn dit soort afspraken wel gemaakt, maar met de afnemers van SSO-CN nog niet.

Zorgen over ICT-ontwikkelcapaciteit SSO-CN

Voor het uitvoeren van de noodzakelijke volgende stappen baart de schaarste aan ICT-ontwikkelcapaciteit ons zorgen. De minister van BZK heeft hier aandacht voor. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2018* van BZK gaat ze in op de informatiebeveiliging van SSO-CN. Ze geeft aan dat zij in 2019 een onderzoek zal laten uitvoeren naar het tekort aan capaciteit en expertise en naar de mogelijkheden om de ICT-dienstverlening van RCN blijvend op niveau te krijgen.

We geven in overweging om SSO-CN voor de ontwikkelactiviteiten te laten meeliften op de kennis en expertise van een grote organisatie die beschikt over veel ICT-deskundigheid, bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In de eerste plaats is het voor SSO-CN, doordat het een relatief kleine organisatie is, niet doelmatig om zelf voldoende ICT-ontwikkelcapaciteit in dienst te hebben. In de tweede plaats zou SSO-CN een grote organisatie ook kunnen betrekken bij de uitvoering en documentatie van (verbijzonderde) interne controlemaatregelen, zoals het loggen van autorisaties en de rapportage daarover aan SSO-CN.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de informatiebeveiliging verder te versterken door:

- meer aandacht te schenken aan de uitvoering en documentatie van (verbijzonderde) interne controlemaatregelen en daartoe actie te ondernemen;
- goede afspraken te maken met afnemers van SSO-CN over taken en verantwoordelijkheden bij het behalen van de informatiebeveiligingsdoelstellingen;
- het vervolgplan voor het verder verbeteren van informatiebeveiliging spoedig definitief vast te stellen;
- duidelijkheid te scheppen over de gewenste ICT-ontwikkelcapaciteit bij SSO-CN en over de eventueel noodzakelijke ICT-ondersteuning vanuit een andere, grotere organisatie.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

4.4.1 Rijksdienst Caribisch Nederland ontbeert gezamenlijke aanpak personeelsbeleid en ICT-voorzieningen

Ministeries werken wat de BES-eilanden betreft verkokerd en sluiten onvoldoende aan op de specifieke behoeften op deze eilanden. Deze situatie is zorgelijk, omdat de openbare lichamen van de BES-eilanden, in vergelijking met Europees Nederlandse gemeenten, minder autonomie kennen en daardoor meer op het rijk zijn aangewezen (Nauta, 2015). Het huidige kabinet zet in op een versterkte coördinerende rol van de minister van BZK. Hiertoe zijn onder meer de interdepartementale overlegstructuren versterkt.
De behoefte aan samenhang en coördinatie is ook zichtbaar bij RCN. Bij RCN werken ongeveer 800 mensen in 24 eenheden, zoals de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie ook § 4.4.5), de Belastingdienst Caribisch Nederland en het Zorgverzekeringskantoor BES. Daarnaast is er het SSO-CN. Dat levert voor alle eenheden generieke diensten, zoals de huisvesting, de ICT-voorzieningen op de werkplekken en de salarisadministratie.
Aan het hoofd van RCN staat een directeur die ondersteund wordt door enkele stafmedewerkers. De eenheden van RCN zijn gehuisvest in afzonderlijke gebouwen, hoofdzakelijk op Bonaire.

Het gebrek aan coördinatie tussen ministeries heeft ook zijn weerslag op de interne organisatie van RCN. Eenheden van RCN functioneren hoofdzakelijk los van elkaar en worden elk afzonderlijk aangestuurd door hun moederdepartement. Er zijn nauwelijks afspraken rond gezamenlijke vraagstukken. We vragen aandacht voor het personeelsbeleid en de ICT-voorzieningen.
Voor het personeelsbeleid is de directeur van RCN gemandateerd om formele beslissingen te nemen. Hij kan een medewerker aannemen en ontslaan. In materiële zin voeren de hoofden van de eenheden het personeelsbeleid uit. Zij nemen het initiatief tot werving en voeren functioneringsgesprekken. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is echter niet helder uitgewerkt. Hierdoor bestaat het risico dat gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Ook worden hierdoor kansen gemist om gezamenlijk een meer effectief wervings- en opleidingsbeleid uit te voeren.

Elke eenheid binnen RCN beheert en ontwikkelt hoofdzakelijk de eigen ICT-systemen. Daarnaast is SSO-CN verantwoordelijk voor enkele generieke systemen zoals de salarisadministratie. Vooral tussen de ICT-systemen van SSO-CN, de Belastingdienst Caribisch Nederland en de eenheid SZW bestaan relaties. Het beheer en ontwikkeling van deze ICT-systemen vindt niet plaats vanuit gezamenlijke visie. Mede hierdoor is er weinig

voortgang geboekt bij het verbeteren van basisregistraties en het aanbrengen van koppelingen tussen bestanden. Dergelijke koppelingen zijn bijvoorbeeld nodig om de toekenning van sociale uitkeringen efficiënter en met minder fouten te laten verlopen (zie § 4.4.5).

Aanbevelingen

De uitkomsten van het voorlichtingsverzoek aan de Raad van State en het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van de BES-eilanden leiden mogelijk tot een herbezinning op de huidige verdelingen van bevoegdheden en daarmee de interne organisatie van RCN. Naar verwachting zijn de uitkomsten van deze onderzoeken eind 2019 beschikbaar.

We bevelen de minister van BZK aan om voor het personeelsbeleid en de ICT-voorzieningen deze uitkomsten niet af te wachten en, in overleg met andere ministers, te komen tot een gezamenlijke aanpak. Hierbij is het ook relevant om te bezien, bijvoorbeeld op het terrein van werving en opleiding van personeel, of samenwerking mogelijk is met het openbaar lichaam Bonaire.

4.4.2 Buitenlandtoelage uitgezonden ambtenaren

Ambtenaren die langer dan een jaar worden uitgezonden naar de Caribische delen van het Koninkrijk komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten, de zogenoemde ‘buitenlandtoelage’. Het Ministerie van BZK kent deze toelage toe op basis van de regeling Voorzieningenstelsel Uitzendingen BZK (VU BZK). Deze regeling wijkt op verschillende punten af van de regeling die het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) hanteert, de regeling Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel (DBZV).

Besluitvormingsproces rond maatwerkafspraken niet goed geregeld

De regeling van het Ministerie van BZK biedt een hardheidsclausule die het mogelijk maakt om ‘maatwerkafspraken’ op te stellen: afspraken die afwijken van de regeling. Op verzoek van het ministerie heeft de Auditdienst Rijk verschillende maatwerkafspraken onderzocht. Bij de meeste afspraken ontbrak vooralsnog een toereikende motivatie (Auditdienst Rijk, 2019). Verder bleek dat in het besluitvormingsproces over maatwerkafspraken onvoldoende duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Bovendien is de adviesfunctie over de afspraken onvoldoende onafhankelijk gepositioneerd binnen het Ministerie van BZK.

