



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 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 bedrijfsvoering, hun bestedingen 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 gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Deze begrotingshoofdstukken vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers en ontwikkelingen	8
2.1	Koninkrijksrelaties	8
2.2	BES-fonds	9
3	Financiële informatie	10
3.1	Oordelen over Koninkrijksrelaties	10
3.2	Oordelen over BES-fonds	12
4	Bedrijfsvoering	13
4.1	Ontwikkelingen Caribisch Nederland en Sint Maarten	13
4.2	Oordelen bedrijfsvoering Koninkrijksrelaties	15
4.3	Onvolkomenheid Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland	16
4.4	Oordelen bedrijfsvoering BES-fonds	17
5	Beleidsresultaten	18
5.1	Inzicht in de rijksbrede uitgaven en resultaten van beleid voor Caribisch Nederland	18
5.2	Oordeel beleidsinformatie Koninkrijksrelaties	19
5.3	Oordeel beleidsinformatie BES-fonds	19
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	20
6.1	Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	20
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	21
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	23

1 Onze conclusies

Wij vragen bij het *Jaarverslag 2016* over Koninkrijksrelaties en het BES-fonds aandacht voor het financieel beheer van Caribisch Nederland en de financiële situatie van het land Sint Maarten. Daarnaast ontbreekt geïntegreerde informatie over beleidsresultaten die met de uitgaven aan Caribisch Nederland zijn bereikt, waardoor er geen goed zicht is op de resultaten van de uitgaven in 2016.

Financieel beheer Caribisch Nederland en financiële situatie Sint Maarten vragen om aandacht minister

Het financieel beheer van de drie eilanden van Caribisch Nederland en de financiële situatie van het land Sint Maarten blijft voor het kabinet een punt van zorg. Het is Bonaire, Saba en Sint Eustatius in 2016 niet gelukt om de rapportages over de uitvoering van de begroting op tijd in te dienen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor Sint Eustatius heeft de minister in 2016 voorafgaand toezicht ingesteld. Op 7 maart 2017 kondigde de minister aan een onderzoek te laten uitvoeren naar het functioneren van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Voor het land Sint Maarten bleek in augustus 2016 dat de begroting 2016 niet langer voldeed aan de normen van de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Ook had de gouverneur eind 2016 de begroting 2016 en de jaarrekeningen over 2012 tot en met 2015 nog niet vastgesteld.

Bij meerdere departementale jaarverslagen worden er onvolkomenheden en onrechtmatigheden gerapporteerd over Caribisch Nederland. Bij het verantwoordingsonderzoek 2016 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn wij van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid en bij het verantwoordingsonderzoek 2016 van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) rapporteren wij onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven. Wij vragen de minister van BZK om samen met de collega's van SZW, VWS en Financiën te bezien of een gezamenlijke aanpak kan helpen in het sneller oplossen van de problemen in het financieel beheer. Voor de rapporten van SZW en VWS zie www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Wij herhalen, zeker nu gegeven de stand van het financieel beheer in Caribisch Nederland, onze oproep aan de minister van BZK in het rapport 2015 van Koninkrijksrelaties om de totstandkoming van een gezamenlijke rekenkamer voor Caribisch Nederland te stimuleren. Wij vinden dit van belang voor de vergroting van een transparante publieke verantwoording en een adequate controle op de eilanden. Zie ook rapport verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties 2015 op www.rekenkamer.nl.

Geen informatie over resultaten van rijksbrede uitgaven aan Caribisch Nederland

Een geïntegreerd overzicht van de resultaten van de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland ontbreekt. De rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland staan verspreid over verschillende departementale begrotingen. Om deze reden heeft de Tweede Kamer het kabinet in 2011 verzocht om 'in volgende begrotingen een uniforme presentatiewijze van de BES-budgetten op te nemen' (de motie-Hachchi). De minister van BZK geeft sinds 2013 inzicht in de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland in een bijlage bij het jaarverslag van het BES-fonds. We waarderen dit. In deze bijlage is geen informatie opgenomen over de resultaten die samenhangen met deze rijksbrede uitgaven, in totaal € 298,8 miljoen in 2016.

