

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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 dit 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, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

2.1 Koninkrijksrelaties | 6

2.2 BES-fonds | 7

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 | 15

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 17

4.3 Onvolkomenheden | 18

4.4 Problemen bij andere ministeries bij uitgaven aan Caribisch Nederland | 19

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 20

5. Beleidsresultaten | 21

5.1 Bestuurlijke interventie Sint-Eustatius | 21

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 34

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 35

6.1 Reactie minister van BZK | 35

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 36

Bijlagen | 37

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties 2022 | 37

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 39

Bijlage 3 Literatuur | 46

Bijlage 4 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. Maar weten de verschillende Nederlandse departementen in voldoende mate van elkaar wat zij doen op deze eilanden? We zien al langere tijd problemen bij de dienstverlening van sharedserviceorganisatie Caribisch Nederland. Daarnaast hebben we dit jaar opnieuw gekeken naar de voortgang van de maatregelen naar aanleiding van de bestuurlijke ingreep op Sint-Eustatius. Eind 2022 was nog niet voldaan aan alle voorwaarden om de terugkeer naar lokaal bestuur mogelijk te maken. Het lokale bestuur is daar nog onvoldoende toekomstbestendig voor ingericht. De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau wel aan de daaraan te stellen eisen.

Betere coördinatie van beleid

De staatssecretaris Koninkrijksrelaties coördineert de inzet van het Rijk op de BES-eilanden en is verantwoordelijk voor samenhang van het rijksbeleid. Het Ministerie van BZK is namelijk niet het enige ministerie dat geld uitgeeft in Caribisch Nederland. Verschillende departementen voeren op de eilanden beleid uit en financieren projecten. Weten zij van elkaar wat zij op de eilanden doen en hoeveel geld ze aan de openbare lichamen overmaken? Als de staatssecretaris dit onvoldoende coördineert kan er bijvoorbeeld bij de bijzondere uitkeringen geen goede afweging plaatsvinden van kosten en baten en kunnen er op de BES-eilanden opnieuw achterstanden ontstaan.

IT-beheer en informatiebeveiliging SSO-CN moet beter

De overheidsorganisaties die taken uitvoeren op de BES-eilanden, zijn ondergebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Bij de sharedserviceorganisatie van de RCN (SSO-CN) zijn de informatiebeveiliging en het IT-beheer al langere tijd niet op orde. SSO-CN is gestart met een verbeterprogramma dat ook de achterliggende oorzaken aanpakt. We zien verbetering, maar er moet ook nog veel gebeuren.

Problemen bij terugkeer naar lokaal bestuur Sint-Eustatius

In 2018 heeft de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties ingegrepen in het eilandbestuur van Sint-Eustatius vanwege grove taakverwaarlozing. Een regeringscommissaris werkt sindsdien aan de verbetering van het openbaar bestuur. De staatssecretaris heeft in 2022 processen in gang gezet om gefaseerd terug te keren naar lokaal bestuur. De situatie voor deze terugkeer was eind 2022 nog onvoldoende toekomstbestendig ingericht. Wij hebben geconstateerd dat aan een aantal wettelijke voorwaarden daarvoor nog niet werd voldaan. Sint-Eustatius is, met ongeveer 3.000 inwoners, een klein eiland met een grote verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld een internationale lucht- en zeehaven. Sint-Eustatius heeft voortdurend te maken met capaciteitsproblemen en de vraag rijst of Nederland wel voldoende rekening houdt met de kleinschaligheid van het eiland. Het gevoerde beleid voor de bestuurlijke ingreep op Sint-Eustatius beoordelen wij dan ook als zorgelijk.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties 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


Bestaande onvolkomenheid


2019 2020 2021 2022


1. IT-beheer SSO-CN




 Onvolkomenheid

 Ernstige onvolkomenheid

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

 Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

 Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond 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. 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 2022 € 375 miljoen. Dit is 0,1% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 187 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 104 miljoen.

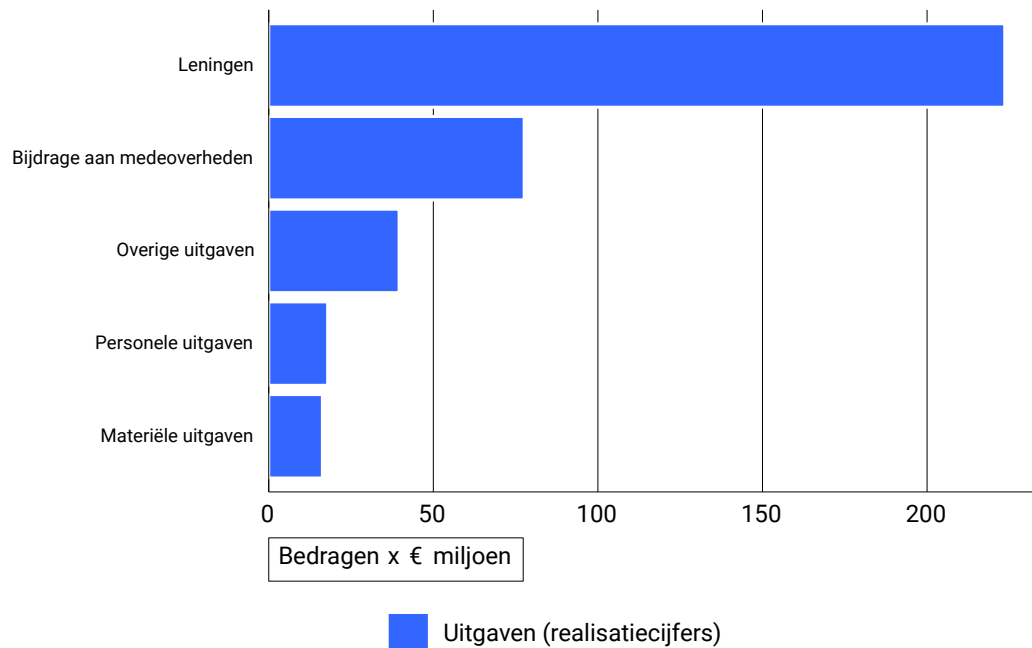
Tabel 1 Koninkrijksrelaties (IV) in miljoenen €

	2020	2021	2022
Verplichtingen	823	930	187
Uitgaven	852	793	375
Ontvangsten	63	52	104

In 2022 is veel steun in het kader van de coronacrisis en de orkaanschades verder afgebouwd. Dit verklaart de forse daling van verplichtingen en uitgaven in het afgelopen jaar.

Figuur 1 Uitgaven Koninkrijksrelaties in 2022

Van de begroting van Koninkrijksrelaties gaat het meeste geld naar leningen



In 2022 is een groot deel van de uitgaven van Koninkrijksrelaties gegaan naar leningen aan de Caribische landen. Onder de bijdragen aan medeoverheden vallen bijvoorbeeld de bijdrage onderwijshuisvesting Curaçao en overige bijstand aan de landen.

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 ontvangen van de minister van BZK. Tabel 2 geeft een overzicht van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van het BES-fonds.

Tabel 2 BES-fonds (H) in miljoenen €

	2020	2021	2022
Verplichtingen	51	52	67
Uitgaven	51	52	67
Ontvangsten	51	52	67

De verhoging van de verplichtingen en uitgaven in 2022 ten opzichte van de vorige jaren zit met name in de CN-enveloppe (€ 7,5 miljoen) en een Natuur- en Milieubeleidsplan (€ 10,9 miljoen).

Verhouding vrij besteedbare en geormerkte budgetten

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ontvangen, naast de uitkering uit het BES-fonds, ook geormerkte budgetten rechtstreeks vanuit departementale begrotingen in de vorm van bijzondere uitkeringen. Deze bijzondere uitkeringen zijn vergelijkbaar met specifieke uitkeringen die gemeenten in Europees Nederland ontvangen. Op verzoek van de Tweede Kamer deden wij onderzoek naar deze bijzondere uitkeringen (Algemene Rekenkamer, 2021). De minister van BZK heeft als coördinerend minister de wettelijke taak om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen en de integrale samenhang van het rijksbeleid voor Caribisch Nederland te bewaken. Het toenemend aandeel van bijzondere uitkeringen in de inkomsten van de BES-eilanden staat op gespannen voet met het doel de lokale autonomie van de openbare lichamen te bevorderen. Dat concludeerden we eerder al in het onderzoek naar de bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland. Ook zagen we dat de samenhang van beleid niet goed bewaakt wordt, omdat vakministers en de ministers van BZK en Financiën voorstellen voor bijzondere uitkeringen beperkt met elkaar afstemmen. Daarnaast houden ministers zelden rekening met de structurele kosten voor de openbare lichamen die gepaard gaan met verbeteringen die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd, zoals hogere onderhoudskosten. Er vindt vooraf geen goede afweging plaats van kosten en baten en zo ontstaan opnieuw achterstanden. Ook in het kader van ons onderzoek naar de bestuurlijke interventie op Sint-Eustatius zien wij deze problemen in relatie tot de bijzondere uitkeringen (zie § 5.1).

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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 uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van Koninkrijksrelaties



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het BES-fonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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.

