

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	9
2.1	Koninkrijksrelaties	9
2.2	BES-fonds	11
3	Financiële informatie	13
3.1	Oordelen over Koninkrijksrelaties	13
3.2	Oordelen over BES-fonds	15
4	Bedrijfsvoering	17
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	17
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	17
4.3	Onvolkomenheid	18
4.4	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	20
4.5	Problemen bij andere ministeries bij uitgaven aan Caribisch Nederland	25
4.6	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	26
5	Beleidsresultaten	27
5.1	Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten	27
5.2	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties	33
5.3	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds	33
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	34
6.1	Reactie minister van BZK	34
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	36
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden	38
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	40
	Bijlage 3 – Literatuur	42
	Bijlage 4 – Eindnoten	45

1 Onze conclusies

Terugkijkend op de afgelopen jaren, zien we dat verschillende verbeterplannen voor de eilanden in het Caribische deel van het Koninkrijk zijn blijven hangen in de uitvoering. Dat komt onder andere door een gebrek aan personele capaciteit en onduidelijkheden over de taakverdeling. Daarnaast is er te weinig sprake van strategisch leren van zowel de rijksoverheid als de eilanden; aanbevelingen uit evaluatieonderzoek worden nauwelijks opgevolgd. Er is een wezenlijk andere aanpak nodig om de volgende doelen te bereiken:

- herstellen van woningen en scholen op Sint-Maarten, zodat inwoners het naderende orkaanseizoen met vertrouwen tegemoet kunnen treden;
- inlopen van achterstanden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ten aanzien van sociaal-economische ontwikkeling, fysieke infrastructuur, goed bestuur en financieel beheer;
- bevorderen van economische groei, een beheerst begrotingsbeleid en een degelijk financieel beheer van de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Deel van de huizen en scholen op Sint-Maarten nog niet orkaanbestendig

Voor de wederopbouw van Sint-Maarten heeft Nederland geld beschikbaar gesteld voor een trustfonds onder beheer van de Wereldbank. Een stuurgroep is verantwoordelijk voor de aansturing van het trustfonds. In deze stuurgroep zijn Nederland, Sint-Maarten en de Wereldbank vertegenwoordigd.

Voor de inwoners van Sint-Maarten staat dit najaar het 3e orkaanseizoen voor de deur nadat orkaan Irma in 2017 over het eiland raasde. Het herstel van voorzieningen voor inwoners verloopt erg traag. Het is onduidelijk of, met de herstelde huizen, alle huishoudens een goed functionerend dak op hun woning hebben. Van de gerepareerde huizen is een aanzienlijk deel niet orkaanbestendig hersteld. De herstelwerkzaamheden voor de beschadigde scholen zijn nog niet gestart. De beperkte uitvoeringscapaciteit en het ontbreken van een 'hands-on'-aanpak belemmeren de voortgang. De Ombudsman van Sint-Maarten heeft al meerdere keren aandacht gevraagd voor de problemen die inwoners hierdoor ervaren. Om ervoor te zorgen dat inwoners op Sint-Maarten het komende orkaanseizoen met meer vertrouwen tegemoet kunnen gaan, is een substantieel andere, veel snellere, aanpak nodig voor specifiek die activiteiten die betrekking hebben op primaire voorzieningen voor inwoners.

We bevelen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan om, via de Nederlandse vertegenwoordiger in de stuurgroep, zowel Sint-Maarten als de Wereldbank te verzoeken prioriteit toe te kennen aan het herstel van huizen en scholen.

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba: waardevolle adviezen Raad van State niet opgepakt

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden) zijn bij de staatkundige hervormingen in 2010 onderdeel geworden van Nederland. In 2019 constateerde de Raad van State dat de 3 openbare lichamen nog steeds achterstanden hebben ten aanzien van de sociaal-economische ontwikkeling, fysieke infrastructuur en goed bestuur. Ook het financieel beheer van Bonaire en Sint-Eustatius is al jarenlang onder de maat. Afgelopen jaren hebben de openbare lichamen hiervoor diverse verbeterplannen opgesteld. De uitvoering bleek keer op keer de achilleshiel. Het structureel op orde brengen van het financieel beheer vraagt om een meerjarige aanpak van de openbare lichamen van Bonaire en Sint-Eustatius, waarbij lessen getrokken worden uit de uitvoering van eerdere verbeterplannen. De Raad van State heeft in haar voorlichting adviezen gegeven voor het wegwerken van achterstanden, het invoeren van gedifferentieerde toezichtsmodellen en de omvorming van het BES-fonds.

We bevelen de minister van BZK aan om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Raad van State en daarbij, vooruitlopend op de aanpassing van wetgeving, werk te maken van het opstellen van (gedifferentieerde) normen voor het financieel beheer. Daarmee is het eenvoudiger om knelpunten vroegtijdig te signaleren en de voortgang per openbaar lichaam te volgen.

Tijdelijke toezichtsconstructies Aruba, Curaçao en Sint-Maarten weinig effectief

Op 10 oktober 2010 heeft Nederland het overgrote deel van de schulden van de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten overgenomen, zodat de landen na de staatkundige vernieuwing een financieel gezonde start konden maken. Om herhaling te voorkomen, zijn tijdelijke toezichtsconstructies ingesteld. Deze lijken onvoldoende effectief. De aanwijzingen door de Rijksministerraad hebben niet geleid tot begrotingen die voldoen aan de afgesproken normen of tot een substantieel hogere kwaliteit van het financieel beheer. Ook de rapportages van de ingestelde evaluatiecommissies lijken alleen in beperkte mate aan te zetten tot het realiseren van verbeteringen. Een wezenlijk andere aanpak is nodig.

We bevelen de minister van BZK aan om te onderzoeken onder welke voorwaarden een integrale aanpak gericht op het bevorderen van economische groei, een beheerst begrotingsbeleid en een degelijk financieel beheer succes kan hebben.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). In 2019 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd. Hiermee is het beeld ten opzichte van 2018 niet veranderd. In dit hoofdstuk staan naast de onvolkomenheid ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 11 mei 2020 ontvingen van de minister van BZK. De minister geeft in haar reactie aan dat ook zij van mening is dat de tijdelijke toezichtsconstructies voor het financieel beheer van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten weinig effectief zijn geweest. In ons nawoord gaan we specifiek in op de onderwerpen Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland, Financieel beheer en toezicht BES-eilanden en de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw op Sint-Maarten.

2 Feiten en cijfers

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES) worden gezamenlijk 'Caribisch Nederland' genoemd. Voor de BES-eilanden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een coördinerende rol. Hieronder vallen de afstemming van het rijksbeleid, het beheer van het BES-fonds en het beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Het financieel toezicht op de BES-eilanden is belegd bij de minister van BZK en het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Cft-BES) (zie § 4.4.2).

Op Sint-Eustatius geldt sinds de bestuurlijke ingreep in februari 2018 een bijzondere situatie. De eilandsraad is ontbonden en de gedeputeerden en waarnemend gezaghebber zijn van hun functie ontheven. In plaats daarvan is een regeringscommissaris benoemd. Het financieel toezicht op Sint-Eustatius wordt tijdelijk direct door de minister van BZK uitgeoefend zonder rol voor het Cft-BES.

Landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk. Voor de landen is de minister van BZK verantwoordelijk voor de ondersteuning die Nederland biedt aan het versterken van de rechtsstaat. Voor het financieel toezicht op deze landen zijn specifieke regelingen opgesteld, 1 voor Curaçao en Sint-Maarten en 1 voor Aruba (zie § 4.4.3). Elk van de 3 landen beschikt over een eigen rekenkamer.