Hoewel dit niet gevraagd is door de Tweede Kamer, achten wij deze informatie van belang om inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleid voor Caribisch Nederland en om nieuwe beleidskeuzes te kunnen afwegen.

Aanbeveling

We bevelen de minister van BZK aan om in het kabinet het ontbreken van een geïntegreerd overzicht van de resultaten van de rijksbrede uitgaven aan de orde te stellen en daarbij het voortouw te nemen in het maken van afspraken over hoe jaarlijks de resultaten van het rijksbrede beleid voor Caribisch Nederland inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Reactie minister

In zijn reactie geeft de minister aan dat hij samen met zijn ambtsgenoot van Financiën wil onderzoeken of het mogelijk is om de BES-uitgaven binnen de betreffende begrotingen op een meer uniforme wijze toe te lichten. De bijlage in het BES-fonds kan dan een overzicht vormen van het geheel van deze toelichtingen. In hoofdstuk 6 staat de gehele reactie van de minister en ons nawoord.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij een toelichting op onze oordelen dat de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) rechtmatig zijn en deugdelijk zijn weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij een toelichting op ons oordeel dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging van de Rijksdienst Caribisch Nederland.



- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij een toelichting op onze oordelen dat de informatie die in het *Jaarverslag 2016 Koninkrijksrelaties (IV)* en BES-fonds (H) is opgenomen over het gevoerde beleid deugdelijk tot stand is gekomen.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin geven wij de reactie weer die wij op 25 april 2017 ontvingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Feiten en cijfers en ontwikkelingen

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) hebben sinds 10 oktober 2010 een bijzondere staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel gekregen. De drie eilanden, ook wel aangeduid als ‘Caribisch Nederland’, zijn sinds die datum een openbaar lichaam. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn naast Nederland sinds 10 oktober 2010 autonome landen binnen het Koninkrijk. De minister van BZK heeft bij de ontwikkeling van beleidskaders voor Caribisch Nederland een coördinerende rol en is op grond van de verantwoordelijkheid voor het Statuut aanspreekbaar op de waarborgfunctie binnen het Koninkrijk.

Vanaf 2016 zijn het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) opgenomen in één begrotingswet en is er daarom één jaarverslag. Wel zijn er voor beide begrotingshoofdstukken aparte begrotingsstaten in het *Jaarverslag 2016* opgenomen. De uitgaven die de minister van BZK in 2016 op deze begrotingshoofdstukken heeft gedaan, betreffen respectievelijk 0,13% en 0,02% van de totale rijksuitgaven van 2016.

2.1 Koninkrijksrelaties

In onderstaand overzicht schetsen we het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers. We geven weer wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in 2016 waren in vergelijking met 2014 en 2015.

Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	318,3	206,2	135,1
Uitgaven	435,0	409,9	296,7
Ontvangsten	45,5	55,8	57,6
Fte's	686	760	751

60% van de uitgaven van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties betreft schuldsanering en verstrekte leningen aan Curaçao en Sint Maarten. Uit de cijfers blijkt dat zowel de verplichtingen als de uitgaven in 2016 fors lager zijn dan in 2015. De ontvangsten vertonen een stijgende lijn. De fluctuaties van de uitgaven en ontvangsten hebben beide vooral te maken met de schuldsanering.

Van de begroting van Koninkrijksrelaties gaat een beperkt deel naar Caribisch Nederland. Samen met de bedragen van overige departementen komen de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland in 2016 uit op € 298,8 miljoen, (zie ook § 5.1). De betreffende bedragen per departement zijn opgenomen in de bijlage bij het *Jaarverslag 2016 Koninkrijksrelaties*. Caribisch Nederland heeft 24.548 inwoners.