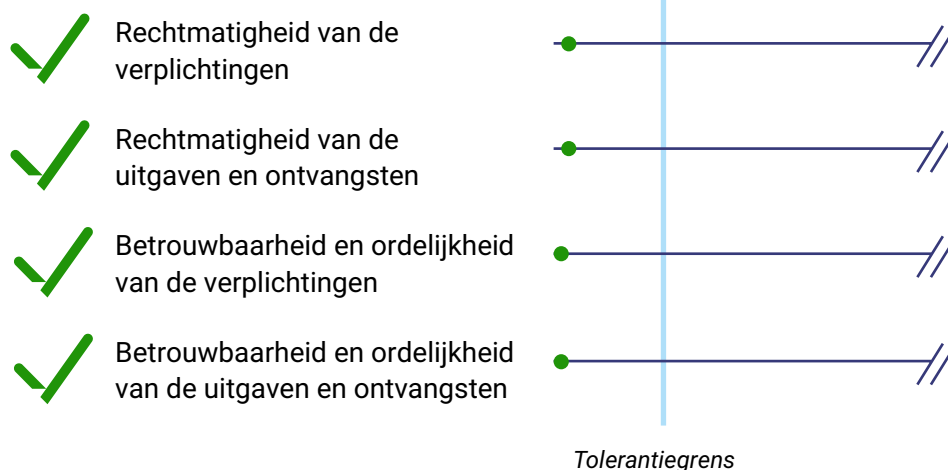
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties:

- 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 Koninkrijksrelaties (IV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties is opgenomen omvat € 9,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4 en 6. Het bedrag aan uitgaven omvat € 7,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 4 en 6.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 BES-fonds

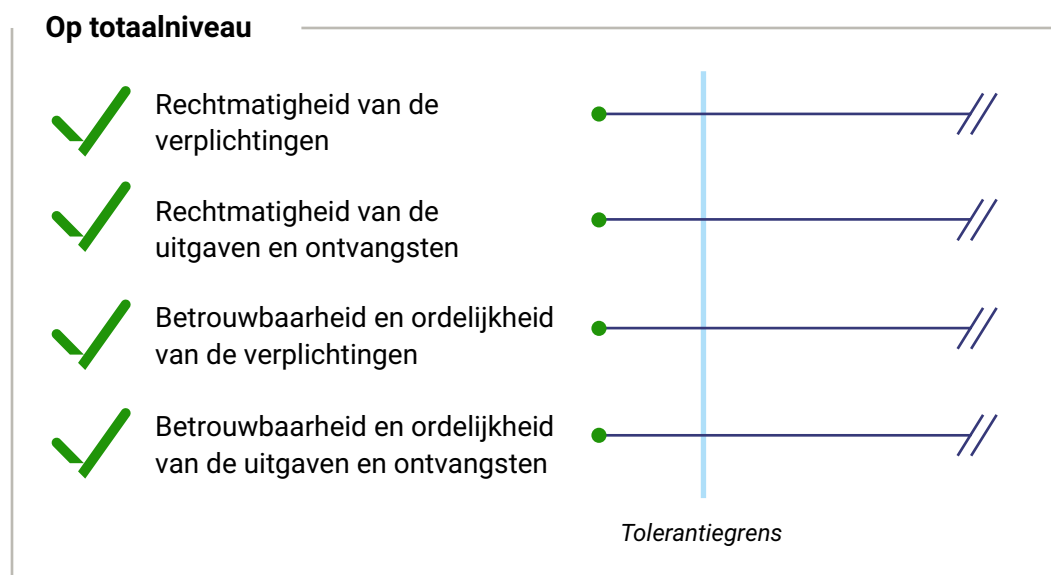
In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het BES-fonds is opgenomen omvat € 4,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat € 4,8 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

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 2022* van Koninkrijksrelaties:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 6 Apparaat. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau



Artikel 6: fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 3,9 miljoen).

Fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 6 Apparaat

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 6 Apparaat is overschreden. Het betreft fouten van € 3,9 miljoen die de tolerantiegrens van € 3,5 miljoen overschrijden.

De fouten worden veroorzaakt door een beleidsmatige mutatie van € 2,8 miljoen die ten onrechte niet is gemeld aan de Kamers en fouten bij inkopen voor een bedrag van € 1,1 miljoen. Deze fouten zijn gerelateerd aan tekortkomingen in de bedrijfsvoering van SSO-CN.

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 2021 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). Vervolgens beschrijven we de onvolkomenheid in detail (§ 4.3) en nemen we een passage op over een tekortkoming in het financieel beheer bij *Unit SZW* (§ 4.4). 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 2022* verstrekt (§ 4.5).

Voor het oordeel over het financieel en materieel beheer en overige aspecten in de bedrijfsvoering voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds, verwijzen we naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)* (Algemene Rekenkamer, 2023a). Hiermee sluiten wij aan op de wijze waarop de minister zich verantwoordt over de bedrijfsvoering ten behoeve van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en BES-fonds in de bedrijfsvoeringsparagraaf die zij heeft opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van BZK (VII) (BZK, 2023a). Dit met uitzondering van informatie over de rechtmatigheid en de totstandkoming van niet-financiële informatie. Deze twee onderdelen zijn wel opgenomen in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties en BES-fonds.

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

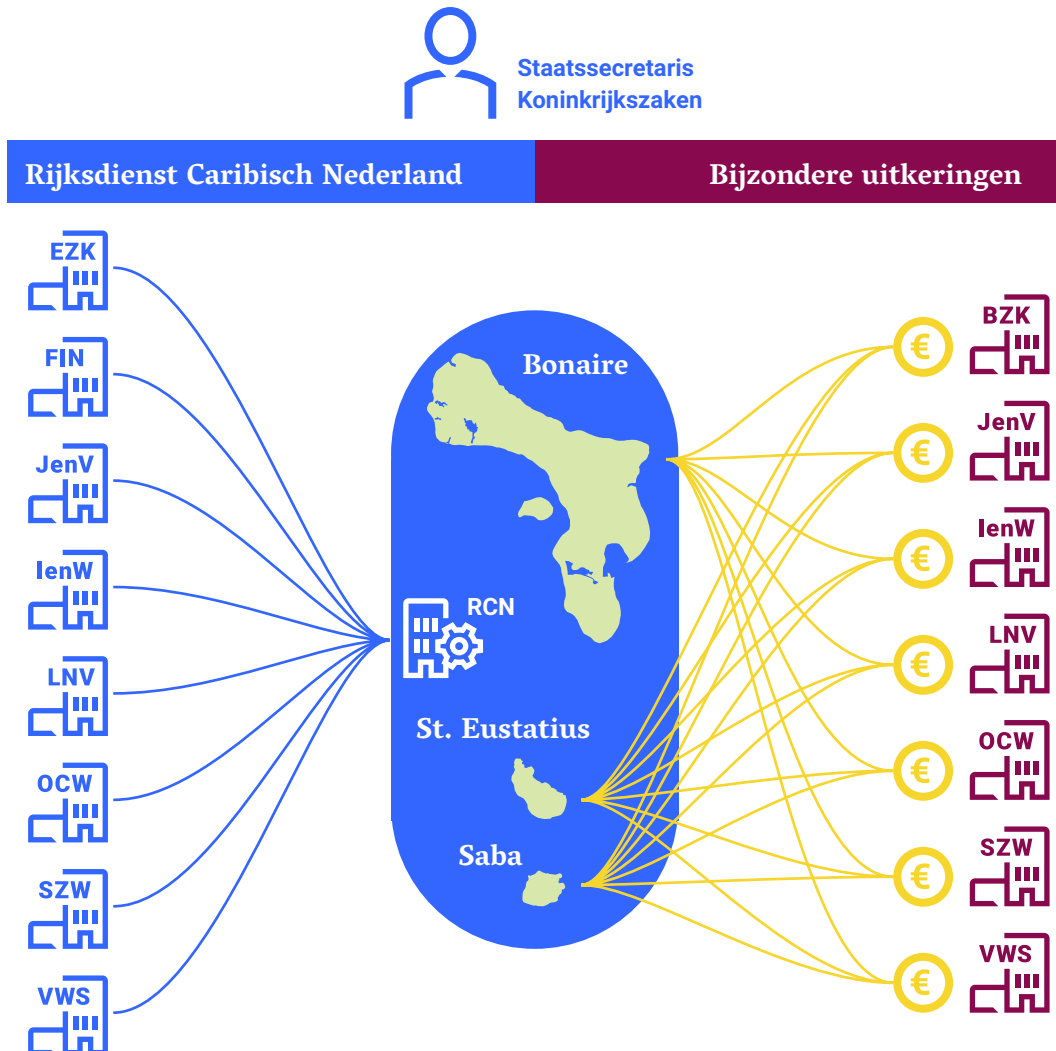
Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Op de eilanden wordt beleid uitgevoerd en worden projecten gefinancierd vanuit de ministeries in Europees Nederland. Waar de departementen verantwoordelijk zijn voor het beleid dat zij voeren voor Caribisch Nederland, is de taak van de staatssecretaris het coördineren van de rijksbrede inzet in Caribisch Nederland en het bevorderen van de integrale samenhang (Algemene Rekenkamer, 2021). Daarbij vragen wij ons opnieuw af of de departementen in voldoende mate van elkaar weten wat zij doen op de eilanden en hoeveel geld zij voor bepaalde projecten overmaken. Uit eerder onderzoek naar de bijzondere uitkeringen dat wij in 2021 publiceerden, bleek dat dit onvoldoende het geval was, waardoor er geen goede afweging plaatsvindt van kosten en baten en er op de BES-eilanden opnieuw achterstanden ontstaan (Algemene Rekenkamer, 2021).