Een hoofdstuk en een fonds in 1 jaarverslag

Vanaf 2016 zijn het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) opgenomen in 1 begrotingswet en is er daarom 1 jaarverslag. De uitgaven die de minister van BZK in 2019 op deze begrotingshoofdstukken heeft gedaan, betreffen respectievelijk 0,08% en 0,02% van de totale rijksuitgaven over 2019.

2.1 Koninkrijksrelaties

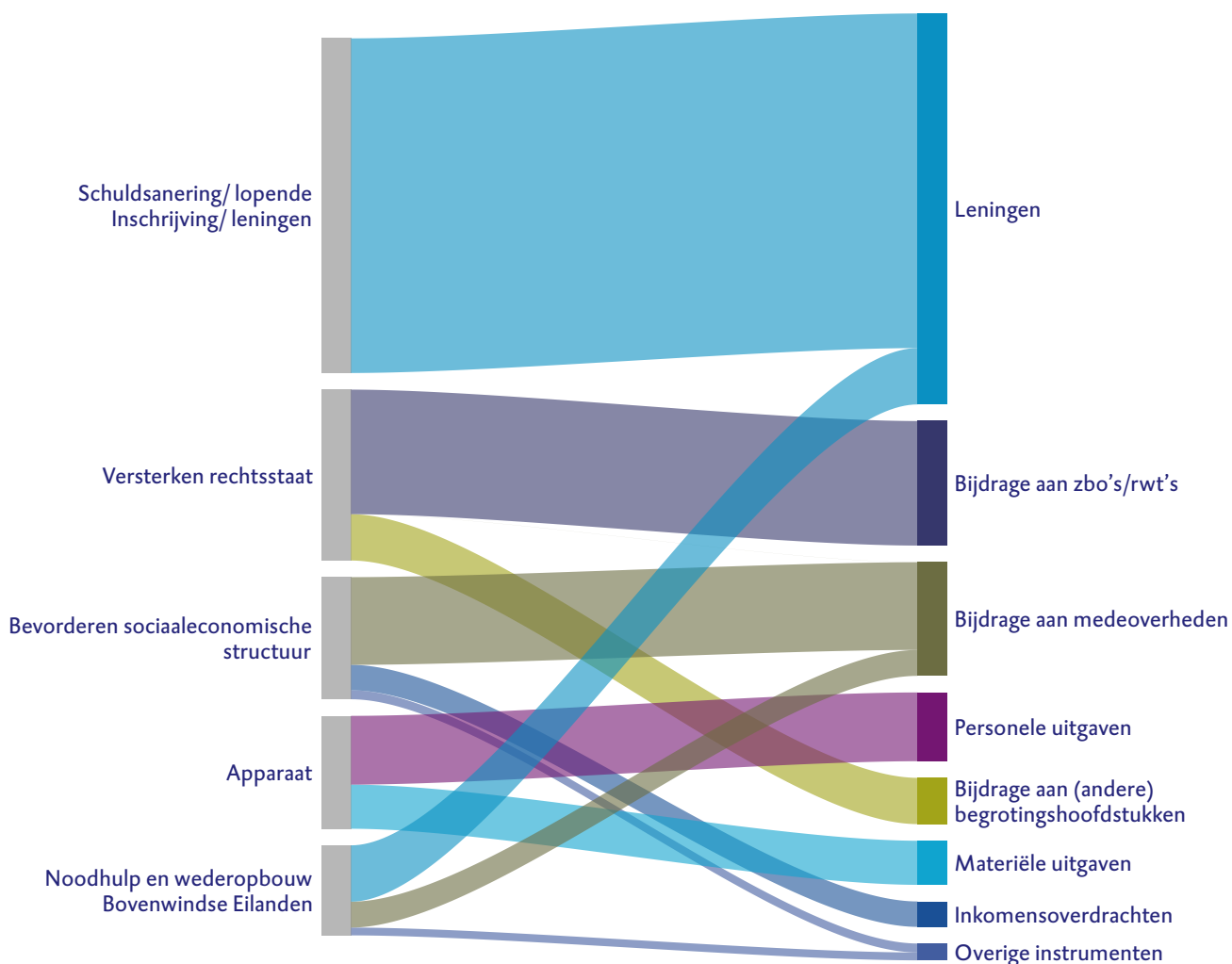
De uitgaven van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties bedroegen in 2019 € 196,4 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 168,5 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 55,7 miljoen.

Tabel 1 Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers in miljoenen €

	2017	2018	2019
Verplichtingen	186	435	169
Uitgaven	359	625	196
Ontvangsten	59	54	56

De daling in de uitgaven in 2019 is vooral veroorzaakt door een afname van uitgaven aan de wederopbouw op Sint-Maarten. In 2018 heeft Nederland € 262,0 miljoen in het trustfonds van de Wereldbank gestort. In 2019 is geen geld bijgestort (zie ook hoofdstuk 5). De uitgaven zijn ook gedaald doordat het grootste deel van de schulden die Nederland in 2010 van de Nederlandse Antillen heeft overgenomen, in de periode 2011-2018 is afgelost. In 2018 is € 172,4 miljoen op deze schuld afgelost, in 2019 € 28,5 miljoen.

De uitgaven van Koninkrijksrelaties bestaan grotendeels uit aflossingen op leningen en bijdragen aan de Nationale Politie



Figuur 1 Uitgaven Koninkrijksrelaties (IV) in 2019

Het grootste deel van de uitgaven van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties betreft uitgaven die samenhangen met het aflossen van overgenomen leningen en bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) of rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en medeoverheden ter versterking van de rechtstaat en ondersteuning bij de sociale en economische ontwikkeling (zie figuur 1). Bijdragen aan zbo's/rwt's betreffen uitgaven aan de Nationale Politie ter versterking van de rechtstaat. Uitgaven aan het apparaat betreffen personele en materiële uitgaven, voornamelijk van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN), zie ook § 4.3.

2.2 BES-fonds

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

De uitgaven vanuit het BES-fonds bedroegen in 2019 € 44,3 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 43,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 44,3 miljoen. De uitgaven vanuit het BES-fonds betreffen bijdragen aan medeoverheden.

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

	2017	2018	2019
Verplichtingen	43	39	43
Uitgaven	41	39	44
Ontvangsten	41	39	44

Naast de uitgaven vanuit het BES-fonds (H) worden ook vanuit de overige begrotingshoofdstukken uitgaven gedaan op de BES-eilanden. Het gaat in totaal om € 395,1 miljoen, waarvan € 22,3 miljoen vanuit het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV). In bijlage 15 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland' van het *Jaarverslag 2019* is een overzicht opgenomen van alle rijksmiddelen vanuit de overige begrotingshoofdstukken die in aanvulling op de uitgaven vanuit het BES-fonds (H) zijn gedaan op de BES-eilanden. Hierbij zijn de uitgaven op basis van verschillende financieringsvormen (vrije uitkeringen en incidentele geldstromen zoals bijzondere uitkeringen en incidentele bijdragen voor eilandelijke taken) gezamenlijk weergegeven.

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Koninkrijksrelaties wordt geconcludeerd dat de bijlage geen inzicht biedt in de samenhang tussen de uitgaven, de soort uitgaven, de financieringsvorm en welke taak het betreft, waardoor er weinig inzicht is in de

geldstromen naar de eilanden (Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Koninkrijksrelaties, 2019). Het IBO beveelt aan om het overzicht bijzondere uitkeringen van het lopende begrotingsjaar weer jaarlijks te gaan verzenden en om de begrotingsbijlage 'Overzicht Rijksuitgaven Caribisch Nederland' uit te breiden. Het inzicht in de geldstromen naar de eilanden kan worden vergroot door de bijlage met de volgende elementen uit te breiden:

- onderscheid tussen geldstromen ten behoeve van eilandelijke taken versus rijkstaken;
- onderscheid tussen incidentele en structurele bekostiging van taken;
- aangeven wie de ontvanger is van de verschillende geldstromen, waarbij er specifiek aandacht is voor geldstromen die naar de openbare lichamen gaan.