Minister van BZK heeft maatregelen in gang gezet

De minister van BZK heeft maatregelen in gang gezet die alle geconstateerde probleempunten afdekken (BZK, 2019a). Ze heeft aangekondigd de bestaande maatwerkafspraken te zullen onderzoeken. De regeling van het Ministerie van BZK (VU BZK) gaat zij versneld en met prioriteit harmoniseren met de regeling van het Ministerie van BZ (DBZV). Ook zal de minister laten weten wanneer maatwerkafspraken mogelijk zijn en hoe deze gemotiveerd moeten worden. De adviesfunctie over maatwerkafspraken gaat zij verplaatsen van de directie Koninkrijksrelaties naar de directie Personeelszaken.

Aanbevelingen

De maatregelen die de minister van BZK heeft aangekondigd zullen de risico's rond maatwerkafspraken voor buitenlandtoelagen verkleinen.

Voor de harmonisatie van regelgeving wijzen we op onze eerdere onderzoeken naar buitenlandvergoedingen (Algemene Rekenkamer, 2009a, 2009b en 2011). Toen bevalen wij al aan om regelgeving op elkaar af te stemmen en zo te garanderen dat gelijke gevallen rijksbreed een gelijke behandeling krijgen. We bevelen de minister van BZK aan haast te maken met de harmonisatie van regelingen voor buitenlandvergoedingen waar dat op zijn plaats is.

4.4.3 Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Cft-BES) en de minister van BZK houden toezicht op de financiën en het financieel beheer van de BES-eilanden. Het Cft-BES heeft vooral een adviserende taak. De minister van BZK heeft de bevoegdheid om maatregelen te treffen wanneer dat nodig is. Zo kan de minister voorafgaand toezicht instellen en aanwijzingen geven.

In tabel 4 is aangeven wat de overeenkomsten en verschillen zijn in de inrichting van het financieel toezicht voor de BES-eilanden en voor Europees-Nederlandse gemeenten.

Tabel 4 *Vergelijking financieel toezicht openbare lichamen Caribisch Nederland en Europees Nederlandse gemeenten*

Aspecten	Openbare lichamen Caribisch Nederland	Gemeenten Europees Nederland
Belangrijkste wettelijke basis	Wet financiën openbare lichamen BES	Gemeentewet
Uitvoering controle jaarrekening	Externe accountant	Externe accountant
Financieel toezicht	Minister van BZK en het Cft-BES	Provincies
Aard van het financieel toezicht	Preventief (vooraf)	In beginsel repressief (achteraf)
Invulling rekenkamerfunctie	Bij wet is bepaald dat de BES-eilanden een gezamenlijke rekenkamer inrichten. Dit is nog niet gebeurd.	Elke gemeente dient te beschikken over een rekenkamer of rekenkamerfunctie, mogelijk in samenwerking met andere gemeenten.

Het financieel beheer van Sint-Eustatius en Bonaire is al vele jaren onder de maat. Vorig jaar hebben we de minister van BZK aanbevolen om de effectiviteit van het financieel toezicht te evalueren (Algemene Rekenkamer: 2018a). Deze aanbeveling heeft de minister niet overgenomen. In het verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij op basis van bestaande documenten ons inzicht in het financieel toezicht vergroot.

Saba had financieel beheer na 3 jaar op orde

Na de staatkundige hervormingen in 2010 heeft Saba een verbeterplan voor het financieel beheer opgesteld. Het had 3 jaar nodig om het financieel beheer zodanig op orde te krijgen, dat de externe accountant een goedkeurende verklaring verstrekte bij de jaarrekening.

Tabel 5 *Overzichtstabel strekking accountantsverklaringen 2010-2017*

Jaarverslag over	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bonaire	×	×	×	×	×	×	×
Sint-Eustatius	×	×	×	×	×	-	-
Saba	×	×	✓/×	✓	✓	✓	✓

✓ Goedkeurende accountantsverklaring
✓/× Verklaring met beperking
× Oordeelsonthouding
- Nog geen jaarrekening vastgesteld

Voor Sint-Eustatius had de inzet van toezichtsmaatregelen geen effect

Het financieel beheer van de openbare lichamen Bonaire en Sint-Eustatius is sinds 2010 niet of slechts in beperkte mate verbeterd. Sint-Eustatius heeft meerdere verbeterplannen opgesteld en de minister van BZK heeft vrijwel alle mogelijke toezichtsmaatregelen ingezet. Bij Sint-Eustatius hadden deze maatregelen, zoals de Commissie van Wijzen ook al concludeerde, geen effect (Commissie van Wijzen, 2018). Sinds de bestuurlijke ingreep begin 2018 is een regeringscommissaris verantwoordelijk voor het financieel beheer. Hij heeft de problemen grondig laten onderzoeken en in oktober 2018 een plan van aanpak opgeleverd. Dit plan gaat ervan uit dat het mogelijk is om eind 2019 een groot deel van de knelpunten te hebben verholpen. Uitvoering van deze acties loopt door tot in 2021. Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius zijn veel reguliere bepalingen voor de financiële verantwoording en het financieel toezicht buiten werking gesteld. Zo is de regeringscommissaris niet verplicht om een jaarrekening op te stellen en oefent het Cft-BES geen toezicht meer uit op Sint-Eustatius. Met de regeringscommissaris is echter afgesproken dat hij in de praktijk wel de betreffende bepalingen naleeft. Nu de eilandraad is ontbonden, en ook de Rijksvertegenwoordiger en het Cft-BES tijdelijk geen rol hebben in het toezicht op Sint-Eustatius, heeft de minister van BZK een zwaardere toezichthoudende verantwoordelijkheid.

Onduidelijk of bestuursakkoord Bonaire tot trendbreuk leidt

Het openbaar lichaam Bonaire heeft de afgelopen jaren verschillende verbeterplannen opgesteld. Bij het uitvoeren van analyses en het uitwerken van verbeteringen hebben adviesbureaus ondersteuning verleend. De gerealiseerde verbetering van het financieel beheer is echter zeer beperkt.

Voor Bonaire zijn de overheidsdeelnemingen een belangrijk aandachtspunt. Aan het openbaar lichaam is een groot aantal overheidsdeelnemingen verbonden. Het openbaar lichaam levert echter niet of niet tijdig de verantwoordingen van deze bedrijven aan het Cft-BES. Hierdoor kan het Cft-BES de naleving van sommige wettelijke normen niet beoordelen.

Voor Bonaire heeft de minister van BZK veel minder specifieke maatregelen genomen dan voor Sint-Eustatius, zoals het instellen van voorafgaand toezicht. Beschikbare documenten van Cft-BES wijzen vooral op het ontbreken van capaciteit bij de financiële afdeling van Bonaire en een gebrek aan bestuurlijk commitment.

In november 2018 heeft Nederland met het openbaar lichaam Bonaire een bestuursakkoord afgesloten (Bestuursakkoord, 2018). Dit akkoord bevat afspraken over de afronding van het huidige verbeterplan en over de aandachtspunten voor een noodzakelijk vervolgplan. Gezien de ervaringen uit het verleden is het de vraag of het openbare lichaam Bonaire nu wel effectief werk weet te maken van een beter financieel beheer.