Rijksdienst Caribisch Nederland

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.

Figuur 2 Samenhang rijksbeleid voor Caribisch Nederland

De staatssecretaris van KR is verantwoordelijk voor het functioneren van RCN en coördineert het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland



De Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties. Dit 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 al een aantal jaren kritisch op het functioneren van de informatiebeveiliging SSO-CN: we beoordelen dit sinds 2014 als onvolkomenheid. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben we dit verbreed naar het gehele IT-beheer door SSO-CN. Dit jaar constateren we dat er weliswaar positieve ontwikkelingen zijn, maar dat er ook nog veel verbeterpunten zijn.

Sinds 2016 zien we ook tekortkomingen in het financieel beheer van de unit Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ook dit jaar zien we tekortkomingen bij het verstrekken van uitkeringen door de unit SZW (Algemene Rekenkamer, 2023). Deze tekortkomingen uiten zich in fouten en onzekerheden in de loondervingsuitkeringen.

Bijzondere uitkeringen

De staatssecretaris heeft ook een verantwoordelijkheid op het gebied van de financiering van de eilanden. De staatssecretaris heeft de taak om de lokale autonomie van de eilanden te bevorderen, waarvoor zij het BES-fonds beheert. We zien echter dat het aantal bijzondere uitkeringen over een periode van meerdere jaren flink is gestegen. Bijzondere uitkeringen komen vanuit de departementale begrotingen. Dit is geoordeeld geld dat bestemd is voor een bepaald doel. De openbare lichamen moeten over de besteding van dit geld verantwoording afleggen aan de departementen. De vrije uitkeringen vanuit het BES-fonds – die de eilanden vrij kunnen besteden – zijn de afgelopen jaren daarentegen nauwelijks gestegen. In ons rapport *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland* concludeerden we dat dat op gespannen voet staat met het doel om de lokale autonomie op de eilanden te bevorderen, zodat de inwoners zelf vorm kunnen geven aan de prioriteiten op de eilanden (Algemene Rekenkamer, 2021).

De samenhang tussen de bijzondere uitkeringen wordt onvoldoende bewaakt doordat afstemming tussen de verantwoordelijke departementale ministers en de ministers van BZK en Financiën beperkt plaatsvindt. Er zijn inmiddels bestuursakkoorden gesloten met de 3 eilanden om die coördinatie te verbeteren. Vanuit Den Haag wordt echter nog altijd meer aan bijzondere uitkeringen uitgekeerd dan er daadwerkelijk besteed wordt in de Cariben. In 2022 bedragen de totale rijksuitgaven aan Caribisch Nederland ruim € 539 miljoen (BZK, 2022d).¹

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 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheid bij Koninkrijksrelaties en het BES-fonds

Bestaande onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022
1. IT-beheer SSO-CN			✗	✗

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 IT-beheer en informatiebeveiliging SSO-CN in langdurig proces van verbetering

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft voortgang geboekt bij het verbeteren van de informatiebeveiliging bij SSO-CN, maar het verbetertraject is uitdagend en nog niet voltooid. Ook het IT-beheer in breder perspectief toont verbeteringen. Ook hier is het beheer nog niet geheel op orde.

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 breder perspectief draagt er zorg voor dat IT-processen goed functioneren en waarborgt betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van data en beschikbaarheid van applicaties.

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2014 beoordelen wij de informatiebeveiliging van RCN, meer specifiek die van SSO-CN, als een onvolkomenheid. Vorig jaar plaatsen wij de bevindingen over informatiebeveiliging in het bredere perspectief van IT-beheer, omdat er ook tekortkomingen waren op IT-beheeraspecten. Zo waren het beheer van wijzigingen in de IT-systemen en het proces waarmee de toegang voor gebruikers tot IT-systemen wordt geregeld, niet op orde.

Verbeterplan informatiebeveiliging is in uitvoering

SSO-CN heeft in 2022 voortgang geboekt met het uitvoeren van de maatregelen uit het verbeterplan van de informatiebeveiliging. Het verbetertraject van SSO-CN om de onvolkomenheid op te lossen is meerjarig. Op alle 4 onderdelen van de informatiebeveiliging (governance, organisatie, risicomangement en incident management) constateren wij zowel positieve ontwikkelingen als nog resterende verbeterpunten. SSO-CN is daarmee nog niet klaar met de verbetering van de informatiebeveiliging.

In 2023 is SSO-CN voornemens om de verbetermaatregelen af te ronden. Wij onderschrijven dit voornemen, maar wij zien hierbij als belangrijke risico's het personeelsverloop in het management en mogelijke veranderingen in de wensen van afnemers van IT-dienstverlening.

IT-beheer is in proces van verbetering

De Auditdienst Rijk (ADR) rapporteerde over 2021 problemen in de beveiliging van IT-componenten, het proces van wijzigingsbeheer, het wachtwoordbeheer en het proces van gebruikersbeheer. Dit zijn de kernelementen van de generieke IT-beheersingsmaatregelen (de zogenoemde *general IT controls*). Vanwege deze bevindingen hebben het Ministerie van BZK en SSO-CN gezorgd voor extra capaciteit en aanvullende afspraken gemaakt. Wij constateren in 2022 vooruitgang in het verbeteren van de opzet van deze IT-beheersingsmaatregelen, met name bij de onderdelen wijzigingsbeheer en wachtwoordbeheer.

Toegenomen aandacht voor achterliggende oorzaken langdurige problematiek

SSO-CN is een meerjarig verbeterprogramma gestart waarmee de langdurig spelende knelpunten bij IT governance, personeel en cultuur worden aangepakt. We constateren dat er binnen de organisatie SSO-CN meer aandacht is voor deze knelpunten. Op dit moment loopt een onderzoek naar deze knelpunten waarbij eerder verricht onderzoek naar SSO-CN en de evaluatie van SSO-CN zal worden betrokken. Wij achten het noodzakelijk om bewustzijn over deze bovengenoemde thema's te blijven creëren om zo de problemen in de informatiebeveiliging en het IT-beheer op te kunnen lossen en op de lange termijn te bestendigen.

SSO-CN heeft voortgang geboekt

Wij concluderen dat SSO-CN in 2022 voortgang heeft geboekt met de uitvoering van het verbeterplan informatiebeveiliging, maar hiermee nog niet klaar is. De vorig jaar gesignaleerde tekortkomingen in het IT-beheer en de informatiebeveiliging van SSO-CN zijn nog niet opgelost. Wel zijn er duidelijk positieve ontwikkelingen. In 2023 is SSO-CN voornemens om de informatiebeveiliging en het IT-beheer verder te verbeteren en moet zij kunnen aantonen dat de verbeteringen in de opzet ook goed werken in de praktijk.

4.4 Problemen bij andere ministeries bij uitgaven aan Caribisch Nederland

Het grootste deel van de uitgaven aan Caribisch Nederland is afkomstig van andere begrotingshoofdstukken dan Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H). Om inzicht

te bieden in alle problemen die wij zien bij de uitgaven aan Caribisch Nederland, gaan wij kort in op problemen bij andere ministeries.

Nauwelijks voortgang in financieel beheer unit SZW bij verstrekking uitkeringen

Sinds 2016 beoordelen wij het financieel beheer bij de unit SZW als een onvolkomenheid. In 2021 is de nieuwe loondervingsapplicatie opgeleverd. In deze applicatie zijn te weinig beheersingsmaatregelen opgenomen. Ook ervaren medewerkers deze applicatie niet als gebruiksvriendelijk. Hierdoor maken zij fouten, zoals het invoeren van onjuiste loongegevens. Ook ontbreken herbeoordelingen waardoor uitkeringen mogelijk onterecht ongewijzigd doorlopen. Dit uit zich in fouten en onzekerheden in de loondervingsuitkeringen. Dit wordt uitgebreider beschreven in ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Algemene Rekenkamer, 2023b).

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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 hebben we opnieuw onderzoek gedaan naar de interventie in het bestuur van het openbaar lichaam Sint-Eustatius (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) (§ 5.2).

5.1 Bestuurlijke interventie Sint-Eustatius



Sinds 2018 grijpt de Nederlandse rijksoverheid in op Sint-Eustatius. Op basis van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius is er een regeringscommissaris aangesteld, omdat er volgens een rapportage van een Commissie van Wijzen sprake was van grove taakverwaarlozing door het eilandbestuur (BZK, 2018). Deze wet kende een einddatum van 17 maart 2021, maar er bleek meer tijd nodig te zijn om het lokaal bestuur van Sint-Eustatius op orde te krijgen. Op 16 juli 2020 trad daarom de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius in werking, waarmee de ingreep werd verlengd. Op dit moment zijn de maatregelen van deze bestuurlijke interventie nog steeds niet afgerond.

5.1.1 4 Problemen bij de terugkeer naar lokaal bestuur

Eind 2022 was nog niet voldaan aan alle voorwaarden om de terugkeer naar lokaal bestuur op Sint-Eustatius mogelijk te maken. De voorzieningen van het lokale bestuur zijn daarvoor nog onvoldoende toekomstbestendig ingericht. Dit lichten we in de

volgende paragrafen verder toe. We starten met een korte schets van de situatie en de fasen van de weg terug naar lokaal eilandbestuur (§ 5.1.2).

