

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

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. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

2.1 Koninkrijksrelaties | 6

2.2 BES-fonds | 8

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 12

4. Bedrijfsvoering | 14

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 14

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 16

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 17

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 18

5. Beleidsresultaten | 20

5.1 Inzicht extra geld | 20

5.2 CN-envelop 'extra geld' | 22

5.3 Terugblik | 28

5.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 29

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 30

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 30

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 32

Bijlagen | 33

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties 2023 | 33

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 35

Bijlage 3 Literatuur | 41

Bijlage 4 Begrippenlijst | 44

Bijlage 5 Eindnoten | 49

1. Onze conclusies

Het Caribisch deel van het koninkrijk bestaat uit de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de 3 openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen Caribisch Nederland en zijn onderdeel van het land Nederland. Vanuit Europees Nederland gaat er geld naar het Caribisch deel van Nederland, waarvan € 30 miljoen via de Caribisch Nederland-envelop (CN-envelop). We zien dat veel geld van de CN-envelop naar projecten die bijdragen aan de doelen uit het coalitieakkoord gaat, maar doordat coördinatie en afspraken ontbreken, is het additionele effect van dit extra geld nog onvoldoende te zien. We zien wel dat bij het IT-beheer bij de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) zoveel vooruitgang is geboekt dat de onvolkomenheid is opgelost. Tot slot voldoet de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023 van Koninkrijksrelaties en BES-fonds* op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen.

Effect extra geld CN-envelop niet vast te stellen

In 2023 is € 30 miljoen extra geld toegekend aan Caribisch Nederland. Het meeste geld van de CN-envelop is uitgegeven aan het verhogen van de vrije uitkering en het aanpakken van armoede. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wilde met het extra geld effecten bewerkstelligen die zonder deze bijdrage niet van de grond zouden komen. De andere ministeries kenden daarom bedragen vanuit hun eigen begroting toe om de financiering van de projecten aan te vullen. Op basis van ons onderzoek naar het verdeelproces van de CN-envelop achten wij het aannemelijk dat alle projecten (deels) gefinancierd uit de CN-envelop, bijdragen aan een of meerdere doelstellingen van de CN-envelop. Het effect van de € 30 miljoen extra geld is niet vast te stellen.

IT-beheer SSO-CN voldoende verbeterd

De overheidsorganisaties die taken uitvoeren op de BES-eilanden, zijn ondergebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Deze overheidsorganisaties worden bij de uitvoering van het beleid vaak ondersteund door SSO-CN. We zien dat SSO-CN het IT-beheer voldoende op orde heeft gebracht. Daarmee heeft SSO-CN de onvolkomenheid opgelost.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het BES-fonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het BES-fonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheid bij Koninkrijksrelaties en het BES-fonds

Opgeloste onvolkomenheid

2020 2021 2022 2023

1. IT-beheer SSO-CN

✗ ✗ ✓

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

De middelen van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties komen ten goede aan de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Deze eilanden zijn landen die onderdeel zijn van het Koninkrijk der Nederlanden. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn afspraken vastgelegd over wanneer de landen binnen het Koninkrijk samenwerken of elkaar helpen. Een van de verantwoordelijkheden van de minister van BZK is het stimuleren van de versterking van de rechtsstaat in de Caribische landen.¹ Zo hebben Aruba, Curaçao en Sint-Maarten elk een eigen rekenkamer.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De middelen uit het BES-fonds komen ten goede aan de openbare lichamen van Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Deze eilanden vormen samen het Caribische deel van het land Nederland. Het zijn 'openbare lichamen', vergelijkbaar met (maar niet gelijk aan) gemeenten in Europees Nederland. De minister van BZK coördineert voor deze eilanden de rijksbrede activiteiten en houdt er financieel toezicht. De rijksdiensten die taken uitvoeren voor de BES-eilanden, zijn ondergebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer van deze dienst.

2.1 Koninkrijksrelaties

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties bedroegen in 2023 € 156 miljoen. Dit is 0,04% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 141 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 89 miljoen.

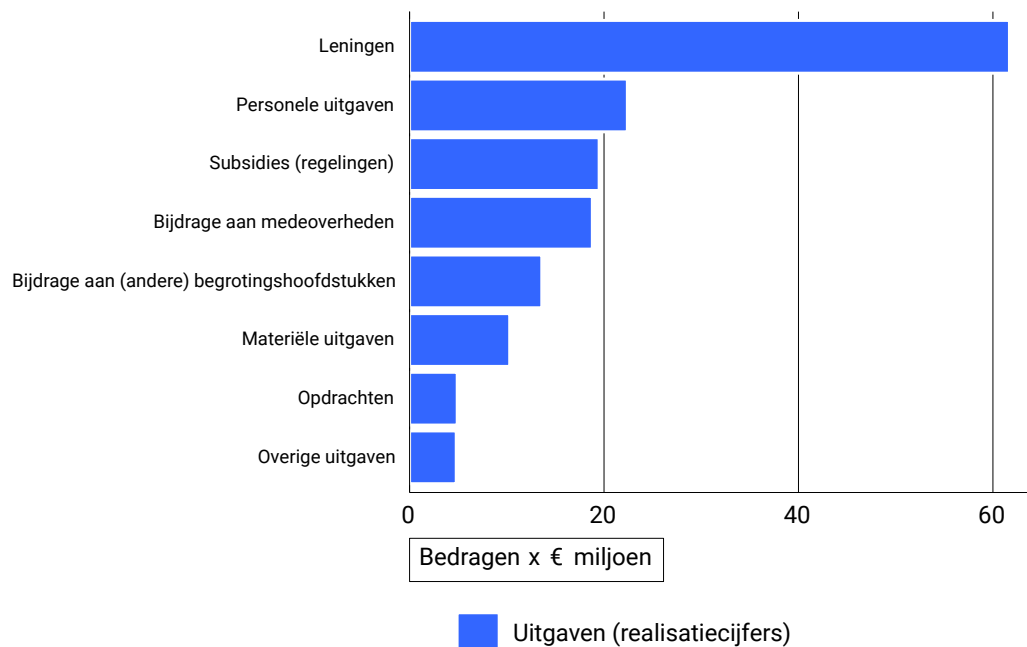
Tabel 1 Koninkrijksrelaties (IV) in miljoenen €

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------|------|------|------|
| Verplichtingen | 930 | 187 | 141 |
| Uitgaven | 793 | 375 | 156 |
| Ontvangsten | 52 | 104 | 89 |

In 2023 is de lening aan Aruba afgelopen. Dat verklaart de daling van de uitgaven in het afgelopen jaar.

Figuur 1 Uitgaven Koninkrijksrelaties in 2023

Van de begroting van Koninkrijksrelaties gaat het meeste geld naar leningen



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

In 2023 is een groot deel van de uitgaven van Koninkrijksrelaties gegaan naar leningen aan de Caribische landen. Een groot deel van de subsidies wordt verstrekt aan de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO), om zorg te dragen voor uitvoering van hervormingen op Curaçao, Aruba en Sint-Maarten.

2.2 BES-fonds

Het BES-fonds is vergelijkbaar met het gemeentefonds in Nederland. Het is een beleidsarm fonds waaruit de BES-eilanden een vrij besteedbare uitkering van de minister van BZK ontvangen. Tabel 2 geeft een overzicht van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van het BES-fonds.