Toezicht vooral gericht op beoordelen van rapportages

Als we kijken hoe het toezicht is uitgevoerd, valt op dat veel tijd en aandacht gaan naar de beoordeling van een groot aantal rapportages, die een openbaar lichaam gedurende een begrotingsjaar moet opleveren. In lijn met de Wet financiën openbare lichamen BES richt het toezicht zich vooral op het voorkomen van schulden en het – vanuit dat perspectief – beoordelen van begrotingen en begrotingswijzigingen. Er ontbreekt voldoende houvast om het financieel beheer zelf te beoordelen en – wanneer verbetering uitblijft – maatregelen te nemen die zich hierop richten.

Aanbevelingen

De Wet financiën openbare lichamen BES bestaat sinds 2010 en is sindsdien nauwelijks gewijzigd. In een evaluatie uit 2015 zijn diverse verbeterpunten benoemd (DSP-groep, 2015). Zo concludeerde de evaluatie dat er onvoldoende zicht is op overheidsdeelnemingen die niet gerekend worden tot de collectieve sector. Openbare lichamen kunnen hier wel financiële risico's lopen.

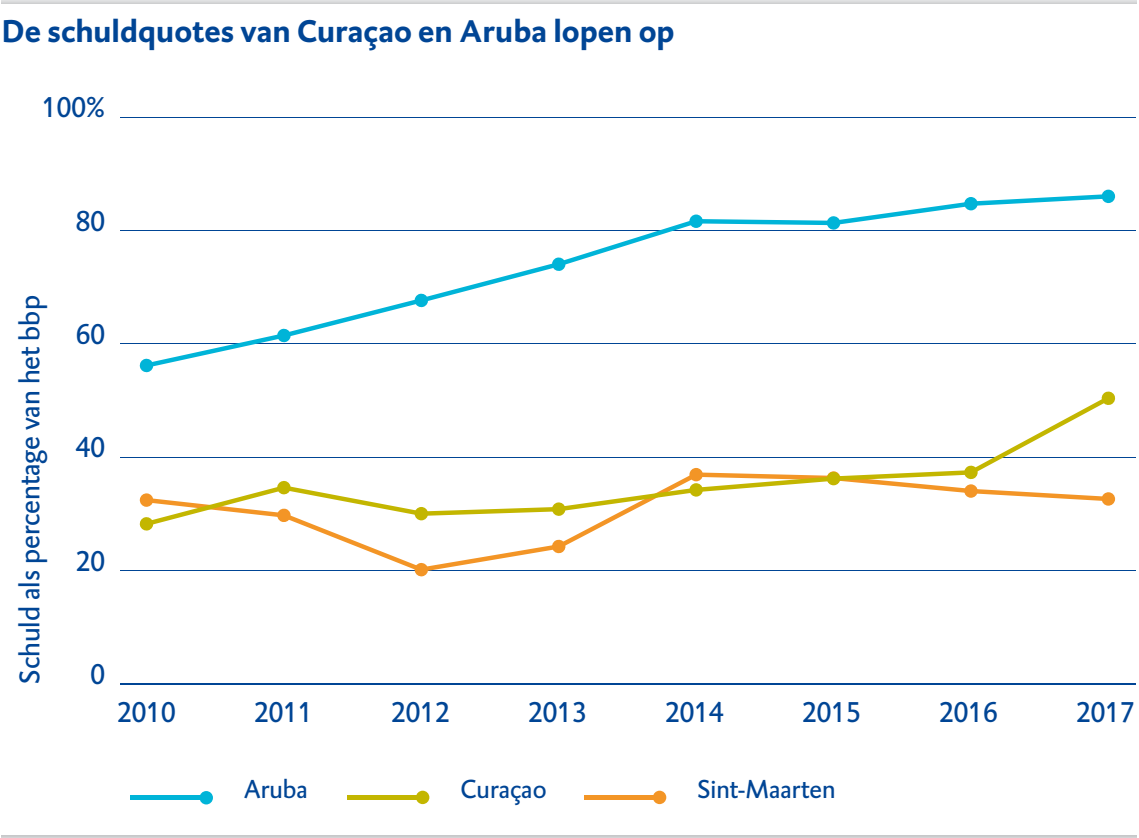
We bevelen de minister van BZK aan – gebruikmakend van de reeds uitgevoerde evaluatie – de Wet financiën openbare lichamen BES tegen het licht te houden en daarbij te bezien of het toezicht op het financieel beheer versterkt kan worden door hiervoor aanvullende normen op te stellen en nieuwe interventiemogelijkheden te introduceren als dit beheer langdurig onder de maat blijft.

We bevelen de minister van BZK aan om het bestuurscollege van Bonaire te vragen de oorzaken voor het uitblijven van verbeteringen te analyseren en deze analyse te betrekken bij het opstellen van verdere plannen.

Voor Sint-Eustatius is de regeringscommissaris bezig om de jaarrekeningen voor 2016, 2017 en 2018 op te stellen. Omdat andere toezichthouders geen rol meer hebben, bevelen wij de minister van BZK aan om het parlement te informeren over de (rechtmatigheid van de) publieke bestedingen op Sint-Eustatius wanneer deze jaarrekeningen beschikbaar zijn en de accountantscontroles zijn uitgevoerd.

4.4.4 Financieel toezicht op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

De problemen met het financieel beheer spelen niet alleen bij de BES-eilanden. Ook in de landen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten is de kwaliteit van het financieel beheer al enige jaren zorgelijk. Zorgelijk is verder dat op Curaçao en Aruba de schuldquotes sterk zijn opgelopen (SEO Economisch Onderzoek, 2019). De afgelopen jaren is weinig vooruitgang geboekt met het verminderen dan wel inlopen van de schulden (zie figuur 4).



Figuur 4 *Ontwikkeling schulden als percentage van het bbp van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten in de periode 2010-2017 (SEO Economisch Onderzoek, 2019)*