Allereerst stellen we vast dat de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties eind 2022 voornemens was om in goed vertrouwen het budgetrecht aan het openbaar lichaam Sint-Eustatius terug te geven voordat aantoonbaar werd voldaan aan alle in de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius gestelde eisen (fase 2.2) (§ 5.1.3).

Ten tweede concluderen we dat de eilandsraad en de regeringscommissaris zich niet altijd aan hun rollen houden en voorschriften niet altijd goed opvolgen (§ 5.1.4).

Ten derde beschrijven we dat een klein eiland als Sint-Eustatius, met ongeveer 3.000 inwoners, onvermijdelijk te maken heeft met capaciteitsproblemen.

Het is lastig om voldoende geschikt personeel te vinden, voor alle aspecten van het bestuur en financieel beheer, dat de lokale situatie goed kent en voldoende opgeleid en ervaren is (§ 5.1.5).

Tot slot concluderen we dat de bijzondere uitkeringen aan Sint-Eustatius toenemen, maar dat een groot deel daarvan niet is besteed (§ 5.1.6). Daarnaast wordt er beperkt rekening gehouden met de structurele kosten die gepaard gaan met verbeteringen die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd.

We hebben ons onderzoek in februari 2023 afgesloten. Onze onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 2.

5.1.2 Van ingrijpen in 2018 tot gefaseerde terugkeer naar lokaal bestuur

Op 7 februari 2018 stemde de Tweede Kamer in met de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius. Dit markeerde het begin van de bestuurlijke ingreep door de Nederlandse regering op het openbaar lichaam Sint-Eustatius. De toenmalige staatssecretaris van Koninkrijksrelaties was van plan om maximaal 2 jaar bestuurlijk in te grijpen. De ingreep had 2 doelen: het herstellen van het lokale bestuur en het inlopen van achterstanden op economisch, ecologisch en sociaal gebied. Bij de afronding van dit onderzoek, bijna 5 jaar na de bestuurlijke ingreep, was de terugkeer naar een lokaal bestuur nog niet voltooid.

De taken en bevoegdheden van de voormalige eilandsraad en het bestuurscollege werden overgenomen door een regeringscommissaris en een plaatsvervangend regeringscommissaris. Deze functionarissen zijn aangesteld door de staatssecretaris

en rapporteren rechtstreeks aan deze bewindspersoon. Inmiddels is de interventie verder gevorderd waarbij een eilandsraad is verkozen en gedeputeerden zijn aangesteld. Zij hebben echter nog niet al hun bevoegdheden teruggekregen.

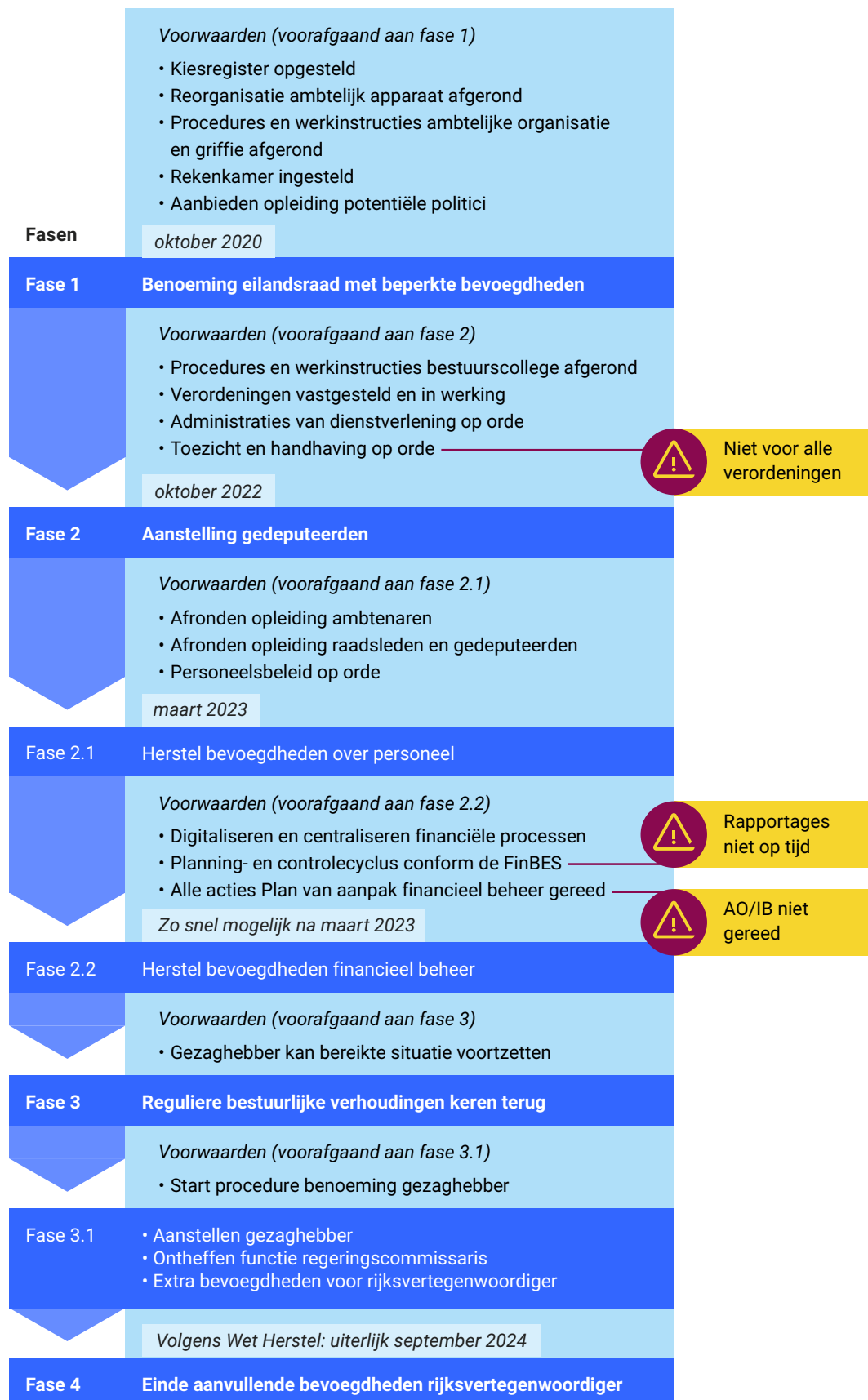
In fasen terug naar lokaal bestuur

De staatssecretaris is ervoor verantwoordelijk dat aan alle voorwaarden in de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius wordt voldaan om de bestuurlijke ingreep af te kunnen ronden. Zij werkt daarvoor samen met de eilandsraad en het bestuurscollege, waaraan na afronding van de ingreep het bevoegd gezag moet worden overgedragen. Het herstel is opgesplitst in 4 hoofdfasen en enkele subfasen. De overgang naar een volgende fase vindt plaats wanneer aan de daarbij horende voorwaarden wordt voldaan. Tijdens ons onderzoek (oktober 2022 tot en met februari 2023) zat de bestuurlijke situatie in fase 2, maar werd er door de staatssecretaris al gewerkt aan de wettelijke procedures om fase 2.1 en fase 2.2 in gang te zetten.

In figuur 3 laten we zien aan welke voorwaarden er voldaan moet zijn om de stap naar een volgende fase te maken. We geven ook de status eind 2022 aan van een aantal voorwaarden.

Figuur 3 Overzicht fasen, bijbehorende voorwaarden en voortgang op de weg terug naar lokaal eilandbestuur

Verschillende fase-overgangen zijn al ingezet, terwijl nog niet aan alle voorwaarden is voldaan



Bij start nieuwe fase nog niet voldaan aan benodigde voorwaarden

Om na afronding van de ingreep zeker te zijn dat het lokale bestuur in staat is gesteld om zijn taken naar behoren uit te voeren, zijn er in de wet per fase voorwaarden gesteld waar het openbaar lichaam Sint-Eustatius aan moet voldoen. Wij zien dat fase 1 en fase 2 zijn ingegaan terwijl aan verschillende voorwaarden hiervoor nog niet werd voldaan.

Voor de overgang naar fase 2 is het bijvoorbeeld een voorwaarde dat alle eilandsverordeningen zijn bijgewerkt, vastgesteld en in werking zijn getreden. Verordeningen zijn lokale uitwerkingen van wettelijke kaders, en zijn daarmee essentieel voor het naar behoren functioneren van het lokale bestuur. Hieronder vallen fiscale regels, maar bijvoorbeeld ook de lokale uitwerking van vergunningen en verkeersregels.

De staatssecretaris rapporteerde over 86 te actualiseren verordeningen, maar uit ons onderzoek blijkt dat door de gebrekkige lokale administratie het niet duidelijk was hoeveel verordeningen er precies geactualiseerd moesten worden. Daarnaast concluderen we dat de verordeningen weliswaar formeel op tijd zijn vastgesteld, maar dat de praktische uitvoering daarvan nog niet voor alle verordeningen mogelijk was. Eén dag voor de geplande overgang naar fase 2, op 27 september 2022, zijn de laatste 4 (van de gerapporteerde 86) verordeningen formeel vastgesteld. Hoe de uitvoering van de verordeningen plaatsvindt, moest de regeringscommissaris daarna nog uitwerken in afzonderlijke besluiten. Ook het wettelijk vereiste toezicht en handhaving op deze verordeningen was nog niet operationeel op het moment dat fase 2 van kracht werd.