Tabel 2 BES-fonds (H) in miljoenen €

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------|------|------|------|
| Verplichtingen | 52 | 67 | 88 |
| Uitgaven | 52 | 67 | 88 |
| Ontvangsten | 52 | 67 | 88 |

De verhoging in 2023 van de verplichtingen en uitgaven ten opzichte van de vorige jaren zit met name in de verhoging van de vrije uitkering. Daarnaast ontvingen de openbare lichamen in 2023 ook nog incidentele middelen van verschillende ministeries in het kader van de uitvoering van het *Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (NMBP)* en armoedebestrijding.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven onze financiële oordelen in § 3.1 op totaalniveau bij het *Jaarverslag 2023* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het BES-fonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het BES-fonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

3.1.1 Koninkrijksrelaties

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties:

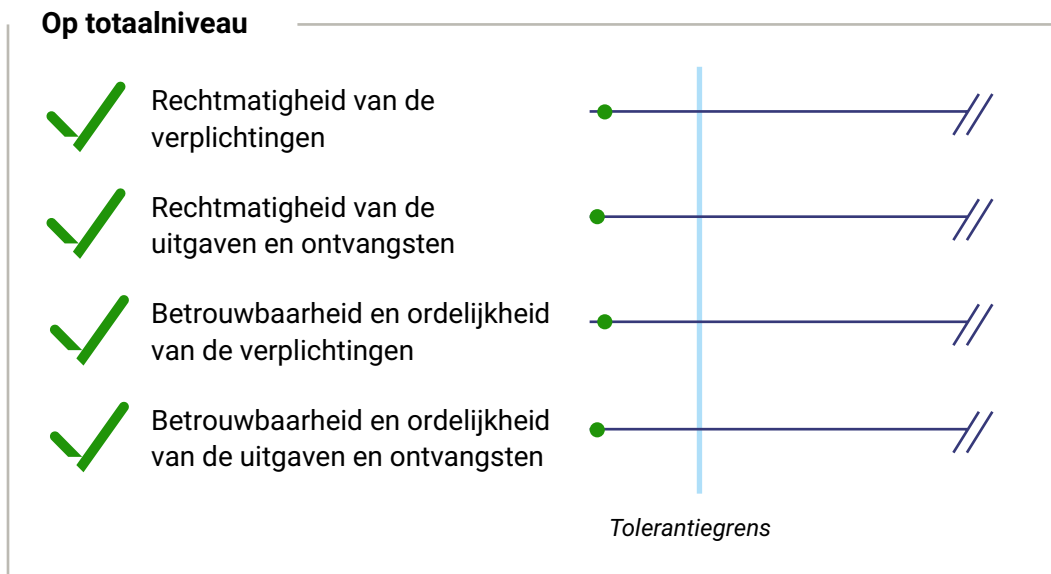
- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van Koninkrijksrelaties (IV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.



3.1.2 BES-fonds

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het BES-fonds:

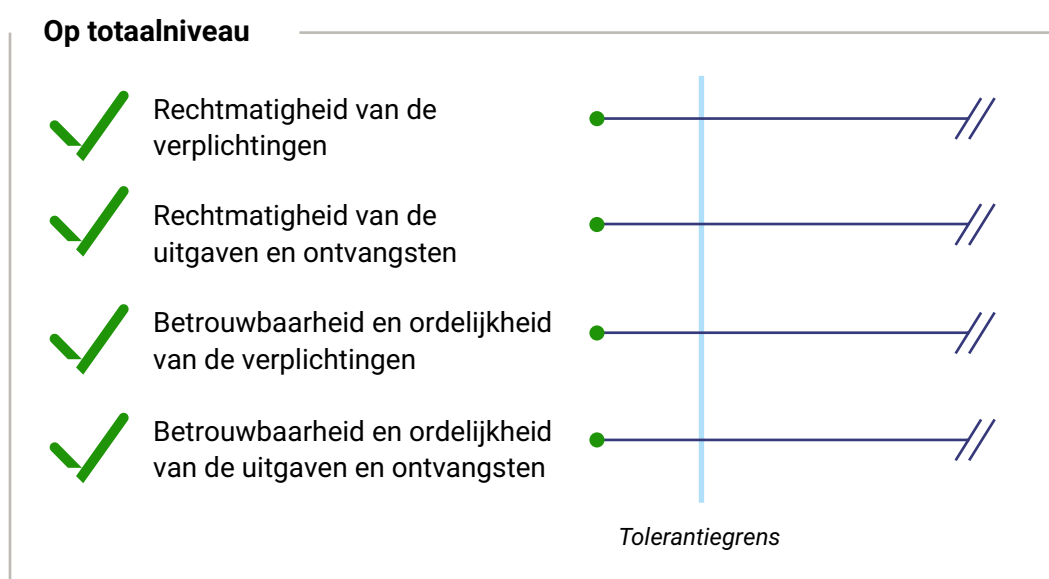
- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het BES-fonds (H) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje).



3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

3.2.1 Koninkrijksrelaties

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2.2 BES-fonds

Omdat de begroting voor het BES-fonds uit 1 artikel bestaat, verwijzen wij voor ons oordeel op artikelniveau naar ons oordeel in § 3.1.2 op totaalniveau.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van BZK in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Rijksdienst Caribisch Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Op de eilanden wordt beleid uitgevoerd en worden projecten gefinancierd vanuit de ministeries in Europees Nederland. Het is de taak van de minister van BZK om de rijksbrede inzet in Caribisch Nederland te coördineren en integrale samenhang te bevorderen (Algemene Rekenkamer, 2021). Departementen die aanwezig zijn in Caribisch Nederland, zijn in units vertegenwoordigd onder de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). RCN fungeert als schakel tussen de rijksoverheid en de eilanden. SSO-CN is het RCN-onderdeel dat de departementen in Caribisch Nederland faciliteert door zorg te dragen voor bijvoorbeeld facilitaire zaken, ICT en personeelszaken. De Algemene Rekenkamer is een aantal jaren kritisch geweest op het functioneren van SSO-CN. Dit jaar constateren we dat SSO-CN in 2023 goede voortgang heeft

geboekt met de uitvoering van de voorgenomen verbetermaatregelen ten aanzien van informatiebeveiliging en IT-beheer en dat het inkoopbeheer grotendeels op orde is.

Coördinerende rol minister van BZK

De minister van BZK is volgens de WolBES (art. 211.1) belast met een coördinerende verantwoordelijkheid voor het rijksbeleid op Caribisch Nederland. Met andere woorden: hij zou de samenhang van het rijksbeleid moeten waarborgen, zonder inhoudelijk verantwoordelijkheid te dragen voor de uitgaven van individuele beleidsdepartementen. Dit zorgt in de praktijk voor een lastige spagaat waarbij de minister van BZK moet laveren tussen de ministeriële verantwoordelijkheid van beleidsdepartementen en zijn eigen taak om ervoor te zorgen dat het rijksbeleid op Caribisch Nederland in zijn geheel doeltreffend en doelmatig is. Om dit te bereiken is hij afhankelijk van de bereidwilligheid van andere ministers, omdat de beleidsministers zelf verantwoordelijk zijn voor de rijkstaken in Caribisch Nederland. Daarnaast zien wij dat geld alleen niet altijd de oplossing is. Vaak worden er door beleidsministers incidentele investeringen gedaan, maar wordt er op hun begroting geen rekening gehouden met een meerjarig instandhoudingsbudget. Een voorbeeld hiervan zijn de middelen voor het NMBP. In het coalitieakkoord is hiervoor € 35 miljoen ter beschikking gesteld over een periode van 4 jaar. Maar voor de bekostiging de jaren daarna zijn geen middelen gereserveerd. Hier vragen wij aandacht voor.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen.