Op verzoek van de Tweede Kamer voeren wij momenteel een onderzoek uit naar de bijzondere uitkeringen die de rijksoverheid heeft verstrekt aan de openbare lichamen. Deze uitkeringen zijn vergelijkbaar met de specifieke uitkeringen die gemeenten in Europees Nederland ontvangen. In het onderzoek gaan we in op het toezicht dat betrokken ministeries hebben uitgeoefend en op de informatie die de Tweede Kamer over de gerealiseerde prestaties heeft ontvangen.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronavirus op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

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

3.1 Oordelen over Koninkrijksrelaties

3.1.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het Koninkrijksrelaties voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties is op totaalniveau rechtmatig.

3.1.3 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.4 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.5 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2 Oordelen over BES-fonds

3.2.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Daarnaast hebben we geen fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

3.2.2 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het BES-fonds (H) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds is opgenomen omvat in totaal € 371.000 aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 1,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2.3 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.2.4 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds is op artikelniveau rechtmatig.

3.2.5 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

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

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is in 2019 licht verbeterd. Het uitvoeringsbeleid en de procedures voor maatwerkafspraken voor buitenlandtoelages zijn aangescherpt. Verder is enige voortgang geboekt bij het verbeteren van de informatiebeveiliging van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland. De kwaliteit van deze beveiliging is echter nog niet van voldoende niveau, waardoor wij de onvolkomenheid hebben gehandhaafd. In 2019 heeft de Raad van State een advies uitgebracht over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ook is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties gepubliceerd. Beide adviezen bevatten belangrijke aanbevelingen om de relatie met Caribisch Nederland aanzienlijk te verbeteren.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 3 Onvolkomenheden bij Koninkrijksrelaties (IV)

Onderwerp	2017	2018	2019
Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland	Ernstige onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheid

4.3.1 Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland: continuïteit van informatiebeveiliging en het risicomanagement zijn onvoldoende geborgd

Digitale en fysieke dreigingen zoals sabotage, verstoring, diefstal en lekken van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie hebben in potentie een grote impact op de burger, de rijksoverheid en het bedrijfsleven. Juist in tijden van crisis, zoals bij de coronacrisis, is het van belang dat informatie goed beveiligd is omdat de getroffen maatregelen ervoor zorgen dat de meeste werkzaamheden digitaal moeten plaatsvinden. Denk aan thuiswerken, videobellen en telefonisch overleg. Er zijn aanwijzingen dat cybercriminelen zich hier massaal op storten en het aantal valse mails over het coronavirus fors is toegenomen. Zo worden uit naam van de World Health Organization valse e-mails verstuurd met schadelijke, gevaarlijke malware. Ook de aanvallen op Citrix en de aanval met gijzelsoftware bij de Universiteit van Maastricht eind 2019 tonen aan dat beschikbaarheid van de digitale voorzieningen van groot belang zijn. De impact die het gebrek aan een goede informatiebeveiliging kan hebben, is de reden dat de Algemene Rekenkamer hier al jaren onderzoek naar doet.

We constateren rijksbreed dat ongeveer de helft van de onderzochte organisaties informatiebeveiliging (op het gebied van governance, de inrichting van de organisatie, het incidentmanagement en het risicomanagement) niet op orde heeft. Wij zien in het totaalbeeld rijksbreed dat er veel inspanningen zijn geleverd en het aantal geeft aan dat er zichtbaar een stap voorwaarts is gemaakt. We stellen vast dat er sprake is van een reëel risico in de keten van overheidsorganisaties bij het uitwisselen van informatie. Er zijn onderling sterke afhankelijkheden tussen ministeries bij het uitwisselen van staatsgeheime, bedrijfsvertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Door de grote verschillen in de niveaus van informatiebeveiliging ontstaan er risico's bij het uitwisselen van informatie. De zwakste schakel binnen de keten bepaalt de sterkte van de keten als geheel. Het is van belang dat onderlinge relaties, verschillen en afhankelijkheden tussen de schakels in de keten voor ieder ministerie helder zijn. Het is nu onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verschillende ketens van informatiesystemen die departementoverstijgend zijn.

Context

De Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN) valt onder het Ministerie van BZK en is een onderdeel van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De RCN/SSO-CN levert ondersteuning aan ministeries en uitvoeringsorganisaties op de BES-eilanden. RCN/SSO-CN is een relatief kleine organisatie. Hierdoor zijn de communicatielijnen kort en informeel.

RCN/SSO-CN heeft naar aanleiding van onze aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek 2018 getracht om meer te sturen op de verbetering van de informatiebeveiliging. Het bewustzijn over het belang van informatiebeveiliging en bereidwilligheid bij RCN/SSO-CN om informatiebeveiliging te verbeteren is versneld ontstaan naar aanleiding van de ernstige onvolkomenheid die de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek 2017 heeft toegekend en het bezwaar dat we toen hebben gemaakt.

Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

We constateren dat RCN/SSO-CN in 2019 stappen heeft gezet in de uitvoering en in de documentatie van de interne controlemaatregelen. De gemaakte afspraken over taken en verantwoordelijkheden zijn echter nog steeds niet vastgelegd, en zijn gebaseerd op informele relaties.

Het vervolgplan voor het verbeteren van de informatiebeveiliging is niet vastgesteld.

Relevante acties maken volgens RCN/SSO-CN deel uit van de reguliere werkzaamheden.

Tot slot is door RCN aandacht besteed aan het IT-capaciteitsmanagement, zodat de organisatie hier meer inzicht in heeft gekregen.

Beeld over 2019

Wij constateren dat RCN/SSO-CN op 3 van de 4 aandachtsgebieden voor informatiebeveiliging risico's loopt. De inzet van 1,5 fte is niet voldoende om de risico's op informatiebeveiliging zelfstandig voldoende te kunnen beheersen. Daarom is RCN aangewezen op ondersteuning vanuit het Ministerie van BZK. Deze ondersteuning ontbreekt (zie ons rapport bij het *Jaarverslag 2019* van BZK).

We constateren dat RCN/SSO-CN het belang van zijn positie als schakel in de keten in de informatiebeveiliging niet onderkent. RCN/SSO-CN is een schakel van waaruit informatie van bijna alle ministeries samenkomt. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om vertrouwelijke of staatsgeheime informatie.

RCN/SSO-CN heeft geen risicomanagementbeleid. Ook ontbreekt het aan een proces om risico's te bepalen, te beheersen en daarop te reageren. Hierdoor loopt RCN/SSO-CN het risico dat informatie en informatiesystemen onvoldoende zijn beveiligd. We constateren dat er daarnaast geen overzicht is van de belangrijkste informatiesystemen binnen RCN/SSO-CN, waardoor het risico bestaat dat informatiebeveiliging geen integraal onderdeel uitmaakt van informatiesystemen in de gehele levenscyclus.

De al eerder genoemde informele korte lijnen constateren wij ook in het managen van beveiligingsincidenten. We constateren dat de continuïteit van de werkzaamheden van de belangrijkste functionarissen niet geborgd is. RCN/SSO-CN loopt hierdoor het risico dat het beheer van informatiebeveiligingsincidenten, met inbegrip van communicatie over beveiligingsgebeurtenissen en zwakke plekken in de beveiliging, onvoldoende plaatsvindt.

Conclusie en aanbevelingen

RCN/SSO-CN heeft in 2019 vervolgstappen gezet om de informatiebeveiliging te verbeteren. Wij constateren dat er in 2019 op 3 van de 4 aandachtsgebieden risico's bestaan. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid op de informatiebeveiliging van RCN/SSC-CN.