Voorbeeld toezicht en handhaving niet op orde

De Wegenverkeersverordening is als laatste verordening vastgesteld, met daarin regels over alcohol in het verkeer. Deze regels kunnen niet worden gehandhaafd doordat er geen blaasapparatuur is op het eiland en er geen getrainde handhavers zijn die deze apparatuur kunnen gebruiken.

5.1.3 Voornemens om budgetrecht terug te geven

De staatssecretaris informeerde eind 2022 de Tweede Kamer dat zij voornemens was om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheden van de eilandsraad en het bestuurscollege. In fase 2.2 van de ingreep zal het budgetrecht worden teruggegeven aan de eilandsraad en krijgt het bestuurscollege de bevoegdheden terug over financiële zaken. Dat is in feite de afronding van de bestuurlijke ingreep, omdat de regeringscommissaris dan geen inhoudelijke bevoegdheden meer heeft. Om deze fase in te laten gaan, moet onder andere aan de voorwaarden zijn voldaan dat het financieel beheer en de planning- en controlcyclus op orde zijn.

De staatssecretaris baseert het voornemen dat zij eind 2022 uitsprak om het budgetrecht over te dragen aan de eilandsraad en het bestuurscollege op de uitkomsten van een onderzoek dat zij door Ernst & Young Curaçao heeft laten uitvoeren. Dit was een onderzoek naar de voortgang van het financieel beheer van het openbaar lichaam Sint-Eustatius (BZK, 2022b). De staatssecretaris heeft eind 2022 ook uitgesproken dat zij voornemens is om afspraken te maken met de eilandsraad en het bestuurscollege van Sint-Eustatius waarin zij uitgaat van hun commitment aan het voldoen aan de wettelijke vereisten voor het financieel beheer (BZK 2023a).

De Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius stelt echter als voorwaarde voor de teruggave van het budgetrecht dat de financiën aantoonbaar moeten voldoen aan de regels van de FinBES. Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat het financieel beheer begin 2023 nog niet toekomstbestendig was ingericht en dat de planning- en controlcyclus ook nog niet op orde was.

Financieel beheer is nog niet toekomstbestendig ingericht

De eilandsraad en het bestuurscollege moeten hun taken en bevoegdheden op grond van de FinBES zelf naar behoren kunnen vervullen. Daaronder valt de totstandkoming en inrichting van de begroting en jaarrekening, het financieel beheer en de financiële controle. Toezicht hierop is in de FinBES belegd bij het College financieel toezicht (Cft). Onderdelen van het financieel beheer waren begin 2023 nog niet op orde (Cft, 2023). In het onderzoek dat Ernst & Young Curaçao in opdracht van de staatssecretaris eind 2022 uitvoerde, concludeerde Ernst & Young Curaçao dat de administratieve organisatie en het intern beheer (AO/IB) niet toereikend waren geanalyseerd, uitgewerkt en geïmplementeerd om een controle op relevante onderdelen mogelijk te maken. Zij hebben daarom besloten om de diepgang van het onderzoek af te schalen. In plaats van een auditrapport maakten zij een adviesrapport. Daarin beschreven zij welke stappen nodig zijn om tot een adequate AO/IB te komen die volgens de vereisten op rechtmatigheid te controleren is.

In dit adviesrapport worden 27 vervolgstappen genoemd die nodig zijn voordat de administratieve organisatie en het interne beheer van voldoende niveau zijn. De uitvoering van deze benodigde verbeterstappen zou tot minimaal september 2023 in beslag nemen. Het Cft ziet als gevolg van dit adviesrapport dat met deze nadruk op de administratieve organisatie en het interne beheer andere maatregelen ter verbetering van het financieel beheer, zoals het versterken van de begrotingscyclus en het risicomanagement, naar de achtergrond lijken te verdwijnen (Cft, 2023).

Planning- en controlcyclus nog niet op orde

De staatssecretaris schreef begin 2023 aan de Kamer dat, zoals de FinBES voorschrijft, alle rapportages van 2022 volgens de planning- en controlcyclus juist en tijdig zijn opgeleverd (BZK 2023a). Wij komen tot een andere conclusie: de wettelijke aanlevertermijnen zijn niet gehaald bij het jaarverslag 2021, de 3 kwartaalrapportages 2022 en de ontwerpbegroting voor 2023-2026 (Cft, 2022a, b, c, d). De planning- en controlcyclus functioneerde in 2022 nog niet volgens de FinBES. Het gevolg hiervan is onder andere dat er minder tijd is om bij te sturen.

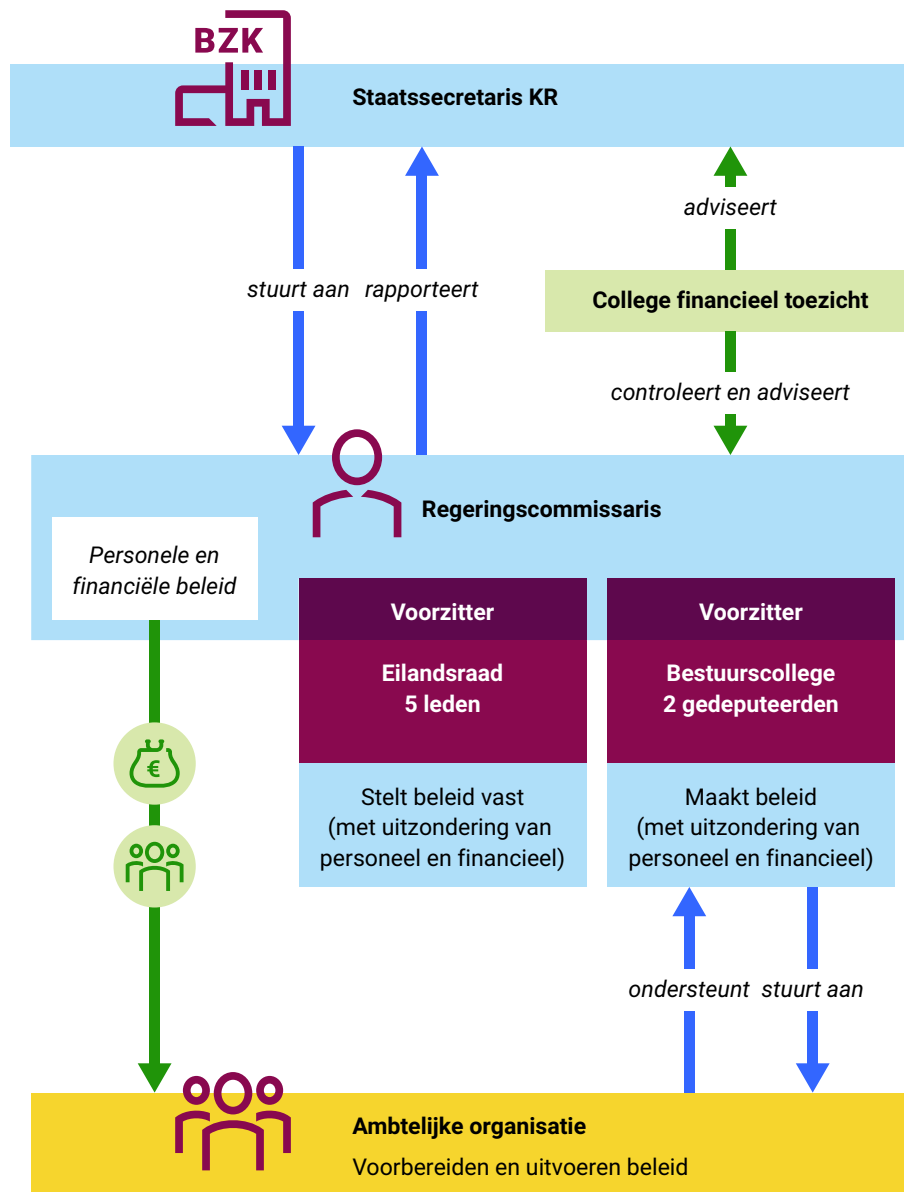
5.1.4 Rollen en bevoegdheden worden niet standvastig gevolgd door regeringscommissaris en eilandsraad

We zien dat zowel de regeringscommissaris als de eilandsraad zich niet goed aan de verdeling van rollen en bevoegdheden houden. Hierdoor functioneren de afgesproken checks and balances van macht en tegenmacht niet goed. Dit draagt niet bij aan het herstel van het vertrouwen tussen de regeringscommissaris en de eilandsraad, dat nodig is voor een heldere en effectieve samenwerking.

In figuur 4 laten we zien hoe de bestuurlijke situatie eruitzag begin 2023, bij de afronding van ons onderzoek.

Figuur 4 Bestuurlijke verhoudingen op Sint-Eustatius in fase 2

Bestuurlijke relaties van de regeringscommissaris in fase 2



Rol eilandsraad

In de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius en in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) is vastgelegd wat de taken en bevoegdheden zijn van alle betrokken partijen, zoals de regeringscommissaris en de eilandsraad. Uit ons onderzoek blijkt dat de eilandsraad zich ook bezig wil houden met de uitvoering van beleid, in plaats van het stellen van kaders en de controle op de uitvoering van het beleid, wat zijn taak is als volksvertegenwoordiging. Wij denken dat de eilandsraad in de toekomst het effectiefst kan zijn door zich te richten op zijn rollen als kadersteller en controleur van het bestuurscollege vanuit het publieke belang van alle Statianen.