Onvolkomenheid bij Koninkrijksrelaties en het BES-fonds

| Opgeloste onvolkomenheid | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------|------|------|------|------|
| 1. IT-beheer SSO-CN | | ✗ | ✗ | ✓ |

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 IT-beheer en informatiebeveiliging SSO-CN verbeterd

De minister van BZK heeft in 2023 de informatiebeveiliging bij Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) verbeterd; de informatiebeveiliging is eind 2023 voldoende ingericht. Ook het IT-beheer in algemene zin is verbeterd en hierdoor in 2023 voldoende effectief gebleken.

Met informatiebeveiliging beschermen overheidsorganisaties hun bedrijfsvoering tegen digitale dreigingen als ransomware en cyberspionage. Ministeries, dus ook de rijksdiensten, moeten voor hun informatiebeveiliging voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

IT-beheer in algemene zin draagt er zorg voor dat IT-processen goed functioneren en waarborgt betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van data en beschikbaarheid van applicaties. De kern hiervan zijn de generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls; GITC's).

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2014 beoordelen wij de informatiebeveiliging van SSO-CN als een onvolkomenheid. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 plaatsen wij de bevindingen over informatiebeveiliging in het bredere perspectief van IT-beheer, omdat er ook tekortkomingen waren op IT-beheeraspecten. Vorig jaar was met name het proces waarmee de toegang voor gebruikers tot IT-systemen wordt geregeld (gebruikersbeheer) nog niet op orde en konden wij de goede werking van het IT-beheer nog niet vaststellen.

Informatiebeveiliging is voldoende op orde

Op alle onderzochte onderdelen van de informatiebeveiliging (IB) constateren wij in 2023 positieve ontwikkelingen. Zo is bijvoorbeeld de beheerdocumentatie op orde gemaakt, is het IB-meerjarenplan afgerond en is ook het risicomanagementbeleid definitief gemaakt. SSO-CN heeft met de getroffen maatregelen in 2023 de informatiebeveiliging voldoende op orde gebracht.

IT-beheer is voldoende verbeterd

Vorig jaar constateerden we dat de opzet van een deel van de generieke IT-beheersingsmaatregelen was verbeterd. We zagen vooruitgang, met name bij de onderdelen wijzigingsbeheer en wachtwoordbeheer. Op andere onderdelen, met name bij het gebruikersbeheer, constateerden we nog enkele tekortkomingen.

In het jaar 2023 zijn de GITC's (general IT-controls) effectief gebleken. Voor het onderdeel gebruikersbeheer geldt dat sinds 1 oktober 2023. Er was 1 uitzondering: we constateerden dat het gebruikersbeheer bij de applicatie SAP niet effectief was, omdat er in 2023 te veel hoge beheerdersrechten waren. Deze tekortkoming in SAP heeft niet geleid tot bijvoorbeeld onrechtmatige betalingen en het intrekken van deze rechten is snel hersteld (grotendeels eind 2023; het restant in januari 2024). Om die redenen doet deze constatering geen afbreuk aan ons oordeel dat het IT-beheer voldoende is verbeterd.

SSO-CN heeft goede voortgang geboekt

Wij concluderen dat SSO-CN in 2023 goede voortgang heeft geboekt met de uitvoering van de voorgenomen verbetermaatregelen. De tekortkomingen in de informatiebeveiliging en het IT-beheer die wij vorig jaar nog signaleerden, zijn voldoende weggewerkt. Wij beschouwen de onvolkomenheid als opgelost.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Nauwelijks voortgang in financieel beheer unit SZW bij verstrekking uitkeringen

Het financieel beheer van uitkeringen door de unit SZW in Caribisch Nederland is nog steeds niet op orde. Dit is een aanhoudend probleem. De unit keert namens het Ministerie van SZW sociale verzekeringen en uitkeringen uit. We zien dit jaar een lichte vooruitgang. Er ligt een plan waarmee op een gestructureerde manier de problemen kunnen worden aangepakt. Ook werken meer mensen aan de uitvoering hiervan. Dit biedt hoop. Om het financieel beheer op orde te krijgen is het belangrijk dat de minister van SZW doorpakt en tempo houdt. Uiteindelijk moeten structurele verbeteringen zorgen voor meer rechtmatige uitkeringen in Caribisch Nederland. Dit komt ook terug in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Algemene Rekenkamer, 2024).

4.4.2 Inkoopbeheer SSO-CN op orde

De beleids- en uitvoeringsorganisaties die aanwezig zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden bij de uitvoering van het beleid veelal ondersteund door de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN). SSO-CN voert verschillende diensten uit of ondersteunt processen op het terrein van P&O, financiën, inkoop, huisvesting, facilitaire zaken, communicatie en ICT.

Lokaal inkopen belangrijk voor de lokale economie

SSO-CN doet als rijksdienst mee aan het rijksbrede inkoopstelsel. In dit stelsel stellen categoriemanagers raamovereenkomsten op voor verschillende categorieën, zoals bijvoorbeeld bedrijfskleding of vervoer en verblijf. Inkopen via een raamovereenkomst is niet altijd verplicht.

Het doel van het inkoopbeleid van SSO-CN is om lokale inkoop te stimuleren, omdat dat onder andere bijdraagt aan werkgelegenheid in Caribisch Nederland. Wanneer een organisatie als SSO-CN niet lokaal inkoopt, kan dit nadelig zijn voor de lokale economie. In Caribisch Nederland hebben bepaalde inkooppakketten minimale of beperkte marktwerking; een klein aantal ondernemers is maar in staat mee te doen aan een aanbesteding. Lokaal inkopen botst soms met het non-discriminatiebeginsel uit de Aanbestedingswet 2012, omdat Nederlandse en/of Europese bedrijven niet mee mogen doen aan de aanbesteding. Tegelijkertijd is lokaal inkopen volledig overeenkomstig met het proportionaliteitsbeginsel: de keuze die de aanbestedende dienst maakt, staat in redelijke verhouding tot de aard van de aan te besteden opdracht.