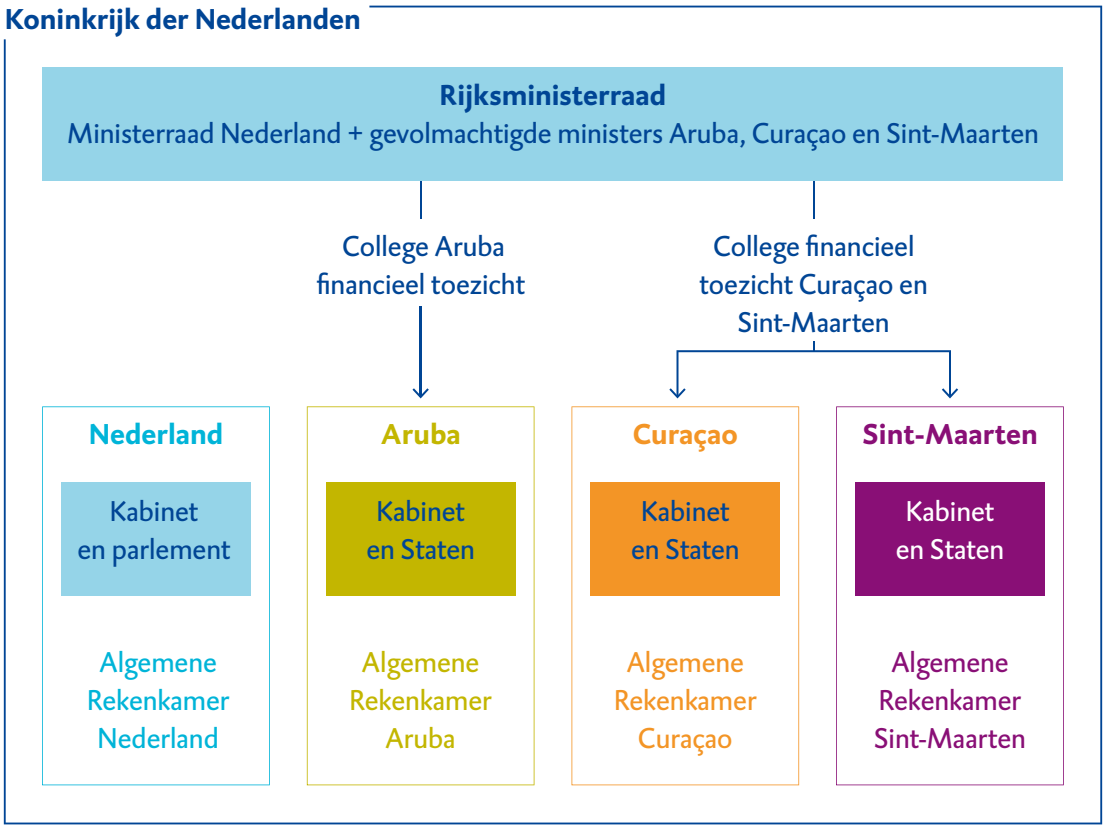
De slechte financiële situatie is ontstaan ondanks de schuldsanering bij de staatkundige vernieuwing. De Nederlandse Staat nam toen het overgrote deel van de schulden en achterstallige betalingen over van de Nederlandse Antillen, zodat de eilanden een financieel gezonde start konden maken op 10 oktober 2010.

Financieel toezicht

De Rijksministerraad heeft de bevoegdheid om een aanwijzing te geven om een begroting aan te laten passen aan de afgesproken normen. Daarnaast besluit de Rijksministerraad voor Curaçao en Sint-Maarten iedere 3 jaar over de voortzetting, beperking of beëindiging van het financieel toezicht. Het doel is dat het extern toezicht overbodig wordt en wordt vervangen door intern toezicht binnen de landen. Ook voor Aruba zijn afspraken gemaakt voor 3 jaar, die verlengd kunnen worden.

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten en het College Aruba financieel toezicht hebben dezelfde bestuurlijke inbedding en hetzelfde takenpakket. Zij rapporteren aan en adviseren de ministers van Financiën van de landen, de Staten, de besturen en (voor Curaçao en Sint-Maarten via de minister van BZK) de Rijksministerraad. Het toezicht en de advisering van de colleges betreft de mate waarin voldaan wordt aan begrotingsnormen uit de Rijkswet (Curaçao en Sint-Maarten) en de landsverordening van Aruba, de voorwaarden om leningen aan te gaan en de kwaliteit van het financieel beheer.

De Rijksministerraad heeft een belangrijke rol bij het financieel toezicht op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten



Figuur 5 *Financieel toezicht in het Koninkrijk*

Evaluatiecommissie 2018 Rijkswet financieel toezicht

In 2018 is een evaluatiecommissie nagegaan of continuering van financieel toezicht op Curaçao en Sint-Maarten nodig was. De commissie stelt vast dat de landen veel plannen hebben, maar over weinig implementatiekracht beschikken (Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018, 2018). Oorzaken van de beperkte implementatiekracht zijn volgens de commissie: een gebrek aan politieke wil en daadkracht, politieke instabiliteit, een gebrek aan leiderschap en coördinatie tussen en binnen ministeries. Ook worden er volgens de evaluatiecommissie geen prioriteiten gesteld, is er een gebrek aan capaciteit en zijn basissystemen en data niet op orde. Verder zegt de evaluatiecommissie dat de vakdepartementen op Curaçao en Sint-Maarten te weinig oog hebben voor de financiële aspecten van dossiers en dat hun samenwerking met het Cft niet optimaal is. De landen ervaren een nadruk op het leveren van kritiek in plaats van het geven van advies.

De Rijksministerraad heeft, overeenkomstig het advies van de evaluatiecommissie, op 14 december 2018 besloten het financieel toezicht op Curaçao en Sint-Maarten voort te zetten, omdat beide landen niet voldoen aan de normen. De minister van BZK meldt dit besluit van de Rijksministerraad in een brief aan de Tweede Kamer, maar geeft geen inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie (Tweede Kamer, 2019).

Financieel toezicht Aruba

In haar *Jaarverslag 2018* geeft de minister van BZK aan dat Aruba, net zoals in begrotingsjaar 2017, de begrotingsnormen uit de Landsverordening Aruba Financieel Toezicht niet heeft nageleefd. Op 22 november 2018 hebben Aruba en Nederland een nieuw protocol vastgesteld met een aangepast normenkader voor de jaren 2019 tot en met 2021. Naast het begrotingssaldo zijn in het protocol normen opgenomen voor de schuldquote en de personeelslasten, en zijn begrotingsregels ingesteld.

Aanbevelingen

Het gaat voor de landen niet zozeer om nieuwe plannen, als wel om bestuurlijke afspraken over gezamenlijk handelen om verbetertrajecten voor het financieel beheer goed op de rails te krijgen en de financiële situatie te verbeteren, vergelijkbaar met de Operatie Comptabel Bestel die in Nederland eind vorige eeuw is uitgevoerd (zie kadertekst).

Operatie Comptabel Bestel

De Operatie Comptabel Bestel werd in 1987 in Nederland gestart nadat de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer kritiek hadden geuit op het financieel beheer van ministeries. De rijksrekening over 1985 werd pas in 1987 bij de Tweede Kamer ingediend, begrotingen van ministeries waren onvergelijkbaar en slechts een enkel ministerie had een goedkeurende accountantsverklaring. In samenwerking met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer stelde het kabinet orde op zaken. De gezamenlijke aanpak was erop gericht de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven te vergroten.
De operatie kende 4 doelen:

1. het tot stand brengen van een heldere en complete financiële administratie;
2. accountantscontroles en goedkeurende accountantsverklaringen bij alle ministeries;
3. verbeteren van de financiële informatievoorziening en uitwisseling;
4. verbeteren van de presentatie en inrichting van begrotingen.

Voor een periode van enkele jaren werd gezamenlijk opgetrokken in een geïntegreerde aanpak, waarbij de accountantscontrole expliciet tot het comptabele bestel werd gerekend. De rechtmatigheid en het financieel beheer verbeterden, departementale begrotingen werden vergelijkbaar en de achterstanden werden ingehaald. In 1993 hadden alle ministeries een goedkeurende accountantsverklaring (Tweede Kamer, 1987).