Voorbeeld natuurverordening

Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de eilandsraad is omgegaan met de natuurverordening. In de Verordening Natuurbeheer gaat het onder andere over de aanpak van loslopend vee, de agrarische ontwikkeling op het eiland en de visrechten op Conch, een bedreigde zeeslak. Op Sint-Eustatius zijn dat controversiële thema's, waar economische en ecologische belangen spelen. In het najaar van 2022 is de eilandsraad niet akkoord gegaan met de voorgestelde natuurverordening omdat een meerderheid van de eilandsraad invloed wil kunnen uitoefenen op de uitvoering van de verordening. Resultaat is een bestuurlijke impasse waardoor de oude verordeningen over de natuur uit 1966 en 1996 nog niet vervangen zijn. Deze opstelling van de eilandsraad heeft het inlopen van achterstanden op ecologisch gebied verder vertraagd.

Voorbeeld begrotingsproces

In het proces van het vaststellen van de begroting zien we problemen in de taakvastheid en bevoegdheden van de verschillende partijen. De regeringscommissaris heeft zowel qua tijdspad als qua proces zich niet gehouden aan de richtlijnen uit de FinBES en de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius. Zo is de ontwerpbegroting samen met het advies van de Cft niet openbaar gemaakt. Door afspraken tussen de staatssecretaris en de eilandsraad was de eilandsraad in de veronderstelling dat zij mee mochten beslissen over de begroting. Wij merken hierbij op dat de financiële taken en bevoegdheden (budgetrecht) op dat moment nog niet terug waren bij de eilandsraad en zij daarmee ook niet bevoegd waren om mee te beslissen over de ontwerp-begroting. De eilandsraad en de regeringscommissaris hanteerden verschillende definities over wat meebeslissen in de begroting betekende. Uit ons onderzoek blijkt dat geen van de partijen zich in het proces van de ontwerp-begroting gehouden heeft aan zijn taken en bevoegdheden. Op deze manier functioneert het systeem van checks and balances onvoldoende. Dit heeft de toch al wankelende onderlinge relatie geen goed gedaan.

Om de ontstane impasse te doorbreken is op 9 februari 2023 de inmiddels vastgestelde begroting 2023-2026 opnieuw geagendeerd. In deze raadsvergadering werd de procedure wel gevolgd. Het advies van het Cft is door de regeringscommissaris toegelicht en de eilandsraad heeft inhoudelijke vragen gesteld.

5.1.5 Problemen door beperkte capaciteit

Een klein eiland als Sint-Eustatius met ongeveer 3.000 inwoners heeft voortdurend te maken met capaciteitsproblemen. Dit komt onder andere tot uiting bij de uitvoering van projecten en de implementatie, uitvoering en handhaving van verordeningen. Zo bevalen wij de minister van BZK vorig jaar al aan meer oog te hebben voor de kleinschaligheid en de beperkte uitvoeringscapaciteit van het openbaar bestuur op Sint-Eustatius. Met de bestuurlijke ingreep is een grote inhaalslag gestart voor het professionaliseren en organiseren van het ambtelijk apparaat, maar we zien dat vacatures lastig zijn te vervullen.

Een klein openbaar lichaam met grote verantwoordelijkheden

Sint-Eustatius heeft een olieterminal, een internationale luchthaven en een zeehaven, iets wat in Europees Nederland alleen bij grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam voorkomt. De werkzaamheden zijn veelzijdig en vragen daarom om multi-inzetbaar (overheids)personeel. Ambtenaren op Sint-Eustatius hebben een breder takenpakket dan gemeenteambtenaren in Europees Nederland. De jurist binnen de ambtelijke organisatie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het bijwerken van de nieuwe verordeningen, aanspreekpunt voor de ministeries bij nieuwe voorstellen van wetgeving én plaatsvervangend strafrechter.

Te weinig capaciteit om lokaal bestuur te herstellen

Er is veel capaciteit nodig om het lokale bestuur te herstellen en achterstanden op economisch, ecologisch en sociaal gebied in te lopen. Op de kleine arbeidsmarkt van Sint-Eustatius is die expertise slechts in zeer beperkte mate beschikbaar. De vraag is of de verwachtingen vanuit het Rijk ten aanzien van de manier en het tempo van de verbeteringen van het openbaar bestuur reëel zijn. Zo heeft het bijwerken van de 86 verordeningen (een voorwaarde voor de overgang naar fase 2) geleid tot grote werkdruk bij de ambtenaren op Sint-Eustatius. Ook voor het toezicht op en de handhaving van de uitvoering van de bijgewerkte verordeningen is onvoldoende capaciteit. Behalve aan mensen ontbreekt het ook aan middelen, zoals voertuigen, computers, printers, portofoons en gespecialiseerde apparatuur (zoals de eerder genoemde blaasapparatuur).

5.1.6 Toename bijzondere uitkeringen waarvan groot deel nog niet is uitgegeven

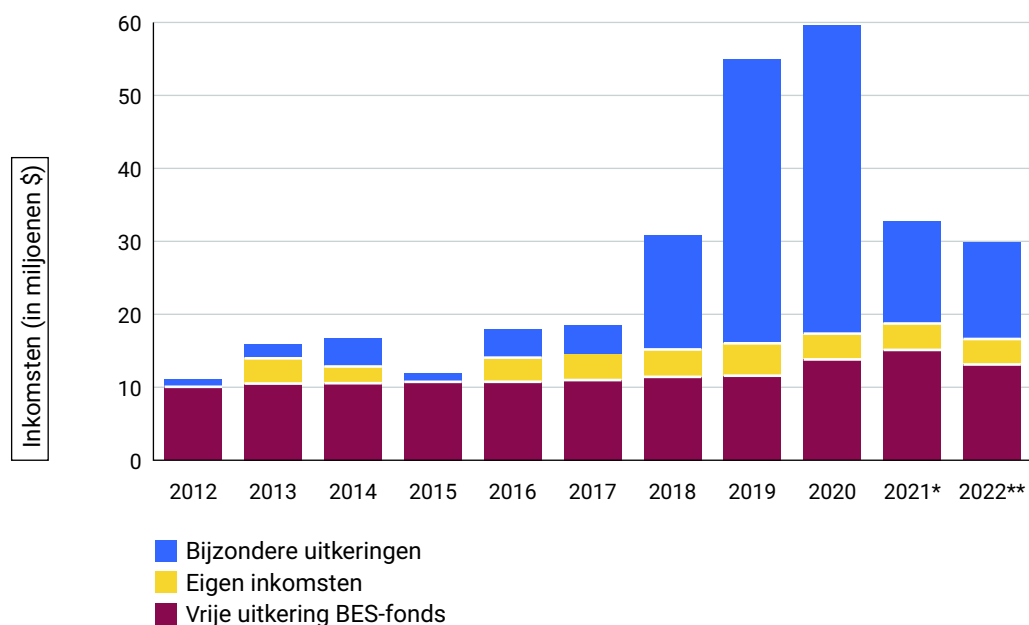
We concluderen dat de bijzondere uitkeringen aan Sint-Eustatius toenemen, maar dat een groot deel daarvan niet is uitgegeven.

Ontwikkeling: toename bijzondere uitkeringen

Het openbaar lichaam Sint-Eustatius kent 3 inkomstenbronnen: eigen inkomsten, de vrije uitkering vanuit het BES-fonds en bijzondere uitkeringen voor geormerkte projecten. Sinds de bestuurlijke ingreep zijn de bijzondere uitkeringen op Sint-Eustatius enorm gestegen. Dit staat niet op zich, maar volgt een trend die we op Saba en Bonaire al eerder zagen en waarover we rapporteerden in het rapport *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland* (Algemene Rekenkamer, 2021). Figuur 5 laat de verhouding zien tussen de bijzondere uitkeringen, eigen inkomsten en de vrije uitkering. Omdat op het eiland de Amerikaanse dollar wordt gebruikt als betaalmiddel, gebruiken we deze valuta ook in onderstaande grafiek.