Om het niveau van de informatie in voldoende mate te beveiligen, bevelen wij de minister van BZK aan om onze aanbevelingen uit ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* volledig te implementeren. Aanvullend daarop bevelen wij aan:

- Leg afspraken over taken en verantwoordelijkheden voor het behalen van informatiebeveiligingsdoelstellingen helder vast. Dit zorgt ervoor dat de continuïteit van de werkzaamheden voor informatiebeveiliging door de sleutelfunctionarissen, zoals de Chief Information Security Officer (CISO), worden geborgd.
- Zorg naast de inrichting van het risicomanagement voor informatiebeveiliging ook voor de monitoring op deze risico's, zodat deze voldoende worden beheerst en op verantwoorde wijze kunnen worden geaccepteerd, met als doel om informatie en informatiesystemen voldoende te beveiligen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

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

Sterk gefragmenteerde organisatie

In september 2010 zijn de Regionale Servicecentra op BES-eilanden omgevormd tot de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). RCN is geen gewone organisatie, maar een verzameling van 24 autonome rijksdiensten, zoals de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Zorgverzekeringskantoor BES en de Belastingdienst Caribisch Nederland. Een ondersteunende dienst, het SSO-CN, verzorgt voor alle eenheden de huisvesting, de IT-voorzieningen op de werkplekken en de salarisadministratie. Bij deze dienst is de informatiebeveiliging niet op orde, zie § 4.3.

De directeur RCN fungeert als formele werkgever van alle werknemers, maar stuurt de eenheden niet aan. Dat doen de moederdepartementen in Den Haag.

Geen gecoördineerde aansturing vanuit Den Haag

Voor het verbeteren van bepaalde processen zijn eenheden afhankelijk van elkaar. Een voorbeeld betreft het verstrekken van uitkeringen aan burgers door de RCN-unit SZW. De ICT om het financieel beheer duurzaam te verbeteren is daar nog niet op orde. Om het gebrek aan ingebouwde IT-controles in de bedrijfsvoering te compenseren, zijn veel handmatige, arbeidsintensieve handelingen nodig. Hoewel in 2019 het aantal fouten en onzekerheden is afgenomen, zijn de papieren uitkeringendossiers nog niet volledig. Sinds het verantwoordingsonderzoek 2016 merken wij dit aan als een onvolkomenheid bij het

Ministerie van SZW (zie § 4.5). Door de unit SZW wordt hard gewerkt om de ICT te verbeteren. Daarvoor is goede samenwerking en ondersteuning nodig van de SSO-CN, omdat die organisatie het beheer van het technische IT-platform moet uitvoeren. De participatie door de SSO in dit ICT-traject verloopt moeizaam. Dit komt door gebrek aan centrale aansturing tussen de betrokken moederdepartementen.

In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* hebben we de minister van BZK aanbevolen om met de betrokken ministeries te komen tot een gezamenlijke aanpak voor het personeelsbeleid en de ICT-voorzieningen bij RCN. In 2019 is slechts in beperkte mate vooruitgang geboekt. Met behulp van een ingehuurd personeelsadviseur heeft de staf van de directeur RCN een begin gemaakt met het opstellen van personele regelingen. Daarnaast is er in de eerste helft van 2019 een onderzoek uitgevoerd naar de gewenste ICT-ontwikkelcapaciteit. Betrokkenen zijn nog bezig om de onderzoeksresultaten te vertalen naar een plan van aanpak.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van BZK aan om de verkokerde aansturing van de uitvoerende units te doorbreken en voor het personeelsbeleid en de ICT-voorzieningen afspraken te maken met betrokken ministeries. Alleen met dergelijke afspraken kan RCN de zwakke punten in de bedrijfsvoering versterken en een betere dienstverlening aan de burgers van de BES-eilanden realiseren.

4.4.2 Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

Waar Saba 3 jaar na de staatkundige hervorming in 2010 het financieel beheer op orde had gebracht, is de kwaliteit van dit beheer bij Sint-Eustatius en Bonaire al bijna 10 jaar ver onder de maat. Hierdoor zijn de financiële gegevens die zij aanleveren onvoldoende betrouwbaar. De afgelopen jaren hebben deze 2 openbare lichamen verschillende verbeterplannen opgesteld. De uitvoering bleek keer op keer het probleem.

Organisatie financieel toezicht openbare lichamen in Caribisch Nederland

Provincies houden toezicht op de financiële positie van de gemeenten in Europees Nederland. Voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland ontbreekt de provincie als tussenlaag. Het financieel toezicht op deze openbare lichamen is daarom anders vormgegeven. Het College financieel toezicht BES heeft de taak om de openbare lichamen en de minister van BZK te adviseren. De minister van BZK heeft de bevoegdheid om maatregelen te nemen wanneer dit nodig is. Deze verdeling van taken en bevoegdheden is vastgelegd in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (FinBES).

Onvoldoende leren van het verleden

Om een herhaling van zetten te voorkomen, hebben wij de minister van BZK in het verantwoordingsonderzoek 2018 aanbevolen om het bestuurscollege van Bonaire te vragen de

oorzaken voor het uitblijven van verbeteringen te analyseren en deze analyse te betrekken bij het opstellen van verdere verbeterplannen.

In 2019 heeft Bonaire het *Verbeterplan financieel beheer 1.0* aanzienlijk later afgerond dan was afgesproken in het Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 (Bestuursakkoord, 2018). De helft van de aandachtsgebieden uit dit plan is niet tijdig aangepakt en doorgeschoven naar het volgende verbeterplan, het *Verbeterplan financieel beheer 2.0*. Bij het opstellen van het nieuwe verbeterplan is onze aanbeveling niet uitgevoerd.

Voor Sint-Eustatius is sprake van een bijzondere situatie, doordat het kabinet in februari 2018 de eilandsraad heeft ontbonden en de rol van het College financieel toezicht BES buiten werking heeft gesteld. Ook hier verloopt de uitvoering van het opgestelde plan van aanpak aanzienlijk trager dan beoogd.

In de nieuwe bestuurlijke setting vraagt het afleggen van verantwoording over gedane uitgaven extra aandacht. Doordat andere controlerende organen hun rol niet vervullen, legt de regeringscommissaris alleen verantwoording af aan de minister van BZK. In het verantwoordingsonderzoek over 2018 bevalen we de minister van BZK daarom aan om het parlement te informeren over de (rechtmatigheid van de) publieke uitgaven op Sint-Eustatius. De minister heeft in de voortgangsrapportage van 5 december 2019 volstaan met de melding dat de jaarrekening over 2016 is ingediend met een oordeelsonthouding van de externe accountant (BZK, 2019a).

Structurele oplossingen nog niet opgestart

Gezien het langdurige karakter van de problemen in het financieel beheer bevalen wij in het verantwoordingsonderzoek 2018 de minister van BZK aan om de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (FinBES) tegen het licht te houden en te bezien of zij het toezicht op het financieel beheer kon versterken, bijvoorbeeld door aanvullende normen te formuleren voor de kwaliteit van het financieel beheer. Ook de Raad van State adviseerde om deze wet aan te passen en een differentiatie in het toezicht per eiland mogelijk te maken (Raad van State, 2019). Verder adviseerde de Raad van State om de financiële verhoudingen – na een transitieperiode – te vereenvoudigen door het aantal bijzondere uitkeringen te verminderen en de wettelijke kaders meer gelijk te stellen aan de situatie voor Europees-Nederlandse gemeenten.

In 2019 heeft het Ministerie van BZK nog geen stappen van betekenis gezet om deze aanbevelingen uit te werken en uit te voeren.