Wij zien een stevigere rol weggelegd voor de Rijksministerraad. We bevelen de minister van BZK aan om via de Rijksministerraad te komen met een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018 en per land bestuurlijke afspraken te maken over de uitvoering van een gezamenlijke aanpak vergelijkbaar met de Operatie Comptabel Bestel.

4.4.5 Problemen bij andere ministeries bij uitgaven aan Caribisch Nederland

Het grootste deel van de inkomsten van de openbare lichamen van de BES-eilanden is afkomstig van andere begrotingshoofdstukken dan het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds (zie bijlage 16 van het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties). In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben wij een onvolkomenheid toegekend aan het financieel beheer bij het verstrekken van sociale uitkeringen en in ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) problematiseren wij de hoge onzekerheid over de rechtmatigheid van de zorguitgaven. Hoewel de minister van BZK niet verantwoordelijk is voor deze problemen, beschrijven wij deze hier om zicht te bieden op alle door ons geconstateerde problemen bij de verstrekking van uitgaven aan Caribisch Nederland.

Onvolkomenheid financieel beheer bij verstrekking van sociale uitkeringen

De onvolkomenheid in het financieel beheer bij de verstrekking van sociale uitkeringen handhaven wij omdat de verbeteringen in de ICT-systemen en het betaalproces bij de eenheid SZW van RCN nog niet structureel zijn. Er zijn structurele verbeteringen in de ICT-systemen nodig om de processen van uitkeringenverstrekking beter te ondersteunen en meer geautomatiseerde controles daarin onder te brengen. Een externe partij verricht in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek naar deze problematiek. De aansluiting op het betaalsysteem van de Belastingdienst Caribisch Nederland kan pas in 2020 gerealiseerd worden. Dit betekent dat de risico's in het betaalproces voorlopig blijven bestaan. Het gebrek in de ICT compenseren medewerkers van de RCN-eenheid SZW door handmatige controlewerkzaamheden. Dit legt een beslag op de schaarse capaciteit. Daarnaast voorziet de huidige basisadministratie (PIVA) onvoldoende in geautomatiseerde koppelingen met de uitkeringssystemen. Hierdoor ontvangen medewerkers geen automatisch signaal als inwoners van de BES-eilanden niet langer in aanmerking komen voor een uitkering. Wanneer kinderen 18 jaar worden, vervalt het recht op kinderbijslag. Medewerkers houden zelf handmatig bij wie wanneer 18 wordt, om de kinderbijslag stop te zetten. Daarom zal ook, naast opleiding en beschikbaarheid van medewerkers, in interdepartementaal verband naar een gezamenlijke aanpak vanuit RCN gekeken moeten worden om structurele verbeteringen te realiseren (zie ook § 4.4.1).

Grote onzekerheid zorguitgaven

Ook in 2018 bestaat er redelijk grote onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van het Zorgverzekeringskantoor BES (ZVK), een eenheid binnen RCN. De minister van VWS bekostigt het ZVK om de zorguitgaven voor Caribisch Nederland te financieren.
In 2018 heeft de minister de verantwoording van het ZVK over 2017 ontvangen en beoordeeld. Bij deze verantwoording heeft de accountant van het ZVK een controleverklaring van oordeelonthouding afgegeven. De accountant heeft geen zekerheid kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van een bedrag van circa € 67 miljoen. Hierdoor weet de minister van VWS niet zeker of dat deel van de uitgaven van het ZVK, ruim 50%, in 2017 rechtmatig is besteed. In totaal heeft de minister in 2017 € 120,4 miljoen aan het ZVK verstrekt.
Sinds 2013 kan de accountant van het ZVK de rechtmatigheid van een belangrijk deel van de uitgaven van het ZVK niet vaststellen. De problemen hangen samen met de specifieke omstandigheden op de BES-eilanden, zoals de kleinschaligheid. Hierdoor heeft het ZVK geen andere keus dan gebruik te maken van de aanwezige zorgaanbieders. De accountant van het ZVK geeft aan dat deze zorgaanbieders hun interne (beheers)processen rond de rechtmatige besteding van gelden in 2017 niet op orde hadden. Hierdoor is het vaststellen

van de rechtmatige besteding van de bijdrage van het ZVK door die zorgaanbieders vrijwel niet mogelijk. De oplossing zit volgens het ZVK in een betere samenwerking tussen zorgaanbieders en het ZVK.
Gegeven het structurele karakter van het probleem om de rechtmatigheid van de zorguitgaven vast te stellen, achten wij het noodzakelijk dat de minister van VWS strakker de regie voert op het ZVK. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het ZVK te beschouwen als een onderdeel van een reguliere directie en deze volledig mee te laten lopen in de departementale planning- en controlcyclus. De minister van VWS kan dan het jaarplan van het ZVK vaststellen en wordt dan periodiek geïnformeerd via managementrapportages. Hierdoor wordt de minister van VWS eerder geïnformeerd over de uitkomsten van het beleid en de bedrijfsvoering van het ZVK waardoor hij beter kan (bij)sturen.

4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Voor informatie over de bedrijfsvoering ten behoeve van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds verwijst de minister van BZK naar de bedrijfsvoeringsparagraaf die zij heeft opgenomen in het *Jaarverslag 2018* van het begrotingshoofdstuk BZK. Ons oordeel over de totstandkoming van de daar opgenomen bedrijfsvoeringsinformatie geven wij in ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* BZK.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar hebben we, voortbouwend op de uitkomsten van het focusonderzoek dat we in december 2018 hebben gepubliceerd, gekeken naar de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) in § 5.2 en 5.3.

5.1 Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

In september 2017 werd Sint-Maarten getroffen door orkaan Irma. Nederland besloot begin november 2017 om in totaal € 550 miljoen ter beschikking te stellen voor de wederopbouw (BZK, 2017). Het grootste gedeelte hiervan – maximaal € 470 miljoen – zal tot en met 2025 worden besteed via een trustfonds onder beheer van de Wereldbank. In december 2018 publiceerden wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten (Algemene Rekenkamer, 2018d). Wij brachten de stand van zaken rond de bestedingen uit het trustfonds in beeld en beschreven hoe de wederopbouw in de praktijk vorm kreeg en wat hierbij obstakels en succesfactoren waren.

Belangrijkste uitkomsten focusonderzoek Algemene Rekenkamer naar de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

Uit ons onderzoek ter plaatse blijkt dat een deel van de betrokkenen tevreden is over de samenwerking met de Wereldbank. De vereisten van de Wereldbank zorgen volgens hen voor de benodigde zorgvuldigheid. Wel worden de verschillende procedures van de Wereldbank door Sint-Maarten als belastend ervaren. Het grootste obstakel voor een snelle wederopbouw is dan ook het gebrek aan personele capaciteit en expertise op Sint-Maarten. Om de wederopbouw sneller op gang te laten komen, heeft het eiland niet alleen financiële steun bij de wederopbouw nodig maar ook ondersteuning bij de besteding van dit geld.