Figuur 5 Ontwikkeling inkomsten Sint-Eustatius (in miljoenen \$)

Aandeel bijzondere uitkeringen neemt sterk toe



* In 2021 was bij de vrije uitkering sprake van incidentele aanvullingen vanwege de terugval in inkomsten als gevolg van de coronacrisis, inflatie en sociaal beleid

** Inclusief CN envelop (stand volgens 4de uitvoeringsrapportage 2022)

Veel ontvangen geld nog niet uitgegeven

Sint-Eustatius heeft sinds 2010 \$ 141 miljoen aan bijzondere uitkeringen ontvangen, hiervan is anno 2022 \$ 73 miljoen nog niet uitgegeven. Daarvoor zijn verschillende redenen, waaronder:

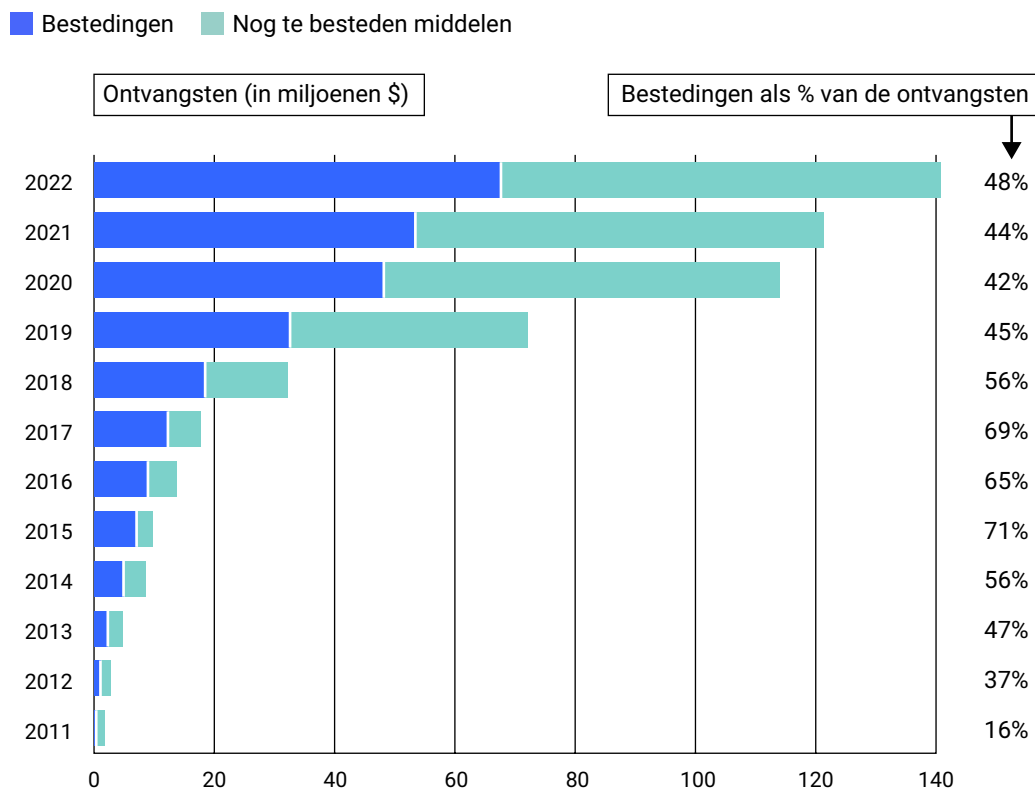
- Er is geen rekening gehouden met de beperkte uitvoeringscapaciteit van het eiland.
- Bij meerjarige projecten zijn de uitgaven over meerdere jaren verspreid.

Daarnaast is er een gebrek aan deugdelijk financieel beheer waardoor projecten administratief niet goed zijn afgerond. Het was in 2022 niet mogelijk om per project specifieke redenen aan te wijzen voor de achterstand in uitvoering. Dit is één van de verbeterprojecten van het plan van aanpak financieel beheer.

Figuur 6 laat zien dat sinds de oprichting van het openbaar lichaam Sint-Eustatius op 10-10-10 de bijzondere uitkeringen toenemen en dat de uitgaven achterblijven bij de ontvangsten.

Figuur 6 Bij elkaar opgetelde ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen

Sinds 2010 nemen de bijzondere uitkeringen sterk toe, maar de laatste jaren wordt minder dan de helft uitgegeven



Bij de ontvangen bijzondere uitkeringen horen ook de kosten die het Ministerie van BZK specifiek aan de bestuurlijke ingreep uitgeeft. Dit is over de hele periode vanaf 2018 € 10,3 miljoen en in 2022 € 1,9 miljoen. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat we bij de bedragen in 2022 moeilijk het onderscheid konden maken tussen de middelen die alleen zijn besteed aan de ingreep en middelen die zijn besteed aan projecten in het verlengde van de ingreep.

Deze bevinding sluit aan bij ons eerdere onderzoek naar bijzondere uitkeringen in Caribisch Nederland (Algemene Rekenkamer, 2021). Toen concludeerden wij dat de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen niet in balans was: het aandeel geormerkte bijzondere uitkeringen in de totale inkomsten van de openbare lichamen was sterk gestegen. Het ontbrak de ministers van BZK en Financiën ook aan een overzicht van en inzicht in de bijzondere uitkeringen die het Rijk aan de openbare lichamen verstrekke.

We concluderen nu, net als in 2021, dat op Sint-Eustatius beperkt rekening gehouden wordt met de structurele kosten die gepaard gaan met verbeteringen die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd. Onderhouds- en voortzettingskosten komen dan ten laste van de vrije uitkering, terwijl de vrije uitkering daarvoor niet wordt verhoogd. Door het ontbreken van een goede afweging vooraf van kosten en baten (incidenteel en structureel) ontstaat de kans op nieuwe achterstanden.

Naar aanleiding van de motie Van den Berg en Ceder (2021) is de minister van BZK gestart met een onderzoek naar de huidige taken, kosten en middelen van de BES-eilanden. Aanvullend worden de mogelijkheden onderzocht om de vrije uitkering in de toekomst actueel te houden. De staatssecretaris is van plan om de resultaten in de zomer van 2023 met de Tweede Kamer te delen (BZK, 2023b).

5.1.7 Oordeel over de beleidsresultaten

Wij zien risico's in de problemen die wij hierboven hebben beschreven. Eind 2022 is nog niet voldaan aan alle wettelijke voorwaarden om de terugkeer naar lokaal bestuur op Sint-Eustatius mogelijk te maken. De staatssecretaris sprak eind 2022 het voorname uit om het budgetrecht van de eilandsraad en het bestuurscollege te herstellen. Ook constateren we dat rollen en bevoegdheden door de eilandsraad en de regeringscommissaris niet standvastig worden gevolgd. Om het lokale bestuur te herstellen en achterstanden op economisch, ecologisch en sociaal gebied in te lopen is deze standvastige invulling van belang. Daarnaast is ook benodigde expertise op het eiland slechts in beperkte mate beschikbaar. Tot slot concluderen we, net als in 2021, dat op Sint-Eustatius beperkt rekening gehouden wordt met de structurele kosten die gepaard gaan met verbeteringen die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd. Onderhouds- en voortzettingskosten komen dan ten laste van de vrije uitkering, terwijl de vrije uitkering niet is verhoogd. Door het ontbreken van een goede afweging vooraf van kosten en baten ontstaat de kans op nieuwe achterstanden.

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. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten 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 we de normen waaraan we getoetst hebben.

Oordeel



Het gevoerde beleid voor de bestuurlijke ingreep Sint-Eustatius beoordelen wij als zorgelijk.

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft in haar reactie een samenvatting met conclusies opgenomen. Deze samenvatting nemen wij hieronder op.

De minister van BZK schrijft: “Uw conclusie over de coördinatie van inzet vanuit het Rijk op de BES-eilanden deel ik. Sinds 2022 is een toetsingscommissie ingesteld voor een verplichte toets van alle bijzondere uitkeringen. In 2023 heeft de staatssecretaris opdracht gegeven tot een onderzoek naar de eilandelijke taken in relatie tot de beschikbare middelen voor de openbare lichamen. Op basis van dit onderzoek zal in de tweede helft van 2023 een kabinetsstandpunt worden opgesteld en kan daarin in breder perspectief (en in samenhang met de te maken bestuurlijke afspraken met de openbare lichamen) worden gekeken naar de verhouding van vrij besteedbare en geormerkte budgetten.

Ten aanzien van het IT-beheer bij SSO-CN concludeert u terecht dat er positieve ontwikkelingen zijn en dat het verbetertraject nog niet is afgerond. In het plan van aanpak 2023 besteed ik aandacht aan de resterende verbeterpunten.

Tot slot uw viertal constatering in zake de terugkeer naar lokaal bestuur op Sint Eustatius, die ik met u deel. Het is juist dat nog niet aan alle voorwaarden uit de wet herstel voorzieningen Sint Eustatius is voldaan bij de beoogde teruggave van het budgetrecht aan het lokale bestuur. Om die reden dient er vóór teruggave van deze bevoegdheid commitment te zijn van het lokale bestuur om de resterende verbeterstappen uit te voeren.

Daarnaast ben ik het eens met uw constatering omtrent het werken binnen rollen en bevoegdheden en het versterken van de uitvoeringskracht. Het gaat om twee onderwerpen die mijn aandacht hebben en die waar nodig met trajecten worden ondersteund.

U merkt tevens terecht op dat het aantal bijzondere uitkeringen aan Sint Eustatius is toegenomen en dat de middelen niet volledig zijn besteed. De toename houdt verband met de bestuurlijke ingreep en de middelen die in het regeerakkoord ter beschikking zijn gesteld.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van BZK voor haar reactie. De minister van BZK erkent de uitdagingen die we constateren bij de coördinatie van inzet vanuit het Rijk op de BES-eilanden en beschrijft daarbij de aanpak waarmee de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties dit beoogt te verbeteren. Ook schrijft de minister dat wij terecht concluderen dat er positieve ontwikkelingen zijn in het IT-beheer van SSO-CN, maar dat het verbetertraject nog niet is afgerond. Wij zullen de door de minister in haar reactie aangegeven acties blijven volgen.

De minister van BZK deelt met ons de 4 constatering in zake de terugkeer naar lokaal bestuur op Sint-Eustatius. Zij erkent daarbij onze constatering in dat met de huidige aanpak de wettelijke bepalingen uit de FinBES en de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius niet altijd volledig gevolgd worden.