SSO-CN voldoet aan de opgestelde key controls inzake inkoopbeheer

Wij toetsen het inkoopbeheer aan een aantal key controls, zoals een juist en volledig contractenregister, periodiek uitvoeren van spendanalyses en het inregelen van een interne controle op naleving van de aanbestedingswet- en regelgeving. Voor de interne controle constateren we dat onvoldoende naar voren komt aan welke wet- en regelgeving er bij een inkooptraject wel of juist niet wordt voldaan. Het is van belang, gegeven de uitzonderingsgronden die gelden – waaronder het hiervoor genoemde lokaal inkopen – om expliciet te maken wanneer er bij inkooptrajecten wordt afgeweken van wet- en regelgeving. Daarnaast doet SSO-CN voor veel organisatieonderdelen inkopen en is de context complex waarin de afweging tussen doelmatigheid en rechtmatigheid continu wordt gemaakt door de inkoopadviseurs. Juridische ondersteuning en het consulteren van de coördinerend directeur inkoop (CDI) van het Ministerie van BZK kan alleen maar bijdragen aan deze afweging.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema ‘extra geld’. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat voor Caribisch Nederland is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. Vervolgens rapporteren we in § 5.2 de uitkomsten van het onderzoek naar de CN-envelop ‘extra geld’. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken naar ‘extra geld’ presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds in § 5.4.

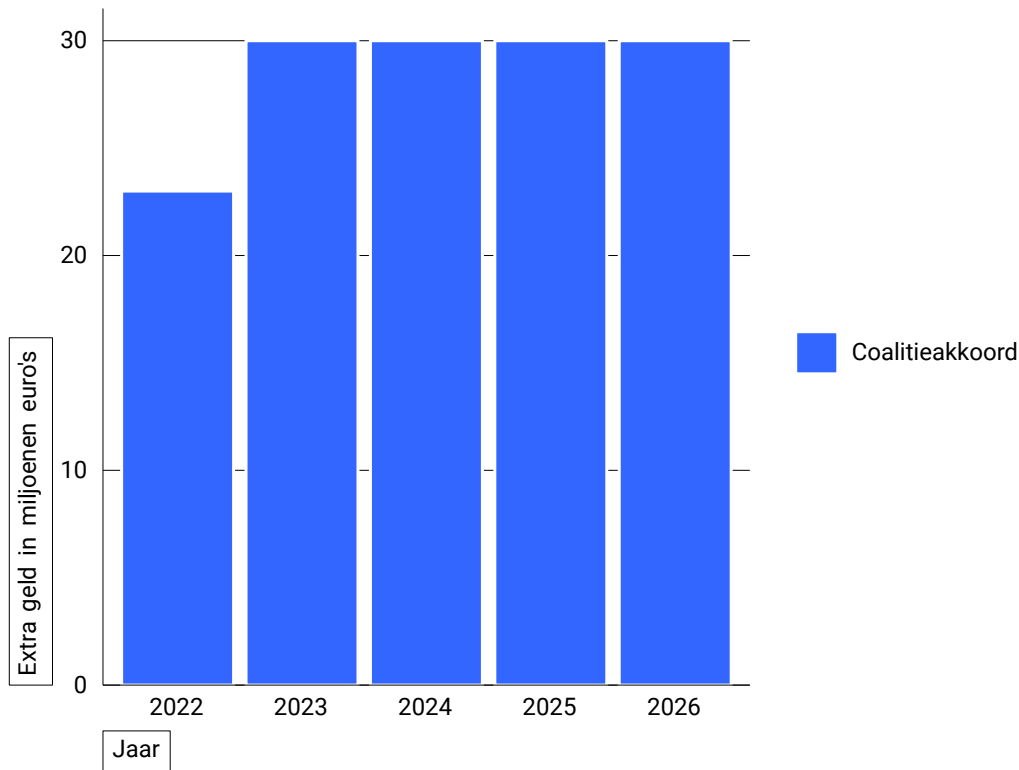
5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor Koninkrijksrelaties.

Figuur 2 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)

Vanaf 2023 gaat er structureel € 30 miljoen extra geld naar Caribisch Nederland



Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de begroting.

De volgende tabel geeft aan wat de minister van BZK aan het parlement rapporteerde over de resultaten van de extra gelden.

Tabel 3 Resultaten met het extra geld volgens de minister van BZK
(bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)

| Maatregel/doel | Herkomst | Op Aanvullende Post voorzien voor 2022 en 2023 | Overgeheveld naar begroting 2022 en 2023 | Resultaat/inzet (zelfrapportage minister) |
|-----------------------------|------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Caribisch Nederland Envelop | Coalitie-akkoord | € 53 | € 53 | Additionele middelen zijn toegevoegd aan bestaande middelen en projecten. |

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de beleidsresultaten van de CN-envelop.

5.2 CN-envelop ‘extra geld’



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van BZK in 2023 heeft gevoerd rond de CN-envelop. De minister heeft als doel met de CN-envelop om een extra impuls te geven om de levensstandaard van de inwoners in Caribisch Nederland te verbeteren. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 1: geen armoede.

5.2.1 Effect van extra geld niet goed vast te stellen

Caribisch Nederland bestaat uit 3 eilanden die als openbaar lichaam sinds 2010 onderdeel zijn van Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021) hebben de regeringspartijen afgesproken om structureel € 30 miljoen *extra* te investeren in Caribisch Nederland. Daarbij stelde het kabinet 3 hoofddoelen: de arbeidsmarkt op de eilanden versterken, de financiering van basisvoorzieningen van de openbare lichamen structureel op orde krijgen, en maatregelen nemen om het leven betaalbaar te maken. Deze hoofddoelen zijn in het coalitieakkoord niet verder gekwantificeerd.

Deze € 30 miljoen voor Caribisch Nederland (de *CN-envelop*) komt sinds 2022-2023 structureel bij de bestaande totale rijksuitgaven aan Caribisch Nederland. Dat zijn de gezamenlijke uitgaven van alle departementen aan Caribisch Nederland (in 2023 in totaal € 546 miljoen) en het BES-fonds (in 2023 € 87 miljoen) (BZK, 2024a).

Het bedrag is uitgegeven aan diverse initiatieven en projecten in Caribisch Nederland. Daarvan hebben we de 3 grootste projecten met een concreet, meetbaar doel nader onderzocht. Op basis van ons onderzoek constateren we dat de projecten volgens plan hebben bijgedragen aan het derde hoofddoel uit het coalitieakkoord: de levens van inwoners van Caribisch Nederland betaalbaarder maken. In 1 geval heeft de jaarlijkse financiering vanuit de CN-envelop ervoor gezorgd dat een bestaande subsidie structureel van aard is geworden.

Tegelijkertijd vragen we ons af of het extra geld uit de CN-envelop heeft gezorgd voor een additioneel effect boven op bestaande plannen en beleid. We kunnen namelijk niet vaststellen of de uitgevoerde projecten zonder het extra geld uit de CN-envelop niet tot stand zouden zijn gebracht. Bovendien constateren we dat de minister van BZK niet evalueert wat de CN-envelop als extra investering heeft bijgedragen, al is dit in de begrotingen 2023 en 2024 voor Koninkrijksrelaties (IV) wel toegezegd.