Aanbevelingen

Het structureel op orde brengen van het financieel beheer vraagt om een meerjarige aanpak van de openbare lichamen van Bonaire en Sint-Eustatius, waarbij lessen getrokken

worden uit de uitvoering van eerdere verbeterplannen. We bevelen de minister van BZK aan om, vooruitlopend op de aanpassing van wetgeving, werk te maken van het opstellen van (gedifferentieerde) normen voor het financieel beheer. Met deze normen is het eenvoudiger om eventuele knelpunten vroegtijdig te signaleren en de voortgang per openbaar lichaam te volgen.

4.4.3 Financieel beheer en toezicht op de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

Om voor Aruba, Curaçao en Sint-Maarten een financieel gezonde uitgangspositie te creëren, heeft Nederland in 2010 het overgrote deel van de schulden overgenomen. Om de opbouw van nieuwe schulden te voorkomen, zijn tijdelijke toezichtsconstructies ingesteld. Deze constructies lijken echter weinig effectief. De 3 landen hebben hun financieel beheer in de afgelopen 10 jaar niet op orde gekregen en de aanwijzingen van de Rijksministerraad sorteren weinig effect. Het als tijdelijk bedoelde toezicht bestaat derhalve nog steeds. Een wezenlijk andere aanpak is nodig om de beoogde resultaten te bereiken.

Kwaliteit financieel beheer ver onder de maat ondanks gemaakte afspraken

Om de opbouw van nieuwe schulden te voorkomen, zijn in 2010 afspraken gemaakt met Curaçao en Sint-Maarten over het begrotingsbeleid, het financieel beheer en het financieel toezicht. Voor Curaçao en Sint-Maarten zijn deze afspraken vastgelegd in de Rijkswet financieel toezicht (Rft) en vervult het College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten een signalerende en adviserende rol. De afspraken met Aruba zijn vastgelegd in de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Voor Aruba vervult het College Aruba financieel toezicht een toezichthoudende rol.

Inmiddels is het financieel beheer van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten nog niet op orde. De landen hebben een grote achterstand bij het vaststellen van hun jaarrekeningen en geen van de vastgestelde jaarrekeningen bevat een goedkeurende accountantsverklaring.

Geen inhoudelijke reactie op voortzetting financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten

Op basis van een evaluatie door een onafhankelijke commissie neemt de Rijksministerraad voor Curaçao en Sint-Maarten iedere 3 jaar een beslissing over de voortzetting van de tijdelijke toezichtsconstructie. De eerste evaluatiecommissie is in 2015 ingesteld en heeft gekeken naar de jaren 2010-2014. In 2018 heeft een nieuwe evaluatiecommissie de jaren 2015-2017 beoordeeld. Op basis van dit laatste advies heeft de Rijksministerraad eind 2018 besloten het financieel toezicht op Curaçao en Sint-Maarten voort te zetten. De evaluatiecommissie concludeerde dat beperkt opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatiecommissie uit 2015 en doet in haar rapport opnieuw een aantal aanbevelingen. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2018* van Koninkrijksrelaties hebben we de minister van BZK aanbevolen om via de Rijksministerraad te komen met een inhoudelijke reactie op deze aanbevelingen. De Rijksministerraad heeft in 2019 een dergelijke inhoudelijke reactie

niet opgesteld. De landen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun financieel beheer. Met een gezamenlijke of gecoördineerde reactie was mogelijk beter geborgd dat de aanbevelingen van de evaluatiecommissie uit 2018 wel worden opgevolgd.

Nieuw normenkader Aruba nog niet vastgelegd in Landsverordening

Ook met Aruba zijn afspraken gemaakt over de openbare financiën van Aruba, met als doel de overheidsfinanciën van Aruba te verduurzamen. Eind 2018 hebben Aruba en Nederland afgesproken het financieel toezicht voort te zetten en nieuwe normen op te stellen. Daarbij is het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 opgesteld met daarin een nieuw normenkader. In het *Jaarverslag 2019* geeft de minister van BZK aan dat de inhoud van het protocol nog moet worden vastgelegd in wet- en regelgeving door Aruba (BZK, 2020).

Aanwijzingen door de Rijksministerraad bereiken niet het gewenste resultaat

De Rijksministerraad heeft in juli 2019 besloten om Curaçao een aanwijzing te geven tot aanpassing van de begroting 2019, omdat de inkomsten en uitgaven van Curaçao al meerdere jaren niet in evenwicht waren en de financiële situatie ook voor 2019 zorgelijk was (Tweede Kamer, 2019). Gelijktijdig met de aanwijzing vanuit de Rijksministerraad zijn er afspraken vastgelegd in een groeiakkoord voor het oplossen van de economische en sociale problemen op Curaçao (BZK, 2020). De begroting van Curaçao voor 2020 voldeed echter niet aan de aanwijzing (Cft Curaçao en Sint-Maarten, 2019a). Volgens de Voortgangscommissie Groeiakkoord zijn er veelbelovende plannen gemaakt, maar is de bottleneck het daadwerkelijk in uitvoering krijgen van deze plannen. Concrete afspraken over technische ondersteuning vanuit Nederland zijn sinds het afsluiten van het Groeiakkoord nog niet tot stand gekomen (Voortgangscommissie Groeiakkoord, 2019).

Voor Sint-Maarten heeft het Cft eind 2018 geadviseerd tot verlenging van de in september 2015 aan Sint-Maarten verstrekte aanwijzing, waarmee Sint-Maarten de opdracht kreeg om tekorten te compenseren en betalingsachterstanden weg te werken (Cft Curaçao en Sint-Maarten, 2018). Volgens de aanwijzing had compensatie van de tekorten uit de periode 2010-2014 uiterlijk in 2018 gerealiseerd moeten zijn. De begroting van Sint-Maarten voor 2020 voldoet niet aan de afgesproken normen. Daarnaast is de kwaliteit van de begroting nog steeds ontoereikend (Cft Curaçao en Sint-Maarten, 2019b). De Rijksministerraad heeft in april 2019 besloten tot verlenging van de aanwijzing. De punten uit de aanwijzing zijn voorzien van nieuwe termijnen. Definitieve besluitvorming over de wijze waarop de aanwijzing wordt aangepast, moet nog in de Rijksministerraad plaatsvinden (Cft Curaçao en Sint-Maarten, 2019b).

In september 2019 heeft het College Aruba financieel toezicht de Rijksministerraad geadviseerd om Aruba een aanwijzing te geven. De Rijksministerraad heeft in november

2019 besloten voorlopig geen aanwijzing te geven, gezien de afspraken die de minister van BZK en de minister-president van Aruba hadden gemaakt over de begroting voor 2020 en de aanpassing van de LAft aan het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 (BZK, 2019b).

Calamiteitenregeling door coronavirus

Begin 2020 zijn ook de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten geconfronteerd met het coronavirus, dat niet alleen effect heeft op medisch en sociaal vlak, maar ook zeer grote economische en financiële gevolgen met zich meebrengt. De Rijksministerraad heeft ingestemd met toepassing van artikel 25 uit de Rijkswet financieel toezicht voor Curaçao en Sint-Maarten en het vergelijkbare artikel 23 Landsverordening Aruba financieel toezicht voor Aruba. Deze artikelen betreffen een calamiteitenregeling 'schade door buitengewone gebeurtenissen' waardoor bepaalde begrotingsnormen zijn komen te vervallen.

Aanbevelingen

De tijdelijke toezichtsconstructies die in 2010 zijn ingericht, lijken onvoldoende effectief. De aanwijzingen door de Rijksministerraad hebben niet geleid tot begrotingen die voldoen aan de afgesproken normen of tot een substantieel hogere kwaliteit van het financieel beheer. Ook de rapportages van de ingestelde evaluatiecommissies lijken alleen in beperkte mate aan te zetten tot het realiseren van verbeteringen. Een wezenlijk andere aanpak is nodig.