2.2 BES-fonds

In onderstaand overzicht schetsen we het BES-fonds (H) in cijfers. We geven weer wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in 2016 waren in vergelijking met 2014 en 2015.

Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	38,8	46,9	42,1
Uitgaven	38,7	46,6	42,1
Ontvangsten	38,7	46,6	42,1

Het BES-fonds is een beleidsarm fonds waaruit aan de eilanden van Caribisch Nederland een vrij besteedbare uitkering verstrekt wordt, die de eilanden in staat moet stellen om hun taken uit te voeren, vergelijkbaar met het Gemeentefonds in de rest van Nederland. De minister van BZK is de fondsbeheerder en hij zorgt voor de adequate omvang van het fonds in relatie tot de overeengekomen taakverdeling tussen Nederland en de openbare lichamen.

In 2015 werden door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu extra gelden (ongeveer € 5 miljoen) beschikbaar gesteld voor de verbetering van het drinkwater. Hierdoor waren de gerealiseerde bedragen van het BES-fonds in 2016 lager dan in 2015. Zowel in 2015 als in 2016 was er voor de begroting van het BES-fonds een negatief wisselkoersresultaat van ongeveer € 8 miljoen: de hoogte van de uitkering is vastgesteld in Amerikaanse dollars en het valutarisico ligt bij BZK. Hierdoor was in beide jaren de realisatie hoger dan het oorspronkelijke begrotingsbedrag.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H).

Omdat het jaarverslag van Koninkrijksrelaties en het jaarverslag van het BES-fonds in 2016 zijn samengevoegd in één jaarverslag, zijn in dit hoofdstuk zowel de oordelen over het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties als de oordelen over het BES-fonds opgenomen.

De in § 3.1 en § 3.2 opgenomen oordelen zijn gebaseerd op onze oordelen over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau en op het niveau van de afgerekende voorschotten.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website.

3.1 Oordelen over Koninkrijksrelaties

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben wij onzekerheden over de rechtmatigheid geconstateerd die de tolerantiegrens op het niveau van de afgerekende voorschotten overschrijden (zie § 3.1.4).

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV), is op totaalniveau rechtmatig. 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.

Vorbehoud slotwetmutaties Koninkrijksrelaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV) is opgenomen, omvat in totaal € 2,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikel 6. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 7,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 6. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV), is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van Koninkrijksrelaties (IV).

3.1.4 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave Koninkrijksrelaties op het niveau van afgerekende voorschotten

Wij controleren ook op het niveau van de afgerekende voorschotten de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij onzekerheden in de rechtmatigheid geconstateerd die de tolerantiegrens overschrijden. De onzekerheden hebben betrekking op voorschotten van projectuitgaven van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) uit 2011 en 2012. De controle door de accountant van SONA op deze afgerekende voorschotten was onvoldoende om met voldoende zekerheid te kunnen vaststellen dat deze rechtmatig zijn. Deze voorschotten zijn in 2016 afgerekend. Het totaal van de afgerekende voorschotten is € 239 miljoen. De onzekerheid van € 83 miljoen overschrijdt de tolerantiegrens van € 15 miljoen.

3.2 Oordelen over BES-fonds

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* 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.

3.2.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H), is op totaalniveau rechtmatig. 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 het BES-fonds in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Zowel het bedrag aan verplichtingen als aan uitgaven die in het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H) zijn opgenomen, omvatten in totaal € 0,7 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.2.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H), is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.2.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H).

4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) heeft opgenomen over de bedrijfsvoering. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de bedrijfsvoering zelf en over totstandkoming van de informatie hierover en gaan in op de onvolkomenheid informatiebeveiliging bij de Rijksdienst Caribisch Nederland. Daarnaast schetsen we een aantal ontwikkelingen die de uitvoering van het begrotingsbeheer betreffen:

- het financieel beheer Caribisch Nederland;
- de overheidsfinanciën van het land Sint Maarten.