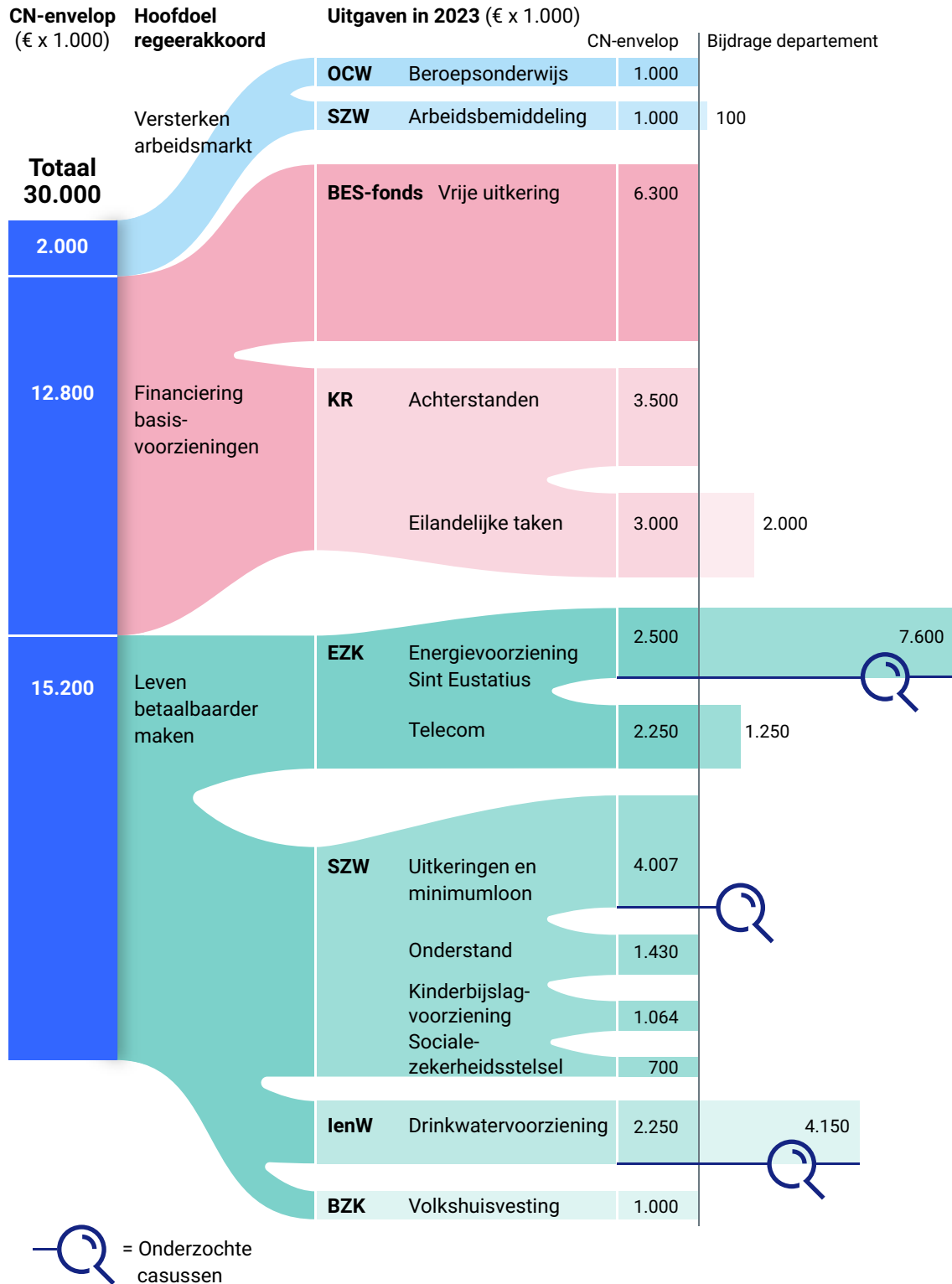
5.2.2 Verdeling extra geld over 7 begrotingen

Begin 2022 was er vanuit het coalitieakkoord voor de ambities op Caribisch Nederland een bedrag van € 30 miljoen ter beschikking gesteld op de aanvullende post. Het Ministerie van BZK heeft een coördineerde rol op het terrein van Koninkrijksrelaties. Vanuit die rol zorgde de minister voor een verdeling van dit geld over een aantal verschillende begrotingen. Deze verdeling kwam tot stand in een aantal sessies van het Ministerie van BZK met andere ministeries die aanspraak maakten op een bijdrage uit de CN-envelop. Het aanpakken van armoede en het verhogen van de vrije uitkering kregen daarbij prioriteit.² Het meeste geld vanuit de CN-envelop is hier ook aan uitgegeven. Daarnaast zijn er ook kleinere projecten gefinancierd. De verdeling van de € 30 miljoen uit de CN-envelop is niet statisch; in 2022 en 2023 is er bijvoorbeeld incidenteel (eenmalig) geld uitgegeven aan verduurzamingsprojecten en vanaf 2024 zal ook de geldstroom vanuit de CN-envelop naar het Ministerie van SZW jaarlijks toenemen en in toenemende mate aangevuld worden met een departementale bijdrage voor het verhogen van de inkomens op Caribisch Nederland.

De € 30 miljoen uit de CN-envelop is uiteindelijk verdeeld over 7 verschillende begrotingen, aan 13 verschillende projecten. Figuur 3 op de volgende pagina maakt dit duidelijk.

Figuur 3 Uitgaven uit de CN-envelop en aanvullingen vanuit departementale begrotingen in 2023³

Uit de CN-envelop is € 12,8 miljoen besteed aan financiering basisvoorzieningen en € 15,2 miljoen aan maatregelen voor een betaalbaarder leven



Wij hebben van 3 projecten onderzocht wat de doelstellingen waren en of het aannemelijk is dat de beoogde resultaten in 2023 zijn behaald. Het gaat om de bijdrage van € 2,5 miljoen aan de verduurzaming van energievoorzieningen op Sint Eustatius (EZK, 2022), de bijdrage van € 2,25 miljoen aan betaalbaar drinkwater door tariefverlaging op Caribisch Nederland (IenW, 2022), en de ruim € 4 miljoen aan het verhogen van wettelijk minimumloon en minimumuitkeringen op Caribisch Nederland (SZW, 2022). In totaal is met de onderzochte projecten € 8,75 miljoen gemoeid. Dat is bijna 30% van de hele CN-envelop.

De projecten verschillen van elkaar in opzet: de uitgaven aan duurzame energie en betaalbaar drinkwater zijn subsidies aan nutsbedrijven. De uitgave aan het verhogen van het wettelijk minimumloon en minimumuitkeringen is een geldstroom die rechtstreeks aan gerechtigden wordt uitgekeerd.

We constateren op basis van ons onderzoek dat deze 3 projecten hun doelstellingen behalen en dat ze daarmee ook bijdragen aan het betaalbaarder maken van het leven in Caribisch Nederland (zie hiervoor § 5.2.4).

5.2.3 Eigen bijdragen van ministeries maken inzicht in effect CN-envelop diffuus

Door de envelop van € 30 miljoen te verdelen over 13 projecten, zijn de bedragen die de ministeries ontvangen, relatief klein. Tegelijkertijd had de minister van BZK bij het verdelen van de extra middelen uit de CN-envelop een aanvullend doel: effecten te bewerkstelligen die zonder het extra geld niet van de grond zouden komen. Daarom verzocht de minister van BZK de andere ministeries bij toekenning van de bedragen om vanuit hun eigen begroting de financiering van het project aan te vullen. Daardoor kwam er meer geld beschikbaar en kunnen de verschillende projecten toch concreet een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de CN-envelop.