Wij benadrukken echter dat wettelijke bepalingen in de FinBES vastgestelde processen voorschrijven die gericht zijn op kwalitatieve ontwikkelingen van het financieel beheer. De voorwaarden in de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius fungeren, aangaande het afbouwen van de bestuurlijke ingreep, als ‘veiligheidskleppen’ om duurzaam herstel van het lokale bestuur te waarborgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Koninkrijksrelaties 2022

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 2022* van Koninkrijksrelaties (IV).

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

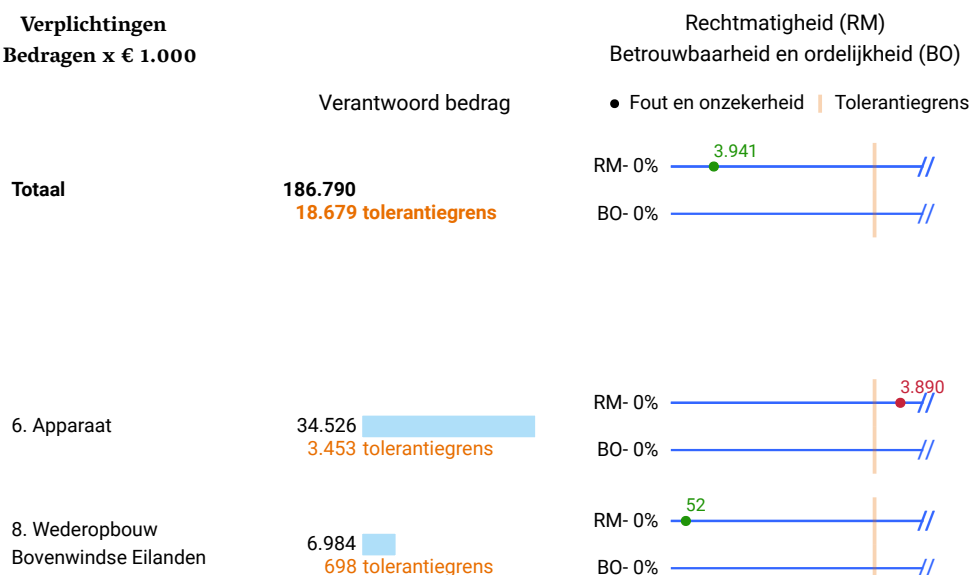
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- 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.

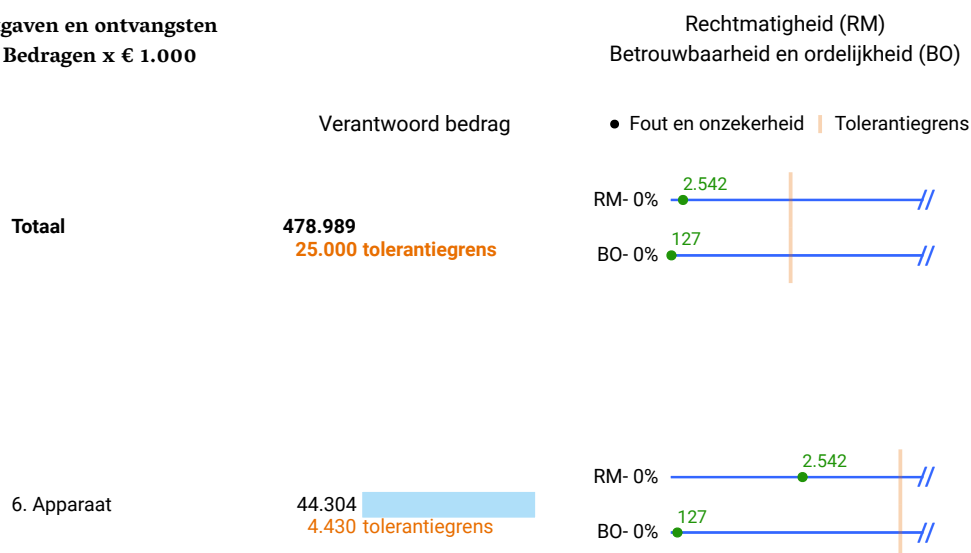
Koninkrijksrelaties (IV)

Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Koninkrijksrelaties (IV)

Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000



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.

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

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

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).

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*. 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).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

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 zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken, en de daartoe gevoerde administraties (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken 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.

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.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

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 ons onderzoek 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.

In ons onderzoek naar de voorgang van de bestuurlijke ingreep op Sint-Eustatius (§ 5.1) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. 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 daaruit voortvloeiende resultaten 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.

We hebben getoetst in hoeverre de bijgewerkte eilandsverordeningen bijdragen aan de doelstellingen om willekeur en rechtsongelijkheid in het bestuur van het openbaar lichaam Sint-Eustatius te bestrijden. We hebben daarbij gekeken hoe de verordeningen zijn opgezet, hoe zij zijn goedgekeurd en hoe ze werken. Met dit onderzoek wilden we nagaan hoe de bestuurlijke ingreep op Sint-Eustatius vordert vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Daarmee wilden we bijdragen aan de ontwikkeling van een kwalitatief goed lokaal bestuur op het eiland.

We hebben hierbij de volgende 5 onderzoeksvragen gesteld:

1. Welke en hoeveel middelen zijn er door het Ministerie van BZK besteed aan de bestuurlijke ingreep in de periode 2018-2022?
2. Welke afspraken zijn in 2022 tussen de regeringscommissaris en het openbaar lichaam Sint-Eustatius gemaakt over het behalen van fase 2 en hoe dragen deze afspraken bij aan de doelstellingen van de bestuurlijke ingreep?
3. Hoe is de selectie van bijgewerkte eilandsverordeningen aangepast volgens de gemaakte afspraken tussen de (plaatsvervangend) regeringscommissaris en het openbaar lichaam Sint-Eustatius?

4. Hoe is de selectie van bijgewerkte eilandsverordeningen ingevoerd in opzet, bestaan en werking?
5. Wat zijn de eerste ervaringen van burgers en bedrijven op Sint-Eustatius met de selectie van bijgewerkte eilandsverordeningen?

We hebben tijdens ons onderzoek de volgende voorwaarden onderzocht:

- rekenkamer ingesteld (voorafgaand aan fase 1);
- verordeningen vastgesteld en in werking (voorafgaand aan fase 2);
- toezicht en handhaving op orde (voorafgaand aan fase 2);
- planning en controlecyclus conform de FinBES (voorafgaand aan fase 2.2);
- alle acties Plan van aanpak financieel beheer gereed (voorafgaand aan fase 2.2).

De normen die we in dit onderzoek hanteren, zijn gebaseerd op algemene normen voor doelmatigheid en doeltreffendheid die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar onderzoek. Daarnaast passen we specifieke normen toe waarin we de voortgang toetsen aan doelstellingen die het Ministerie van BZK heeft afgesproken bij de start van de bestuurlijke ingreep. Deze normen zijn afkomstig uit de memories van toelichting bij de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius en de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius en onderliggende regelgeving.

We hebben zowel in Nederland als op het eiland Sint-Eustatius verschillende interviews afgenomen. Naast interviews hebben we ook veel openbare bronnen geraadpleegd en andere documenten bestudeerd. Volgens de standaarden van de Algemene Rekenkamer hebben we de uitkomsten van de interviews gespiegeld aan andere bronnen (triangulatie). Met al deze bronnen samen konden we de onderzoeksvragen beantwoorden.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie 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. 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-2022 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 35 570, nr. 103. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2018). *Nabijheid of distantie, een wereld van verschil, rapport commissie van wijzen voor Sint-Eustatius*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 877 IV, nr. 3.

BZK (2022b). *9de Voortgangsrapportage over de bestuurlijke ingreep Sint-Eustatius*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 422 – K.

BZK (2022c). *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 422 nr. 18.

BZK (2023a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022*.

BZK (2023b). *Beantwoording vragen Eerste Kamer n.a.v. presentatie van dhr. Koos Sneek, lid van de Eilandsraad van Sint-Eustatius*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 (IV), nr. N.

Cft (2022a). *Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage Sint-Eustatius 2022, 6 juni 2022*. www.cft.cw. Geraadpleegd op 1 maart 2023.

Cft (2022b). *Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage Sint-Eustatius 2022, 8 september 2022*. www.cft.cw. Geraadpleegd op 1 maart 2023.

Cft (2022c). *Reactie op de derde uitvoeringsrapportage en advies ontwerp-begrotingswijziging 2022 Sint-Eustatius, 2 december 2022*. www.cft.cw. Geraadpleegd op 1 maart 2023.

Cft (2022d). *Advies bij de ontwerpbegroting 2023, 21 november 2022*. www.cft.cw.
Geraadpleegd op 1 maart 2023.

Cft (2023). *Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2022, 1 maart 2023*.
www.cft.cw. Geraadpleegd op 1 maart 2023.

Van den Berg en Ceder (2021). *Motie van de leden Van den Berg en Ceder, voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 1 juli 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 IV nr.8.

Wet- en regelgeving

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (FinBES). Wet van 30 september 2010, houdende regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.

Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius. Wet van 7 februari 2018, houdende voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint-Eustatius.

Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius. Wet van 8 juli 2020, houdende herstel van de voorzieningen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint-Eustatius.

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

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 De rijksuitgaven aan Caribisch Nederland omvatten naast bijdragen aan mede-overheden (bijzondere uitkeringen) subsidies, bijdragen aan agentschappen en andere uitgaven voor het uitoefenen van rijkstaken.

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 8 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023