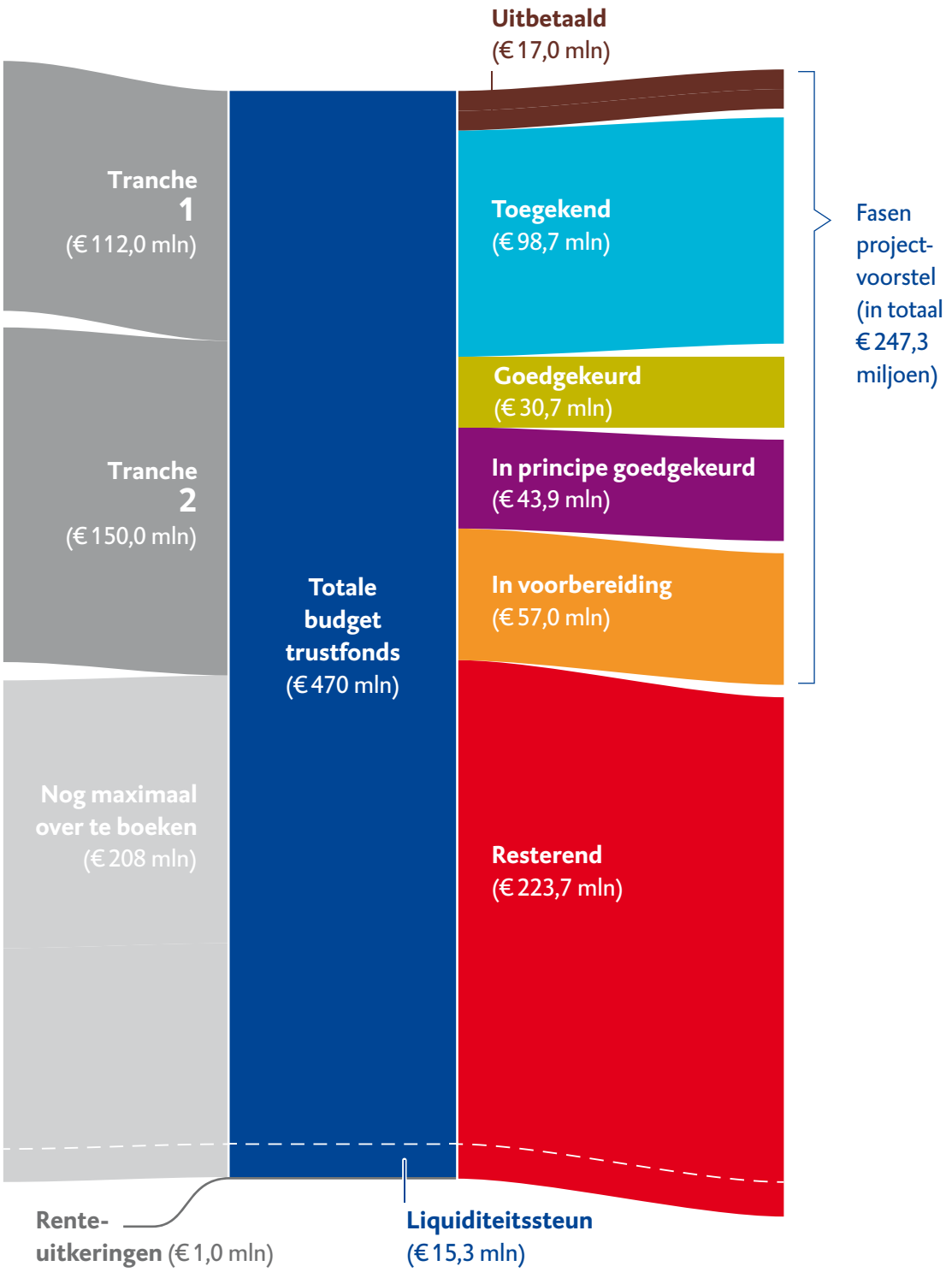
Voor 3 onderwerpen hebben we onze bevindingen geactualiseerd sinds ons rapport uit december 2018, te weten:

- de bestedingen uit het trustfonds;
- het strategisch resultatenkader;
- het Nationaal Programmabureau Wederopbouw.

Bestedingen uit het trustfonds

Figuur 6 geeft de stand van zaken weer voor de situatie rond eind februari 2019.

Uit het trustfonds is € 247,3 miljoen reeds bestemd voor projecten



Figuur 6 *Stand van zaken bestedingen trustfonds februari 2019*

Projecten moeten in totaal 5 fasen doorlopen voordat gestart kan worden met de uitvoering (zie figuur 6). Wanneer we de situatie van eind februari 2019 vergelijken met de situatie van eind november 2018, zien we dat 2 projecten 1 fase zijn opgeschoven. Het project 'oplossen vuilstortprobleem' (€ 21,9 miljoen) is van de fase 'goedgekeurd' opgeschoven naar de fase 'toegekend'. Daarnaast is een deel van de toegekende middelen voor het '*Emergency Recovery Project 1*' (ruim € 8,8 miljoen) uitbetaald aan de overheid van Sint-Maarten. Dit project heeft onder meer betrekking op het herstel van huizen en nuts-voorzieningen. Daarmee is een deel van het totaalbedrag voor dit project doorgeschoven van de fase 'toegekend' naar de fase 'uitbetaald'.
Door deze wijzigingen is het totaalbedrag aan toegekende projecten gestegen van € 85,6 miljoen naar € 98,7 miljoen en is inmiddels € 17,0 miljoen uitbetaald. De minister van BZK is daarnaast voornemens om de verstrekte liquiditeitssteun in 2018 (€ 15,3 miljoen) in mindering te brengen op de maximale omvang van het trustfonds.

Eind februari 2019 is meer dan de helft van de totale Nederlandse bijdrage bestemd voor specifieke projecten en is er nog maximaal € 208,4 miljoen uit het trustfonds beschikbaar voor de wederopbouw van Sint-Maarten.

Strategisch resultatenkader nog niet beschikbaar

De stuurgroep van het trustfonds hanteert het *National Recovery and Resilience Plan* (NRRP) als basis om te bepalen of een project in aanmerking komt voor financiering uit het trust-fonds (Wereldbank, 2018a). In het NRRP worden de totale kosten voor de wederopbouw geraamd op € 1,9 miljard. Het trustfonds is met een omvang van maximaal € 470,0 miljoen dus niet toereikend om het gehele NRRP uit te voeren. Het is daarom van belang dat de stuurgroep bij toekomstige besluitvorming over het resterende deel van de middelen werkt met heldere prioriteiten, om te voorkomen dat belangrijke wederopbouwprojecten niet kunnen worden gefinancierd en/of opgestart.
Bij de oprichting van het trustfonds heeft Nederland enkele criteria meegegeven op basis waarvan bepaald kan worden of een project in aanmerking komt voor financiering, en is daarnaast afgesproken dat de Wereldbank in overleg met Nederland een strategisch resultatenkader opstelt (Wereldbank, 2018b). Tijdens een bijeenkomst van de stuurgroep in juli 2018 werd duidelijk dat het opstellen van dit kader meer tijd kost dan aanvankelijk werd gedacht, en is afgesproken dat Sint-Maarten, met ondersteuning van de Wereldbank, het voortouw neemt bij het opstellen van het kader. Eind februari 2019 is dit kader echter nog niet vastgesteld door de stuurgroep.