4.1 Ontwikkelingen Caribisch Nederland en Sint Maarten

4.1.1 Financieel beheer Caribisch Nederland vraagt aandacht

Het financieel beheer van de drie eilanden van Caribisch Nederland blijft voor het kabinet een punt van zorg. Het is de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius in 2016 niet gelukt om de voortgangsrapportages over de uitvoering van de begroting op tijd in te dienen bij de minister van BZK. De jaarverslagen 2015 van Saba en Sint Eustatius zijn ook niet op tijd (1 juli 2016) bij de minister aangeleverd. In 2016 is de begroting van Sint Eustatius onder voorafgaand toezicht geplaatst. Dit houdt in dat voor iedere financiële verplichting instemming van de minister van BZK moet worden gevraagd.

Door het Bestuurscollege (dat is vergelijkbaar met B en W van een gemeente) is in samenwerking met de Rijksvertegenwoordiger ingezet op het werkzaam krijgen van een goed functionerend bestuurlijk apparaat. Het openbaar lichaam Sint Eustatius is nog niet tot daadwerkelijke verbeteringen gekomen vanwege de vervanging van de verantwoordelijke gedeputeerde (vergelijkbaar met een wethouder) door de eilandsraad (vergelijkbaar met de gemeenteraad), een gebrek aan medewerking van het Bestuurscollege bij de uitvoering van het voorafgaand toezicht en de gebrekkige voortgang in de uitvoering van het plan van aanpak. De minister van BZK heeft op 7 maart 2017 een onderzoek aangekondigd naar het functioneren van het openbaar lichaam Sint Eustatius.

Andere ministeries hebben ook problemen met het financieel beheer Caribisch Nederland

Wij zijn van oordeel dat er sprake is van een onvolkomenheid in het financieel beheer bij de verstrekking van sociale uitkeringen in Caribisch Nederland. De uitkeringen worden verstrekt onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de rechtmatige uitgaven aan zorg in Caribisch Nederland. Er is onzekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven. Ook bij de belastinginning hebben wij meldingen gezien van problemen in het financieel beheer. Wij adviseren de minister van BZK het voortouw te nemen om samen met betrokken collega's te kijken of een gezamenlijke aanpak kan helpen bij het sneller oplossen van problemen. Zie ook overige rapporten verantwoordingsonderzoek 2016 op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

College financieel toezicht vervult een nuttige rol

Het College financieel toezicht van de BES-eilanden vervult een belangrijke signalerende rol voor de minister van BZK. Zoals we ook schreven in ons rapport over 2015, zijn we van mening dat de minister van BZK met prioriteit de totstandkoming van een gezamenlijke rekenkamer voor Caribisch Nederland moet bevorderen. Dit zal niet eenvoudig zijn, maar we vinden dit wel van belang ter vergroting van een transparante publieke verantwoording en een adequate controle op de eilanden. We vinden dit een democratisch recht dat geborgd moet worden. Zie ook rapport verantwoordingsonderzoek 2015 Koninkrijksrelaties op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

4.1.2 Overheidsfinanciën Sint Maarten vragen aandacht

De financiële situatie van Sint Maarten was in 2016 zeer zorgelijk. Het is van belang dat alle landen van het Koninkrijk streven naar financiële soliditeit en de daarmee samenhangende kredietwaardigheid. De Caribische landen van het Koninkrijk zijn hiervoor zelf verantwoordelijk. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) vervult een signalerende rol voor de minister. Dit college stelde in augustus 2016 vast dat Sint Maarten onvoldoende invulling gaf aan de aanwijzing van de rijksministerraad uit 2015. De begroting voldeed daarmee niet langer aan de normen van de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Hiermee voldoet Sint Maarten ook niet meer aan de voorwaarden om te kunnen lenen voor kapitaalinvesteringen en voor de herfinanciering van de door het Ministerie van Financiën verstrekte en aflopende lening. In overleg met de minister van Financiën en het Cft heeft de minister van BZK besloten om de looptijd van de lening van Sint Maarten te verlengen tegen strengere voorwaarden.