We bevelen de minister van BZK aan om te onderzoeken onder welke condities een integrale aanpak gericht op het bevorderen van economische groei, een beheerst begrotingsbeleid en een degelijk financieel beheer succesvol is.

4.5 Problemen bij andere ministeries bij uitgaven aan Caribisch Nederland

Het grootste deel van de uitgaven aan de BES-eilanden is afkomstig van andere begrotingshoofdstukken dan de begrotingshoofdstukken Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H), zie ook § 2.2. In ons rapport bij het *Jaarverslag 2019* van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kennen wij een onvolkomenheid toe aan het financieel beheer bij het verstrekken van sociale uitkeringen op de BES-eilanden, en in ons rapport bij het *Jaarverslag 2019* overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad benoemen wij de onzekerheid over de ontvangsten en betalingen van de Kabinetten van de Gouverneurs. Wij kennen een onvolkomenheid toe aan het financieel beheer van het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao en een onvolkomenheid aan het financieel beheer van het Kabinet van de Gouverneur van Sint-Maarten.

Hoewel deze onvolkomenheden niet gerelateerd zijn aan uitgaven vanuit het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV), beschrijven wij deze hier om zicht te bieden op alle door ons geconstateerde problemen bij het verstrekken van uitgaven aan Caribisch Nederland.

Onvolkomenheid financieel beheer bij verstrekking van sociale uitkeringen

De minister van SZW heeft verbeteringen in het financieel beheer bewerkstelligd door het aanstellen van extra capaciteit, waardoor een betere uitvoering van de werkzaamheden mogelijk is. Dit laatste vindt zijn weerslag in een afname van de fouten en onzekerheden waardoor op slechts 2 van de 4 beleidsartikelen nog beperkte overschrijdingen zijn. Het kost meer tijd om de aanbevelingen op te volgen die gericht zijn op de ontoereikende ICT-systemen en de aansluiting op het betaalproces van de Belastingdienst CN. Er is in 2019 veel in gang gezet om de ICT-systemen structureel te verbeteren om zo de processen van uitkeringenverstrekking beter te ondersteunen met meer geautomatiseerde controles. Een risico hierbij is dat de ondersteuning van SSO-ICT CN onvoldoende kan zijn om de nieuw ontwikkelde ICT-systemen te laten draaien. De minister van BZK is voor dit onderdeel van RCN verantwoordelijk. Daarom zal ook in interdepartementaal verband naar een gezamenlijke aanpak vanuit de Rijkdienst Caribisch Nederland gekeken moeten worden om structurele verbeteringen te realiseren (zie ook ons rapport bij het *Jaarverslag 2019 SZW*).

Grote onzekerheid ontvangsten en betalingen Kabinetten van de Gouverneurs

De ontvangsten van het Kabinet van de Gouverneur van Aruba bestaan uit leges voor de afgifte van paspoorten, nooddocumenten en visa en uit ingediende verzoeken om het Nederlanderschap te verkrijgen door middel van optie en naturalisatie. Bij deze ontvangsten kon de Auditdienst Rijk (ADR) geen aansluiting maken tussen de gegevens van het kabinet en de gegevens van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Hierdoor zijn de ontvangsten onzeker.

Wij merken het financieel beheer bij het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao en bij het Kabinet van de Gouverneur van Sint-Maarten aan als een onvolkomenheid. Bij deze Kabinetten van de Gouverneurs kreeg de ADR na herhaaldelijke verzoeken geen of onvoldoende documenten aangeleverd ter onderbouwing van betalingen, bijvoorbeeld omdat documenten niet meer vindbaar waren. Documenten die wel werden aangeleverd, sloten onderling niet aan of gaven onvoldoende informatie. Bij de ontvangsten (paspoortleges en naturalisatiegelden) kreeg de ADR net als bij het Kabinet van de Gouverneur van Aruba tegenstrijdige informatie van de kabinetten en van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (zie ook ons rapport bij het *Jaarverslag 2019 Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs*).

4.6 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Voor informatie over de bedrijfsvoering ten behoeve van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds verwijst de minister van BZK naar de bedrijfsvoeringsparagraaf die zij heeft opgenomen in het *Jaarverslag 2019* van het begrotingshoofdstuk BZK. Ons oordeel over de totstandkoming van de daar opgenomen bedrijfsvoeringsinformatie geven wij in ons rapport bij het *Jaarverslag 2019 BZK*.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van BZK. Dit jaar hebben we, voortbouwend op de uitkomsten van het focusonderzoek dat we in december 2018 hebben gepubliceerd en het verantwoordingsonderzoek over 2018, gekeken naar de Nederlandse bijdragen aan de wederopbouw van Sint-Maarten (§ 5.1). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) in § 5.2 en § 5.3.

5.1 Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

In september 2017 werd Sint-Maarten getroffen door orkanen Irma en Maria. Dit leidde tot veel menselijk leed en enorme schade aan de infrastructuur en de gebouwen op het eiland. Nederland besloot om in totaal € 550 miljoen ter beschikking te stellen voor de wederopbouw (BZK, 2017). Het grootste gedeelte hiervan – maximaal € 470 miljoen – zal worden besteed via een trustfonds onder beheer van de Wereldbank.

In juli 2018 uitten de Nationale ombudsman en zijn Sint-Maartense collega hun zorgen over de voortgang van de wederopbouw. In een gezamenlijk brief riepen zij de overheden van Sint-Maarten en Nederland op om de wederopbouw voortvarender op te pakken, omdat veel burgers op Sint-Maarten direct behoefte hadden aan concrete hulp (Nationale ombudsman, 2018). Eind 2018 hebben wij de geboekte voortgang in kaart gebracht via een focusonderzoek. Uit ons onderzoek ter plaatse bleek dat Sint-Maarten voor het versnellen van de wederopbouw niet alleen financiële steun nodig heeft, maar ook ondersteuning bij de besteding van dit geld (Algemene Rekenkamer, 2018).

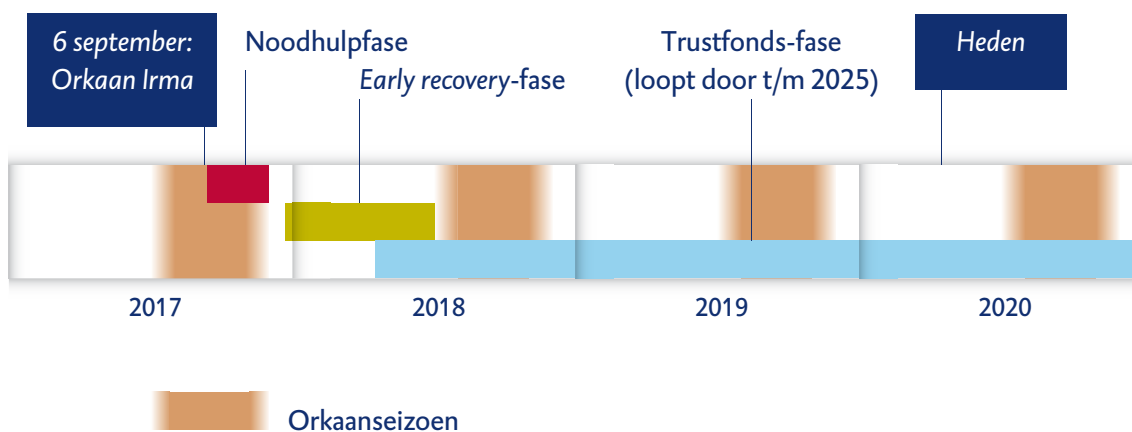
Het herstel van woningen is eind 2019 door de Ombudsman van Sint-Maarten onderzocht. Zij concludeerde dat het trage tempo waarmee de herstelwerkzaamheden worden uitgevoerd tot een sociale crisis heeft geleid (Nationale ombudsman, 2019). Voor het verantwoordingsonderzoek over 2019 zijn we op basis van beschikbare documenten nagegaan of woningen en scholen inmiddels zijn hersteld. Daarnaast brengen we de voortgang van de besteding van middelen uit het trustfonds in kaart en zijn we nagegaan of het coördinerende bureau voor de wederopbouw van Sint-Maarten, het Nationaal Programmabureau Wederopbouw (NRPB), inmiddels voldoende is bemenst. We hebben geen onderzoek ter plaatse verricht.