Met andere woorden: door de extra investeringen uit de CN-envelop zijn alle ministeries die beleid voeren op Caribisch Nederland, uitgedaagd om zelf ook extra te investeren in nieuwe projecten. We vinden het positief dat de middelen uit de CN-envelop zijn ingezet als hefboom, en voor meer extra geld hebben gezorgd. Maar departementale middelen zijn zodoende vermengd met de extra investeringen die zijn gedaan vanuit het coalitieakkoord. Dit maakt het moeilijk om het additionele effect van het extra geld uit de CN-envelop vast te stellen.

5.2.4 Projecten dragen bij aan de doelstellingen van de CN-envelop

Voor elk project dat vanuit de CN-envelop een bijdrage heeft ontvangen, is bij de verdeling van de CN-envelop een bestedingsplan opgesteld. Deze bestedingsplannen waren vormvrij. De bestedingsplannen van de 3 onderzochte projecten bevatten alle elementen waarop wij het bestedingsplan beoordelen. We constateren dat de onderzochte projecten bij de ministeries van SZW, lenW en EZK daadwerkelijk bijdragen aan de doelstelling van de CN-envelop om het leven betaalbaarder te maken.

Het doel van het onderzochte project bij het Ministerie van SZW was om het wettelijk minimumloon en minimumuitkeringen te verhogen. We stellen vast dat dat volgens plan is uitgevoerd en dat de uitkeringen in 2023 zijn verhoogd. Een kanttekening hierbij is dat het uitbetalen van de uitkeringen een taak van de unit SZW op Bonaire is. In ons verantwoordingsonderzoek constateren we al langjarig een onvolkomenheid bij het financieel beheer van deze organisatie. Zie hiervoor ook § 4.4.1.

Met de subsidie voor betaalbaar drinkwater beoogt de minister van lenW de kosten voor drinkwater voor alle inwoners van Caribisch Nederland te verlagen. Alleen lokaal geproduceerd water wordt gesubsidieerd, dat onder de kostprijs wordt verkocht. Ook hier plaatsen we een kanttekening, aangezien niet alle inwoners leidingwater gebruiken voor hun drinkwatervoorziening. Op Sint Eustatius is bijvoorbeeld 40% van de woningen nog niet aangesloten op het leidingnetwerk. Op Saba valt het gebruik van lokaal geproduceerd drinkwater tegen; er wordt veel gebotteld drinkwater geïmporteerd.

Op basis van ons onderzoek naar het verdeelproces van de CN-envelop achten wij het aannemelijk dat alle projecten (deels) gefinancierd uit de CN-envelop bijdragen aan één of meerdere doelstellingen van de CN-envelop.

5.2.5 Het Ministerie van BZK voert geen integrale evaluatie uit op het extra geld uit de CN-envelop

In april 2022 riep de Tweede Kamer in een motie de minister van BZK op om de extra gelden uit de CN-envelop niet uit te geven aan voorstellen die al gedekt zouden worden vanuit de reguliere begrotingen van de ministeries (Van den Berg en Kuiken, 2022). Daarnaast riep de Tweede Kamer ook op om de besteding van het geld uit de CN-envelop vorm te geven als integraal plan onder regie van het Ministerie van BZK. We stellen vast dat het in de praktijk niet zo is gegaan als de Tweede Kamer graag had gezien.

Als coördinerend minister heeft de minister van BZK in de begrotingen van 2023 en 2024 aan de Kamer toegezegd een evaluatie uit te voeren op de effectiviteit van alle extra investeringen uit de CN-envelop (BZK, 2022; BZK, 2023b). Maar deze plannen voor een integrale evaluatie zijn inmiddels van tafel. Dat wil niet zeggen dat er geen beleidsevaluatie heeft plaatsgevonden van projecten die vanuit de CN-envelop worden gefinancierd. In 2023 verschenen 2 onderzoeksrapporten waarin respectievelijk de aanpak van armoede en het sociaal minimum, en de hoogte van de vrije uitkering uitvoerig zijn geëvalueerd (IdeeVersa, 2023; Commissie Sociaal minimum, 2023).⁴ De ministeries voeren zelf ook evaluaties uit van hun projecten die mede vanuit de CN-envelop zijn gefinancierd.

Uit deze evaluaties ontstaat een beeld van het effect van het rijksbeleid op Caribisch Nederland. Echter, er ontbreekt een integraal overzicht van de effectiviteit van het extra geld uit de CN-envelop. Gezien de extra investeringen die het kabinet in 2024 doet, vinden we dat opmerkelijk.

Vanaf 2024 investeert het kabinet immers € 30 miljoen extra in Caribisch Nederland om de levensstandaard te verbeteren, vanaf 2025 wordt dit € 32 miljoen structureel. Daarnaast is € 15 miljoen toegekend aan Sint Eustatius en Saba in de vorm van 2 Regio Deals.

5.2.6 Conclusies en oordeel

De 3 onderzochte projecten die (deels) zijn gefinancierd uit de CN-envelop hebben een positief effect op de betaalbaarheid van het leven van inwoners van Caribisch Nederland (doelstelling van de CN-envelop). Op basis van het verdeelproces van de CN-envelop, waarbij in bestedingsplannen uitgebreid is ingegaan op individuele doelen en doelgroepen van de projecten, achten we het aannemelijk dat alle 13 uitgaven die (deels) zijn gefinancierd uit de CN-envelop, positief bijdragen aan 1 of meerdere doelstellingen van de CN-envelop.

Wij vragen ons wel af of voor de 3 onderzochte projecten het extra geld uit de CN-envelop heeft gezorgd voor een additioneel effect boven op de bestaande plannen en beleid. De Tweede Kamer had hier wel nadrukkelijk om verzocht in de motie-Van den Berg-Kuiken (Van den Berg en Kuiken, 2022). We kunnen niet vaststellen of deze 3 projecten zonder het geld uit de CN-envelop niet tot stand zouden zijn gebracht. Ook ontbreekt een integraal overzicht van de effectiviteit van de extra investeringen uit de CN-envelop en/of evaluatie, opgesteld door de coördinerende minister van BZK, terwijl de Kamer ook daar expliciet om had gevraagd. Zonder dit inzicht kan er niet worden geleerd en kunnen toekomstige extra investeringen mogelijk minder doelmatig zijn.

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het beleid voor de CN-envelop 'extra geld' beoordelen wij als matig.

Oordeel



5.3 Terugblik

5.3.1 Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland

In 2021 publiceerden we het onderzoek *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*, waarin we onder meer concludeerden dat de minister van BZK er onvoldoende in slaagde om het rijksbeleid voor Caribisch Nederland samenhangend te maken en de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen. Bovendien zagen we dat het toezicht op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van bijzondere uitkeringen tekortschoot. Doordat er met bijzondere uitkeringen meer werd gefinancierd dan de eilanden konden uitvoeren, ontstonden er op de rekeningen surplussen met geormerkt geld. Dat geld kon dus niet vrij uitgegeven worden (Algemene Rekenkamer, 2021).