In de halfjaarrapportage over de tweede helft van 2016 rapporteert het Cft dat voornamelijk de vooruitgang van het financieel beheer in het land Sint Maarten niet groot is. De jaarrekeningen van Sint Maarten voor 2012 tot en met 2015 zijn nog niet vastgesteld en zijn ook nog niet behandeld door de Staten. Dit heeft ook gevolgen voor het opstellen van nieuwe begrotingen, omdat deze afhankelijk zijn van de uitkomsten van voorgaande begrotingsjaren. Het Cft geeft aan dat het financieel beheer van het land Sint Maarten in 2017 voldoende prioriteit moet krijgen om over het begrotingsjaar 2020 een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening te kunnen bewerkstelligen.

4.2 Oordelen bedrijfsvoering Koninkrijksrelaties

4.2.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid betreft de bedrijfsvoering van de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Ontwikkelingen in onvolkomenheden

Onderwerp	2014	2015	2016
Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland	onvolkomenheid	onvolkomenheid	onvolkomenheid

De Rijksdienst voor Caribisch Nederland is een sharedserviceorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en levert ondersteuning aan alle departementen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland op het gebied van HRM, financiën, ICT, faciliteiten en communicatie. In 2014 is besloten om de governance van de Rijksdienst Caribisch Nederland te hervormen en de budgetten hiervoor vanaf 2016 over te hevelen van het begrotingshoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) naar het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV). In 2014 en 2015 werd de onvolkomenheid van de Rijksdienst Caribisch Nederland toegerekend aan het Ministerie van BZK. Vanaf 2016 wordt de onvolkomenheid, gelet op de overheveling van de budgetten voor de bedrijfsvoering, dus toegerekend aan het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (zie verder § 4.3).



4.2.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie Koninkrijksrelaties

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.3 Onvolkomenheid Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

In 2016 heeft de Rijksdienst Caribisch Nederland diverse acties ondernomen voor het verder op orde brengen van de informatiebeveiliging naar aanleiding van eerder geconstateerde onvolkomenheden. Tot op heden blijken niet alle punten te zijn opgelost.

Sinds 2014 zijn op het gebied van de informatiebeveiliging diverse tekortkomingen geconstateerd bij de Rijksdienst Caribisch Nederland. In juli 2015 is voor het oplossen hiervan het 'Verbeterplan 2015-2016' geactualiseerd. Hierin wordt onder meer ingegaan op het versterken van de fysieke beveiliging en de beveiliging van werkplekapparatuur, gegevensdragers en verbindingen en op de werkwijze voor functiewisselingen en de in- en uitdienstprocedure. Hoewel in de afgelopen periode de voortgang en opvolging van het verbeterplan veel aandacht heeft gekregen en enkele verbetermaatregelen geïmplementeerd zijn, blijkt uit onderzoek door de Auditdienst Rijk dat ook in 2016 nog niet alle punten zijn opgelost. Zo moet er encryptie tussen locaties en tweewegauthenticatie geactiveerd worden: naast het wachtwoord wordt dan een extra code gegenereerd die via een persoonlijk apparaat moet worden ingegeven (bijvoorbeeld sms). Verder moet een gestructureerde tijdige analyse van beveiligingsrisico's worden geïmplementeerd. Ten slotte moet de interne controle worden uitgebreid in 2017. Het gevolg hiervan is dat privacygevoelige gegevens nog niet voldoende worden beschermd. Het bestaan van fysieke toegangsmaatregelen heeft de Auditdienst Rijk in 2016 niet ter plaatste kunnen vaststellen.