Nationaal Programmabureau Wederopbouw nog niet operationeel

De overheid van Sint-Maarten is bezig om een Nationaal Programmabureau Wederopbouw (NRPB) op te richten met ongeveer 20 medewerkers. Dit bureau moet ondersteuning gaan bieden bij de besteding van de wederopbouwgelden. Tot aan de oprichting van het NRPB worden de taken waargenomen door een veel kleiner *Interim Recovery Committee*. In januari 2019 is de directeur voor het NRPB benoemd. De werving van andere medewerkers loopt nog.

Aanbevelingen

De Wereldbank, Nederland en Sint-Maarten zijn binnen de stuurgroep verantwoordelijk voor een goede besteding van de middelen uit het trustfonds. We bevelen de minister van BZK aan om via de Nederlandse vertegenwoordiger in de stuurgroep (nogmaals) aandacht te vragen voor het belang van het vaststellen van het strategisch resultatenkader. In de stuurgroep is afgesproken dat Sint-Maarten hiervoor met een voorstel komt. Daarnaast verdient het volledig bemensen van het Nationaal Programmabureau Wederopbouw aandacht.
We bevelen de minister van BZK voorts aan om in de volgende brief bij de voortgangsrapportage van de Wereldbank de Tweede Kamer te informeren over de voortgang rond de besluitvorming over de besteding van middelen uit het trustfonds middels een stroomdiagram zoals figuur 6.

5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties (IV) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het BES-fonds (H) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van BZK, op 24 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland verbeterd

De minister onderschrijft dat aanvullende stappen nodig zijn om het verbeterde niveau van informatiebeveiliging structureel in te bedden in de organisatie. Ze gaat dit jaar interne controlemaatregelen verder inrichten en uitvoeren opdat nieuwe tekortkomingen sneller worden ontdekt en effectiever kunnen worden opgelost.
De minister laat onderzoeken hoe ze kan komen tot goede afspraken met afnemers van de dienstverlening van SSO-CN over te behalen informatiebeveiligingsdoelstellingen.
Om duidelijkheid te scheppen over de gewenste, structurele ICT-ontwikkelcapaciteit bij SSO-CN heeft zij een onderzoeksopdracht uitgezet.

Rijksdienst Caribisch Nederland ontbeert gezamenlijke aanpak personeelsbeleid en ICT-voorzieningen

De minister geeft aan dat inmiddels een beleidsadviseur is toegevoegd aan de staf van de directeur RCN die, langs de lijn van het georganiseerd overleg en waar nodig in afstemming met de CN-stuurgroep, voorstellen voor het personeelsbeleid ontwikkelt.
Voor de gezamenlijke aanpak voor ICT-voorzieningen wijst de minister op de eerder genoemde actie om te komen tot afspraken over informatiebeveiligingsdoelstellingen met afnemers van SSO-CN en het opgestarte onderzoek naar de gewenste ICT-ontwikkel-capaciteit.

Buitenlandtoelage uitgezonden ambtenaren

De minister geeft aan versneld en met prioriteit de regeling van het Ministerie van BZK voor buitenlandvergoedingen te harmoniseren met de uitzendregeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor deze harmonisatie streeft ze er naar om zoveel mogelijk het verschil in uitzendvoorwaarden tussen de regelingen op te heffen voor zover passend bij uitzendingen binnen het Koninkrijk. Het doel is om naar één regeling toe te werken.

Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

Voor onze aanbeveling om de oorzaken voor het uitblijven van verbeteringen te analyseren wijst de minister op het Bestuursakkoord dat het openbaar lichaam Bonaire (OLB) en het Rijk hebben gesloten. In het kader van dit akkoord stelt het Rijk capaciteit en kennis beschikbaar om te ondersteunen bij het opsporen van de oorzaken van de problemen in het financieel beheer en het vinden en implementeren van oplossingen. Het OLB en het Rijk werken bij de uitvoering van het akkoord nauw samen en staan hierbij in voortdurend contact met het Cft, zo geeft de minister aan.
Onze aanbeveling om de Wet financiën openbare lichamen BES te evalueren zal zij betrekken bij de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State.

Financieel toezicht op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

De minister heeft kennisgenomen van onze aanbeveling om via de Rijksministerraad te komen met een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018 en per land bestuurlijke afspraken te maken over de uitvoering van een gezamenlijke aanpak. De staatssecretaris van BZK zal, zo geeft zij aan, hiervoor aandacht vragen bij de landen, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de landen.

Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

Voor de prioritering van bijdragen vanuit het trustfonds wijst de minister op de beleidsprioriteiten en criteria die de staatssecretaris bij de oprichting van het trustfonds heeft bepaald. Deze blijven gedurende de resterende looptijd van het trustfonds onverkort van kracht. Zij meldt verder dat de stuurgroep het strategisch resultatenkader in april heeft vastgesteld. Onze aanbeveling over de bemensing van het programmabureau voor de wederopbouw van Sint-Maarten herkent de minister. Zij benadrukt echter dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij Sint-Maarten zelf ligt.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van BZK blijkt dat zij een groot deel van onze aanbevelingen opvolgt. Zo benoemt zij concrete acties voor onze aanbevelingen om de resterende problemen met betrekking tot de informatiebeveiliging van RCN structureel op te lossen. Voor enkele aanbevelingen geeft de minister aan dat zij deze zal betrekken bij de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State. Dit geldt bijvoorbeeld voor onze aanbeveling om de Wet financiën openbare lichamen BES te evalueren en daarbij na te gaan of het financieel toezicht op de BES-eilanden kan worden versterkt.

Wij vragen aandacht voor de volgende onderwerpen.

Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

De afgelopen jaren heeft het openbaar lichaam Bonaire diverse verbeterplannen opgesteld. Deze plannen hebben slechts in zeer beperkte mate geleid tot verbeteringen. Daarom hebben we de minister aanbevolen het bestuurscollege van Bonaire te vragen om eerst de oorzaken voor het uitblijven van verbeteringen te analyseren en deze analyse te betrekken bij het opstellen van nieuwe plannen.

In haar reactie geeft de minister aan dat deze aanbeveling al is ingevuld. Ze wijst daarbij op het afgesloten bestuursakkoord waarin het verbeteren van het financieel beheer een van de prioritaire thema's is. In dit akkoord is afgesproken dat het openbaar lichaam Bonaire een nieuw verbeterplan gaat opstellen dat er toe moet leiden dat er bij de jaarrekening over 2021 een goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven.

We benadrukken het belang om eerst terug te blikken op de uitvoering van de vorige verbeterplannen alvorens een nieuw verbeterplan op te stellen. Zonder te leren van opgedane ervaringen is de kans groot dat de effectiviteit van een nieuw verbeterplan beperkt zal zijn.