We zien dat de minister van BZK in de afgelopen 3 jaar grote stappen heeft gezet om zijn coördinerende rol te verbeteren. Zo zijn er met de 3 eilanden bestuurlijke akkoorden gesloten, waarin gedetailleerde afspraken zijn gemaakt over de verdeling tussen eilandelijke taken en rijkstaken. Mede vanuit financiering vanuit de CN-envelop is bovendien de vrije uitkering voor alle 3 de BES-eilanden verhoogd. Daarmee bevordert de minister van BZK de beleidsvrijheid van de eilanden en vermindert hij de afhankelijkheid van de eilanden van incidenteel geld.

5.3.2 Bestuurlijke ingreep Sint Eustatius

Veel van de problematiek die we in het rapport *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2021) in zijn algemeenheid beschreven, zagen we in 2022 concreet op het eiland Sint Eustatius. Voor het verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties 2022 onderzochten we voor de tweede keer de voortgang van de

bestuurlijke interventie op het eiland Sint Eustatius. Op het moment van publicatie van het *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Koninkrijksrelaties en BES-fonds* (Algemene Rekenkamer, 2023) waren de financiële bevoegdheden van het bestuurscollege en de eilandsraad hersteld op grond van toezeggingen ('*commitment*') dat bestuurscollege en eilandsraad financiële hervormingen zouden gaan doorvoeren. Wij concludeerden daarom dat nog niet aantoonbaar was voldaan aan de gestelde criteria voor teruggave van dit budgetrecht, en dat er nog veel werk te verzetten was voordat dat het geval zou zijn.

Inmiddels is met het ingaan van fase 3.0 en 3.1 op Sint Eustatius de bestuurlijke ingreep afgerond. Het eilandsbestuur heeft het budgetrecht terug en bovendien zijn alle resterende bestuurlijke bevoegdheden overgedragen aan de nieuw aangestelde gezaghebber. De minister van BZK is er hierbij van uitgegaan dat in zijn totaliteit kan worden vastgesteld dat de grove taakverwaarlozing van het eilandsbestuur, waar het in beginsel om te doen was, voorbij is. De minister van BZK maakt niet duidelijk of inmiddels aan alle voorwaarden uit de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius is voldaan (BZK, 2024b).

Met de overdracht van het bestuur heeft de minister van BZK een nieuw afsprakenakkoord met Sint Eustatius gesloten over de verdeling van bestuurstaken tussen het rijk en het openbaar lichaam Sint Eustatius. Het Ministerie van BZK blijft op deze manier betrokken bij de ontwikkelingen op Sint Eustatius en de minister blijft steun bieden aan het eiland. Ook is in 2023 de vrije uitkering met \$ 1,8 miljoen verhoogd en is er meer geld beschikbaar gekomen voor het uitvoeren van eilandelijke taken en het verbeteren van mogelijkheden om plannen werkelijk uit te voeren (BZK, 2023c).

5.4 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft mede namens de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en digitalisering op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister heeft met belangstelling kennis genomen van de resultaten van ons onderzoek. De minister reageert op de conclusies en de resultaten van de bedrijfsvoering, beleidsresultaten en de terugblik. Dit hebben we hieronder samengevat.

Bedrijfsvoering: Coördinerende rol minister van BZK

De minister van BZK herkent de uitdagingen die wij beschrijven bij het invullen van de coördinerende rol voor het rijksbeleid op Caribisch Nederland. De minister concludeert dat in deze kabinetsperiode een belangrijke impuls is gegeven aan deze coördinerende rol. Tegelijkertijd herkent hij ook de door ons beschreven spagaat tussen de ministeriële verantwoordelijkheid van beleidsdepartementen en het coördineren van het rijksbeleid. De minister is er niet van overtuigd dat als de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris wordt uitgebreid dit per saldo leidt tot beter overheidsbeleid. De minister stelt voor om in de Periodieke Rapportage (voorheen beleidsdoorlichting) naar artikel 4 van Koninkrijksrelaties specifiek aandacht te besteden aan de rol van BZK in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk (bijvoorbeeld via een extra onderzoeksvraag).

Beleidsresultaten: CN-envelop 'extra geld'

Allereerst geeft de minister van BZK aan dat het hem verheugt om te lezen dat de 3 onderzochte projecten uit de CN-envelop een positief effect hebben gehad op de betaalbaarheid van het leven van de inwoners in Caribisch Nederland. In algemene zin herkent hij zich in onze kanttekeningen. De minister van BZK is ervan overtuigd dat dankzij de middelen uit het coalitieakkoord stappen zijn gezet, die anders niet tot stand zouden zijn gebracht. Door de impuls van het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV konden zowel de vrije uitkering als de verschillende uitkeringen worden verhoogd tot niveaus die in de periode daarvoor ondenkbaar waren. Tevens geeft de minister van BZK aan dat hij het uitvoeren van een aparte integrale evaluatie op de middelen uit het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV uit de CN-envelop niet zinvol (meer) vindt, omdat er nadien substantiële middelen zijn toegevoegd aan onderwerpen van de CN-envelop. De minister geeft wel aan dat hij het belangrijk vindt om de grote thema's te blijven monitoren. Concreet geeft de minister aan dat hij, naar aanleiding van het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland en de daarna door het kabinet genomen maatregelen, de situatie nauwgezet blijft monitoren. Daarnaast zegt de minister dat hij aan de slag gaat met het inrichten van een onderhoudssysteem voor het BES-fonds dat vergelijkbaar is met het gemeentefonds, de zogeheten IV3-systematiek. Tot slot onderschrijft de minister van BZK de conclusie dat het moeilijk is om het additionele effect van het extra geld uit de CN-envelop vast te stellen, omdat departementale middelen zijn vermengd met de extra investeringen die zijn gedaan vanuit het coalitieakkoord. De reden voor de eigen bijdrage is volgens de minister van BZK – naast de hefboom – dat de bijdrage ervoor zorgt dat met de CN-middelen geen maatregelen zouden zijn bekostigd die mogelijk ook zonder de extra middelen tot stand zouden zijn gebracht.

Terugblik

De minister van BZK geeft aan dat de vrije uitkering bij de *Voorjaarsnota* is verhoogd om ook zo de afhankelijkheid van incidenteel geld te beperken en de beleidsvrijheid van de landen te vergroten. Deze lijn wil de minister voortzetten.

De minister geeft ook aan dat in de nota van toelichting bij het koninklijk besluit van 13 maart 2024, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het bepaalde in artikel 16 van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius, door de staatssecretaris geconcludeerd is dat is voldaan aan de criteria voor inwerkingtreding van de fasen 1.0 tot en met 2.2 en op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat grove taakverwaarlozing is beëindigd op Sint Eustatius en mag worden verwacht dat de gezaghebber de bereikte situatie kan voortzetten en dus zijn taken en bevoegdheden zelf naar behoren kan gaan vervullen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat de minister van BZK voorstelt om in de Periodieke Rapportage (voorheen beleidsdoorlichting) naar artikel 4 van Koninkrijksrelaties specifiek aandacht te besteden aan de rol van BZK in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk (bijvoorbeeld via een extra onderzoeksvraag).

De minister is in het kader van de CN-envelop verheugd dat de 3 projecten een positief effect hebben gehad op de betaalbaarheid van het leven van de inwoners in Caribisch Nederland. Wij concluderen inderdaad dat het aannemelijk is dat de 3 projecten bijdragen aan de doelstellingen van het kabinet. Het is echter ook onbevredigend dat regering en parlement 30 miljoen extra beschikbaar hebben gesteld, maar het effect daarvan niet vast te stellen is.