De Rijksdienst Caribisch Nederland is de werkgever van de rijksambtenaren op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en het centrale informatiepunt van de rijksoverheid op de eilanden. Eind 2016 is een belangrijke organisatiewijziging doorgevoerd. Vanaf 1 december 2016 zijn beleid en uitvoering van de bedrijfsvoering ondergebracht bij twee afzonderlijke verantwoordelijken. Hierdoor wordt een basis gelegd voor het realiseren van een duidelijke relatie tussen opdrachtgever (afdeling Beleid) en opdrachtnemer (afdeling Uitvoering), die de zakelijkheid bevordert.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan om de voortgang en implementatie van de verbeteringen voor de informatiebeveiliging verder scherp te bewaken.

4.4 Oordelen bedrijfsvoering BES-fonds

4.4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het BES-fonds (H) voldeden in 2016 aan de gestelde eisen. Overigens is het beheer van het BES-fonds onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK.

4.4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



5 Beleidsresultaten

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstukken Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) heeft opgenomen over het gevoerde beleid. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie. Daarnaast gaan we in op het inzicht in de beleidsresultaten van de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland.

5.1 Inzicht in de rijksbrede uitgaven en resultaten van beleid voor Caribisch Nederland

5.1.1 Uniforme presentatiewijze gewenst

In een bijlage van het jaarverslag geeft de minister inzicht in de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland, maar informatie over de resultaten is hierin niet opgenomen. De rijksbrede uitgaven staan op de verschillende departementale begrotingen en worden verantwoord in de betreffende departementale jaarverslagen. In totaal kwam in 2016 € 298,8 miljoen voor Caribisch Nederland ten laste van de rijksbegroting. De diverse ministeries die geld uitgaven voor Caribisch Nederland verstrekken de minister van BZK hiertoe informatie over de gerealiseerde bedragen. De begrotingshoofdstukken ten laste waarvan in 2016 uitgaven zijn gedaan voor Caribisch Nederland zijn:

Begrotingshoofdstuk	Bedrag (in miljoen €)
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	121,8
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	53,4
Ministerie van Veiligheid en Justitie	36,8
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31,0
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	17,5
Koninkrijksrelaties	12,7
Ministerie van Economische Zaken	12,1
Ministerie van Financiën	11,9
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	1,6
Totaal	298,8

Omdat de uitgaven voor Caribisch Nederland verspreid staan over de diverse departementale begrotingen, werd het kabinet in 2011 met de motie-Hachchi verzocht om 'in

volgende begrotingen een uniforme presentatiewijze van de BES-budgetten op te nemen'. We waarderen het dat de minister van BZK vanaf 2013 in het jaarverslag van het BES-fonds in een bijlage inzicht geeft in de rijksbrede uitgaven voor Caribisch Nederland. We missen echter nog een geïntegreerd overzicht van de jaarlijkse resultaten van deze rijksbrede uitgaven. De minister van BZK is afhankelijk van medewerking van zijn collega's, net als bij de financiële informatie, om een integraal overzicht over de beleidsresultaten te kunnen opnemen.

5.1.2 Resultaten deels in departementale jaarverslagen

De resultaten van het beleid voor Caribisch Nederland worden volgens de huidige begrotingssystematiek in de betreffende departementale jaarverslagen weergegeven. De ministers rapporteren op zeer verschillende wijze over de resultaten, veelal zonder koppeling met de uitgaven. Als gevolg hiervan is er door de minister van BZK geen geïntegreerd overzicht van de resultaten van de € 298,8 miljoen die in 2016 is uitgegeven voor Caribisch Nederland op te stellen. Inzicht in uitgaven én beleidsresultaten geven de mogelijkheid om effectiviteit van beleid te beoordelen en nieuwe beleidskeuzes te overwegen.

5.2 Oordeel beleidsinformatie Koninkrijksrelaties

5.2.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.3 Oordeel beleidsinformatie BES-fonds

5.3.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het BES-fonds (H) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het jaarverslag 2016 van Koninkrijksrelaties, hoofdstuk IV van de rijksbegroting. Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Graag reageer ik op de onvolkomenheid en op uw aanbevelingen ten aanzien van de beleidsresultaten.