Woningen en scholen nog niet voorbereid op derde orkaanseizoen na Irma

Tijdens orkaan Irma heeft een groot deel van de gebouwen op Sint-Maarten schade opgelopen. Op basis van satellietbeelden schatte het Rode Kruis in dat circa 4.891 gebouwen,

39% van alle gebouwen op het eiland, ernstige schade had oplopen of volledig was verwoest (Rode Kruis, 2017). Niet voor al deze schade wordt gerekend op (financiële) ondersteuning vanuit de overheid van Sint-Maarten. Een deel van de bewoners heeft het eiland verlaten en men schat in dat iets minder dan de helft van huishoudens op Sint-Maarten is verzekerd (Wereldbank, 2019a).

Het derde orkaanseizoen na Irma staat voor de deur



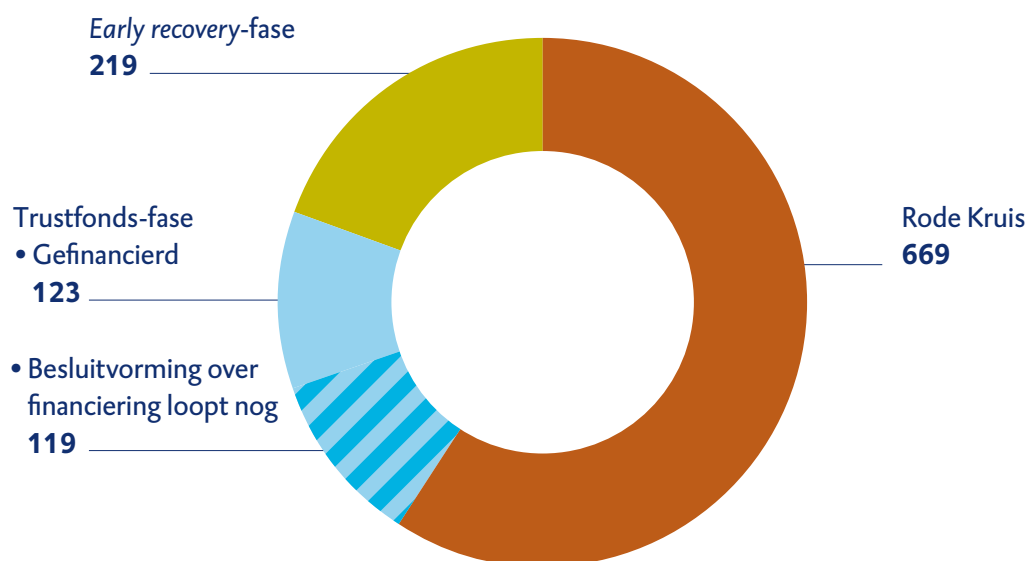
Figuur 2 Een tijdlijn sinds orkaan Irma

Sinds orkaan Irma zijn tijdens 3 verschillende fasen – de noodhulpfase, de *early recovery*-fase en de trustfonds-fase – reparaties aan woningen verricht met de door Nederland beschikbaar gestelde wederopbouwmiddelen. Op basis van de beschikbare documenten concluderen wij dat betrokken partijen niet weten welk deel van beschadigde woningen inmiddels is hersteld. Een aanzienlijk deel van de woningen die wel zijn hersteld, zijn niet op een orkaanbestendige wijze gerepareerd. De herstelwerkzaamheden aan scholen zijn nog niet gestart. We gaan hieronder uitgebreider in op de herstelwerkzaamheden aan woningen en scholen. Omdat er geen informatie beschikbaar is over de verrichte reparaties tijdens de noodhulpfase richten we ons op de *early recovery*-fase en de trustfonds-fase.

Onduidelijk welk deel van de beschadigde woningen is hersteld

In het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties geeft de minister van BZK aan dat met hulpgeld vanuit Nederland ruim 1.100 huizen zijn hersteld op Sint-Maarten (BZK, 2020).

Inmiddels zijn er 1.130 woningen hersteld sinds orkaan Irma



Figuur 3 Herstelde woningen op Sint-Maarten

Het grootste deel hiervan, 669 woningen, is hersteld door het Rode Kruis met middelen uit een eigen inzamelingsactie (Giro 555). In de fase die vooruitlopend op de oprichting van het trustfonds werd ingesteld, de zogenoemde *early recovery*-fase, zijn 219 woningen hersteld. Met geld uit het trustfonds zijn 123 huizen hersteld. Hiervan zijn 109 sociale huurwoningen hersteld door de sociale woningbouwcoöperatie *Sint Maarten Housing Development Foundation* (SMHDF). Daarnaast loopt er vanuit het trustfonds een programma om private woningen te herstellen. Begin 2020 waren de herstelwerkzaamheden aan 14 private woningen uit de eerste 2 *batches* afgerond. Men werkt binnen deze *batches* nog aan het herstel van 26 andere private woningen. Totdat deze woningen volledig zijn gerepareerd, neemt het NRPB geen nieuwe hulpvragen in behandeling. Voor 119 andere huizen die door de SMHDF zijn hersteld wordt nog nagegaan of deze werkzaamheden uit het trustfonds betaald kunnen worden.

In aanvulling op het aantal reeds herstelde woningen wordt beoogd om met (deel)projecten van de SMHDF en het Nationaal Programmabureau Wederopbouw in totaal nog 240 woningen te herstellen. Daarnaast werd eind december 2019 een dakenherstelprogramma van het Rode Kruis goedgekeurd voor een bedrag van \$ 3,6 miljoen. Hiermee wordt beoogd om herstelwerkzaamheden te verrichten aan 200 woningen.

Omdat er na orkaan Irma geen nauwkeurige inventarisatie is gemaakt van het aantal beschadigde woningen, valt uit de voortgangsrapportages van de Wereldbank niet op te maken welk deel van de (ernstig) beschadigde woningen inmiddels is hersteld. Een nieuw afgesloten overeenkomst, zoals die met het Rode Kruis, zorgt ervoor dat er méér

huizen hersteld gaan worden. Onduidelijk blijft echter of na de geplande werkzaamheden alle mensen in Sint-Maarten een orkaanbestendig dak op hun woning hebben.

Aanzienlijk deel van de herstellde woningen niet orkaanbestendig

Voor de wederopbouwactiviteiten die gefinancierd worden uit het trustfonds is het principe *Building Back Better* leidend. Dit houdt onder meer in dat alle nieuwe gebouwen bestand moeten zijn tegen orkanen van categorie 5 en hoger (Wereldbank, 2018). Tot nu toe is het merendeel van de huizen hersteld door het Rode Kruis. Zij geven aan dat het niet mogelijk was om alle woningen op een orkaanbestendige manier te herstellen, omdat hiervoor meer ingrijpende herstelwerkzaamheden nodig zijn. Het uitvoeren van dit soort herstelwerkzaamheden werd onder meer belemmerd door problemen rondom het afgeven van vergunningen en onduidelijkheden over het eigenaarschap van woningen (Rode Kruis, 2019).