Wij onderschrijven het belang van het monitoren van de grote thema's, zoals voor het sociaal minimum Caribisch Nederland. Daarnaast zullen wij de inrichting van een onderhoudsysteem voor het BES-fonds blijven volgen.

Weliswaar geeft de minister aan dat in de nota van toelichting bij het koninklijk besluit van 13 maart 2024 is onderbouwd dat aan de vereisten uit de Wet Herstel is voldaan. Wij constateren echter dat de komende jaren nog in het teken zullen staan van het verder optimaliseren van de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) van het openbaar lichaam. We wijzen erop dat het openbaar bestuur van Sint Eustatius kwetsbaar is en dat de verbeteringen in het financieel beheer nog pril zijn. We sporen de minister van BZK dan ook aan om betrokken te blijven en het bestuur op Sint Eustatius waar nodig de helpende hand te blijven toesteken.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* van Koninkrijksrelaties.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting

Koninkrijksrelaties (IV)

Verplichtingen
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

Verantwoord bedrag

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens

Totaal

141.250
14.125 tolerantiegrens



6. Apparaat

32.718
3.272 tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota kabinet-Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Tabel 'Resultaten met het extra geld, volgens de minister van BZK (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuur uit de vorige alinea. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: Najaarsnota 2023, Jaarverslag 2023, Begroting 2023, en de *Voortgangsbrief Bestuurlijke afspraken Caribisch Nederland* van 21 maart 2023.

In ons onderzoek naar CN-envelop 'extra geld' (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. We beoordeelden in hoeverre aannemelijk was dat de extra middelen die in het coalitieakkoord ter beschikking werden gesteld tot extra resultaat hebben geleid.

Daarvoor hebben we 3 casussen bestudeerd, waarbij we de volgende 2 onderzoeksvragen stelden:

- Op welke manier is het extra geld voor de 3 geselecteerde casussen uit de CN-envelop toegekend en hoe is de aanvraag daarvoor onderbouwd?
- Welke doelen beogen de verantwoordelijke ministers met de extra uitgave te bereiken en is het aannemelijk dat deze resultaten behaald worden?

In het onderzoek hebben we de volgende normen gehanteerd. Deze normen hebben we van tevoren afgestemd met de instantie die we controleerden:

- De minister van BZK heeft duidelijke afspraken gemaakt met andere ministers over verantwoordingsinformatie die zij aan de minister van BZK moeten aanleveren, en de minister van BZK beschikt over relevante, transparante, valide en betrouwbare informatie over bereikte resultaten, die in een bepaalde periode zijn behaald.
- De minister van BZK informeert het parlement tijdig, volledig en juist over resultaten die zijn behaald met de inzet van de extra uitgaven.
- Bij onderbouwing van de hoogte van de extra uitgave is een bestedingsplan opgesteld, waarin concrete doelen SMART-C zijn uitgewerkt en waarin een duidelijke beleidstheorie is opgenomen.
- De doelgroep van het beleid is omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend en het is duidelijk wat verwacht wordt van alle actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn.
- In de bestedingsplannen is een P*Q-berekening opgenomen om het benodigde bedrag te onderbouwen en de uitgave wordt gedaan om nieuw beleid uit te voeren.
- De uitgave is volgens planning uitgegeven en de gestelde doelen zijn bereikt en/of worden volgens plan bereikt en het extra geld komt werkelijk terecht bij de beoogde doelgroep.

We hebben schriftelijke informatie bestudeerd en betrokkenen geïnterviewd.

Geïnterviewden waren mensen die waren betrokken bij de totstandkoming van het beleid en/of bij de uitvoering daarvan en kwamen van de ministeries BZK, SZW, IenW en EZK. Bij mondeling verkregen informatie hebben we feitelijke bevestiging in schriftelijke bronnen gezocht (triangulatie). Feitelijke voortgang hebben we gehaald uit publicaties, verslagen en andere schriftelijke informatiebronnen. We hebben de afspraken die departementen hadden gemaakt, gespiegeld aan informatie die met de Tweede Kamer is gedeeld.

Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021). *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35570 (VII), nr. 103. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

Algemene Rekenkamer (2023). *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-Fonds (H)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36360 (IV), nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (2024). *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 (IV), nr. 2.

BZK (2023a). *Voortgangsbrief Bestuurlijke afspraken Caribisch Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 (IV), nr. 58.

BZK (2023b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 (IV), nr. 2.

BZK (2023c). *Afsprakenakkoord Sint Eustatius 2024-2027 (St. Eustatius Agreement 2024-2027)*. Bijlage bij Kamerstuk 36 410 (IV), nr. 34, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

BZK (2024a). *Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties en het BES-fonds 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, (IV) nr. 1.

BZK (2024b). *Twaalfde voortgangsrapportage over de bestuurlijke ingreep Sint Eustatius*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36410 (IV), nr. 40.

Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*. Bijlage bij Kamerstuk 36 410 (IV), nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

EZK (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 (XIII), nr. 1.

Financiën (2022a). *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1.

Financiën (2022b). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1.

Financiën (2022c). *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1.

Financiën (2023a). *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1.

Financiën (2023b). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c). *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1.

IdeeVersa (2023). *Eindrapport onderzoek Eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*. Bijlage bij Kamerstuk 36 410 (IV), nr. 8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

IenW (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2022, 36 200 (XII), nr. 1.

Kabinet-Rutte IV (2022). *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1.

SZW (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2022, 36 200 (XV), nr. 1.

Van den Berg en Kuiken (2022). *Motie van de leden Van den Berg en Kuiken*, voorgesteld tijdens Verzamel-commissiedebat BES 23 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 IV, nr. 57.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wet van 17 mei 2010, houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

extracomptabel

Informatie die extracomptabel is, maakt geen onderdeel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf.

Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid.

Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

materieelbeheer

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Omdat de minister de begroting en jaarverslag indient bij het parlement, spreken wij in de rapporten bij de jaarverslagen de minister van het betreffende departement aan.
- 2 De overheden van Caribisch Nederland ontvangen vanuit het Rijk een vrije uitkering vanuit het BES-fonds. Dit is vrij besteedbaar geld, vergelijkbaar met de Algemene uitkering die gemeentes in Europees Nederland van het Rijk ontvangen.
- 3 In de figuur zijn alleen de uitgaven in 2023 weergegeven. Bijdragen van ministeries die eerder (dus in 2022) zijn gedaan of voor later (2024 en verder) zijn gepland, zijn hier niet in weergegeven. Uitzondering is de onderzochte uitgave bij EZK, waar het geld uit de CN-envelop in 2023 terecht is gekomen in een subsidie die het ministerie tussen 2022 en 2024 uitkeert.
- 4 In september en oktober 2023 verschenen 2 onderzoeksrapporten waarin het KR-beleid van de minister van BZK uitvoerig werd geëvalueerd. In opdracht van de minister van BZK verscheen een onderzoek naar de hoogte en effectiviteit van de vrije uitkeringen en de financiering van basisvoorzieningen van de openbare lichamen. Een week later verscheen een onderzoek naar het bestaansminimum op Caribisch Nederland.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 7 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024