Informatiebeveiliging RCN

Ondanks alle inspanningen herken ik de door u gedane constatering met betrekking tot de informatiebeveiliging van RCN. Ik neem uw aanbevelingen over en zal de voortgang en implementatie van de verbeteringen voor de informatiebeveiliging ook in 2017 blijven bewaken.

Alle voorgenomen verbeteringen zijn in afstemming met de CIO van BZK teruggekomen in het werkplan informatiebeveiliging 2017. Met behulp van voortgangsrapportages wordt het management en de CIO-BZK regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de inrichting van de informatiebeveiligingsorganisatie en de verbetering van de beveiliging. Zo kan prioritering plaatsvinden en kan ik de voortgang en implementatie van de verbeteringen bewaken.

Financieel beheer

U doet de oproep om de totstandkoming van een gezamenlijke rekenkamer voor Caribisch Nederland te stimuleren ter vergroting van een transparante publieke verantwoording en controle op de eilanden.

Het belang van transparante verantwoording en controle onderschrijf ik, maar het is de vraag of, mede gelet op de uitdagingen waarvoor de openbare lichamen zich gesteld zien, een gezamenlijke rekenkamer hier thans het meest geëigende middel voor is. Gelet op de schaal, het insulaire karakter en de omvang van deze gemeenschappen is het niet eenvoudig om nieuwe instituties op te richten en te bemensen. Daarnaast adviseert en toetst het College Financieel Toezicht (CFT BES) nu al over de verantwoording en controle van de eilanden. Ik zal het college vragen om nadrukkelijk aandacht te besteden aan een transparante publieke verantwoording en controle op de eilanden.

Ook signaleert u dat meerdere departementen opmerkingen krijgen in hun rapport van bevindingen over Caribisch Nederland. Mijn collega's van SZW en VWS zal ik desgewenst ondersteunen bij het verhelpen van de door u gesignaleerde problemen.

Overzicht rijksbrede uitgaven

U beveelt aan om een geïntegreerd overzicht van de resultaten van de rijksbrede uitgaven aan de orde te stellen en daarbij het voortouw te nemen in het maken van afspraken over hoe jaarlijks de resultaten van het rijksbrede beleid voor Caribisch Nederland beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Sinds enkele jaren kent de begroting en het jaarverslag van het BES-fonds conform motie Hachchi c.s. (Kamerstukken II, 33 000-IV, nr. 28) een bijlage met de bedragen die specifiek aan Caribisch Nederland zijn besteed. Deze bedragen worden, in lijn met de individuele ministeriele verantwoordelijkheid, toegelicht in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Langs die lijn ben ik bereid om, samen met de minister van Financiën, te onderzoeken of het mogelijk is om de BES-uitgaven binnen de betreffende begrotingen van de verschillende ministeries op een meer uniforme wijze toe te lichten. De bijlage in het BES-fonds kan dan een overzicht vormen van het geheel van deze toelichtingen.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen met instemming vast dat de minister van BZK de aanbevelingen voor de informatiebeveiliging bij de Rijksdienst Caribisch Nederland overneemt en de voortgang en implementatie van de verbeteringen voor de informatiebeveiliging in 2017 met behulp van onder andere voortgangsrapportages en prioritering wil blijven bewaken.

We waarderen de inspanningen van de minister om via het College financieel toezicht nadrukkelijk aandacht te besteden aan een transparante publieke verantwoording en controle op de eilanden van Caribisch Nederland. We gaan er vanuit dat dit college qua capaciteit en bevoegdheden voldoende wordt toegerust, teneinde de gewenste controles uit te kunnen voeren.

Tenslotte waarderen wij de bereidheid van de minister om te onderzoeken of het mogelijk is om de BES-uitgaven binnen de betreffende begrotingen van de verschillende ministeries op een meer uniforme wijze toe te lichten. Wij gaan er vanuit dat hierover in overleg met het parlement nadere afspraken worden gemaakt.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij 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 wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.



Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

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 2017