Financieel toezicht op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

Voor het verbeteren van het financieel beheer van de landen zien we een stevigere rol weggelegd voor de Rijksministerraad. We bevalen de minister daarom aan om via de Rijksministerraad te komen met een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018 en per land tot bestuurlijke afspraken te komen voor een gezamenlijke aanpak. In haar reactie geeft de minister aan dat de staatssecretaris bij de landen aandacht zal vragen voor een dergelijke aanpak. Zij gaat echter niet in op de rol van de Rijksministerraad bij het verbeteren van het financieel beheer van de landen.

Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

Positief is dat het strategisch resultatenkader is opgesteld. Hiermee heeft de stuurgroep van het trustfonds meer handvaten om nieuwe voorstellen te beoordelen.

De overheid van Sint-Maarten is al geruime tijd bezig een Nationaal Programmabureau Wederopbouw op te richten dat ondersteuning moet bieden bij de besteding van de wederopbouwgelden. Dit programmabureau is nog niet voldoende bemenst. De minister wijst er in haar reactie terecht op dat de overheid van Sint-Maarten hiervoor zelf verantwoordelijk is. Gezien het langdurig karakter van de onderbemensing van dit bureau dringt de vraag zich wel op hoe de ondersteuning adequaat georganiseerd kan worden wanneer Sint-Maarten er niet in slaagt om dit bureau op korte termijn op volle sterkte te brengen.

Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden

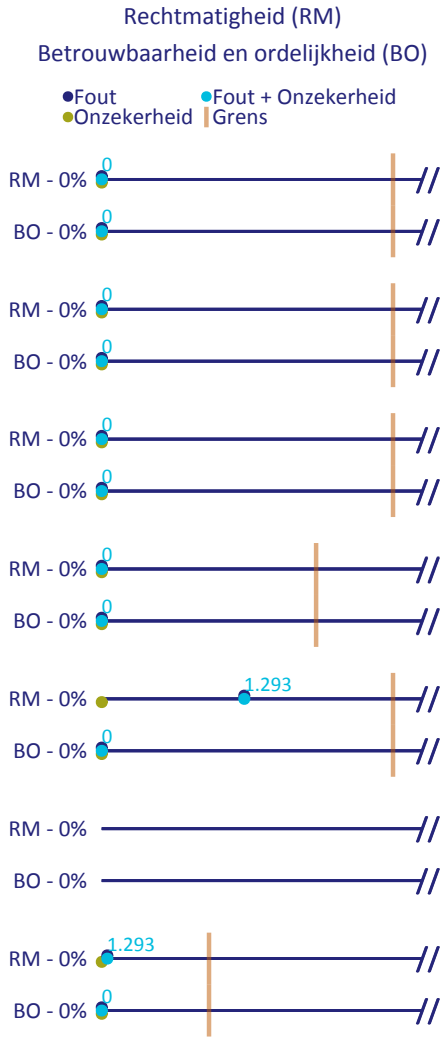
Koninkrijksrelaties IV 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* Koninkrijksrelaties (IV).

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Artikel	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid (RM) / Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)
		Fout; Onzekerheid; Fout + Onzekerheid; Grens
Waarborgfunctie	27.795 2.780 tolerantiegrens	RM - 0%: 0 BO - 0%: 0
Bevorderen sociaal-economische structuur	49.787 4.979 tolerantiegrens	RM - 0%: 0 BO - 0%: 1.009
Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	0 0 tolerantiegrens	RM - 0% BO - 0%
Noodhulp en wederopbouw Bovenwindse eilanden	331.958 25.000 tolerantiegrens	RM - 0%: 0 BO - 0%: 0
Apparaat	24.918 2.492 tolerantiegrens	RM - 0%: 0 BO - 0%: 0
Nominaal en onvoorzien	0 0 tolerantiegrens	RM - 0% BO - 0%
Totaal	**434.458** **25.000 tolerantiegrens**	RM - 0%: 0 BO - 0%: 1.009

Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Artikel	Verantwoord bedrag	RM - 0%	BO - 0%
Waarborgfunctie	49.724 4.972 tolerantiegrens	0	0
Bevorderen sociaal-economische structuur	50.240 5.024 tolerantiegrens	0	0
Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	212.812 21.281 tolerantiegrens	0	0
Noodhulp en wederopbouw Bovenwindse eilanden	339.693 25.000 tolerantiegrens	0	0
Apparaat	26.424 2.642 tolerantiegrens	1.293	0
Nominaal en onvoorzien	0 0 tolerantiegrens		
Totaal	**678.893** **25.000 tolerantiegrens**	1.293	0

Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.
Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.
Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 3

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2009a). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: Detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 910, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel B: Detacheringen met bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 910, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008: terugblik*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 910, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017. Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Rapport bij het jaarverslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 IV, nr. 2, Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2019 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)*, d.d. 26 september 2018.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Focus op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018d). *Staat van de Rijksverantwoording 2017. Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden*.

Auditdienst Rijk (2019). *Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken: de toepassing van VU BZK bij uitzending naar de Caribische delen binnen het Koninkrijk*, februari 2019.

Bestuursakkoord (2018). Bestuursakkoord gesloten tussen de Staat der Nederlanden en het Openbaar Lichaam Bonaire te Kralendijk, Bonaire op 14 november 2018.

BZK (2018a). *Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H)* 2018.

BZK (2018b). *Gevolgen van de orkaan Irma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 773, nr. 10. Den Haag: Sdu.

BZK (2019). *Kamerbrief Aanbieden Onderzoeksrapport ADR Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken, de toepassing van de VUBZK bij uitzending naar Caribische delen van het Koninkrijk*, februari 2019.

Commissie van Wijzen (2018). *Nabijheid of distantie, een wereld van verschil. Sint-Eustatius, altijd al een stiefkind geweest*.

Evaluatiecommissie 2018 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2018). *Steunend op eigen kracht, maar met de wil elkander bij te staan*, d.d. 5-12-2018.

Nauta (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur.*

SEO Economisch Onderzoek (2019). *Kerncijfers Caribisch deel Koninkrijk*, rapport nr. 2019-08.

Tweede Kamer (1987). *Brief van de minister van Financiën. Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst*, 19 395, nr. 14, d.d. 15 juli 1987, vergaderjaar 1986-1987.

Tweede Kamer (2019). *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Evaluatie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten, 34 269, nr. 4, vergaderjaar 2018-2019.

Wereldbank (2018a). *Administration Arrangement concerning the Sint-Maarten Hurricane Irma Reconstruction, Recovery and Resilience Program Single-Donor Trust Fund*. Washington, DC: The World Bank.

Wereldbank (2018b). *Administration Arrangement concerning the Sint-Maarten Hurricane Irma Reconstruction, Recovery and Resilience Program Single-Donor Trust Fund: Annex 1 Trust Fund Description, artikel 4*. Washington, DC: The World Bank.

www.kennisopenbaarbestuur.nl, bezocht op 19 maart 2019.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2019