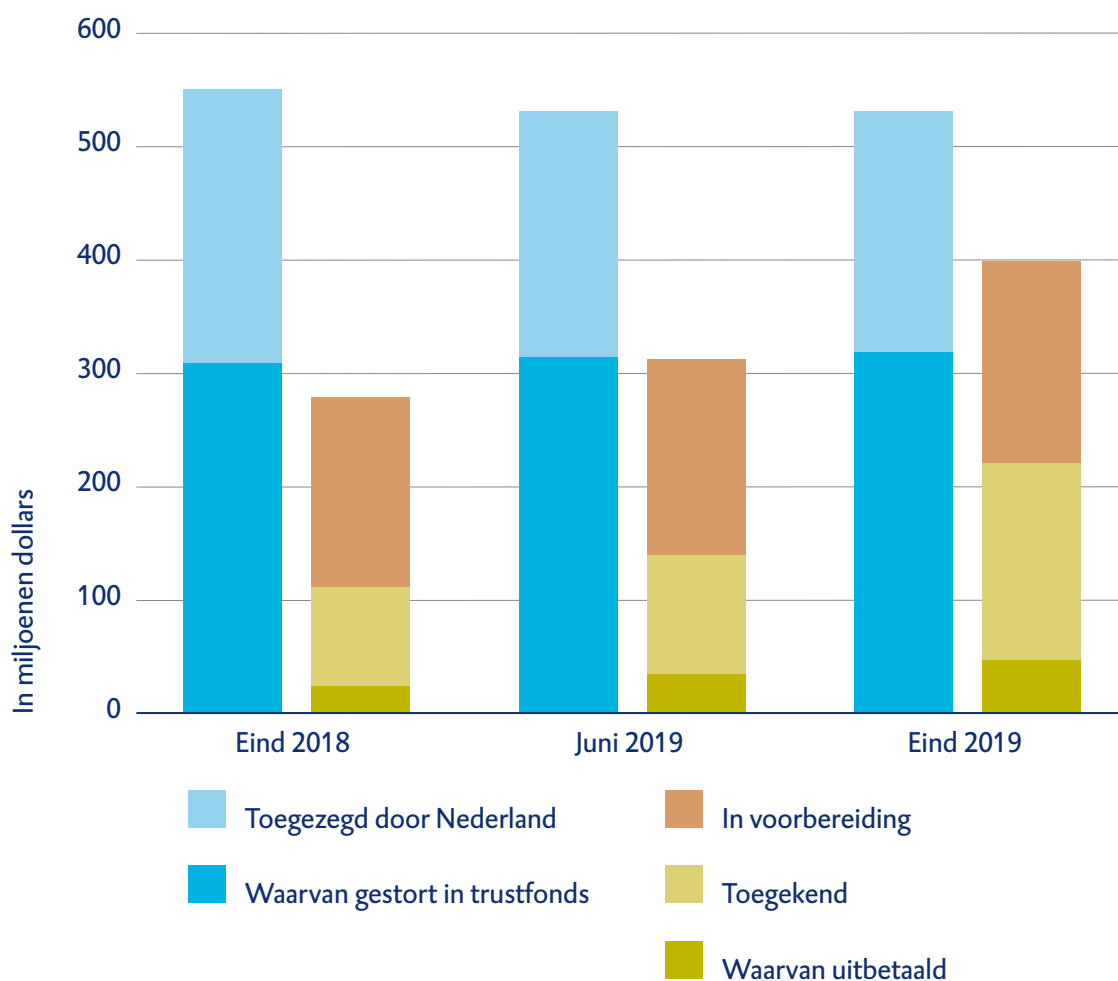
Herstelwerkzaamheden scholen nog niet gestart

Begin 2020 was de technische keuring voor 17 beschadigde scholen afgerond. De aanbestedingsprocedure voor de herstelwerkzaamheden zal het NRPB volgens planning in het tweede kwartaal van 2020 starten. Daarnaast zal de stuurgroep van het trustfonds naar verwachting binnenkort een nieuw project voor het volledige herstel van enkele scholen goedkeuren.

De besteding van middelen uit het trustfonds verloopt trager dan gepland

Wanneer we naar het gehele trustfonds kijken, dan zien we dat steeds meer wederopbouwactiviteiten zijn opgestart, zie figuur 4.

Voortgang storting en besteding van middelen uit het trustfonds



Figuur 4 Voortgang storting en besteding van middelen uit het trustfonds in dollars

Volgens de planning die bij de oprichting van het trustfonds werd opgesteld zou Nederland in oktober 2019 in totaal €470 miljoen (\$ 548,5 miljoen) in het trustfonds hebben gestort. De Wereldbank heeft echter nog geen verzoek ingediend tot overboeking van de laatste 2 geplande stortingen. Hierdoor zijn deze tranches nog niet door Nederland overgemaakt. De verstrekte liquiditeitssteun van €17,1 miljoen (\$ 20,0 miljoen) heeft Nederland in mindering gebracht op het maximaal beschikbare bedrag. De middelen die Nederland nog niet in het trustfonds heeft gestort, staan tot eind 2021 gereserveerd op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën (BZK, 2020).

De hoeveelheid toegekende middelen steeg van \$ 110,3 miljoen eind 2018 naar \$ 219,6 miljoen eind 2019. Deze toename wordt grotendeels verklaard door de afgesloten overeenkomsten voor het *Emergency Debris Management Project* (\$ 25 miljoen), de *Airport Terminal Reconstruction* (\$ 72,0 miljoen) en het *Red Cross Roof Repair Project* (\$ 3,6 miljoen). Eind 2019 had de Wereldbank \$ 46,1 miljoen uit het trustfonds uitbetaald. Het merendeel

van dit bedrag (\$ 32,0 miljoen) is verstrekt aan het Nationaal Programmabureau Wederopbouw of direct aan uitvoerders van wederopbouwprojecten. De overige \$ 14,1 miljoen is uitbetaald aan de Wereldbank. Begin 2020 was in totaal \$ 22,3 miljoen uit het trustfonds daadwerkelijk besteed aan wederopbouwprojecten (Wereldbank, 2019b).

Beperkte capaciteit en het ontbreken van ‘hands-on’-support staan wederopbouw in de weg

In de voortgangsrapportage van de Wereldbank over het jaar 2019 worden 2 belangrijke oorzaken genoemd die een slagvaardige implementatie van wederopbouwprojecten in de weg staan. Allereerst wordt gewezen op de politieke situatie op Sint-Maarten, die volgens de Wereldbank met name in het laatste kwartaal van 2019 heeft gezorgd voor een vertraging in de voorbereiding van verschillende wederopbouwprojecten. Daarnaast worden de beperkte uitvoeringscapaciteit en schaalgrootte van Sint-Maarten genoemd.

Het Nationaal Programmabureau Wederopbouw (NRPB), dat ondersteuning biedt bij de besteding van wederopbouw gelden was begin 2020 nog niet volledig bemenst. In totaal zijn 24 van de beoogde 45 medewerkers aangesteld. Dit vormt volgens de Wereldbank een zeer beperkende factor voor de voortgang van de wederopbouw. Als tijdelijke oplossing heeft het NRPB consultants ingehuurd op onder meer het gebied van projectmanagement, aanbestedingen en ingenieurswerkzaamheden. In onze eerdere rapporten vroegen we al aandacht voor de beperkte capaciteit bij het NRPB. In reactie op ons verantwoordingsonderzoek over 2018 benadrukte de minister van BZK dat de verantwoordelijkheid van het NRPB bij de overheid van Sint-Maarten ligt.

Aanbevelingen

De ‘hands-on’-aanpak tijdens de *early recovery*-fase ten aanzien van het herstel van woningen is niet doorgezet gedurende de trustfonds-fase. 2,5 jaar na orkaan Irma zijn hierdoor basale levensbehoeften, zoals een veilig onderdak, nog niet voor iedereen op Sint-Maarten gerealiseerd. Verschillende partijen wezen de afgelopen jaren op de urgentie van een aanmerkelijke versnelling van de wederopbouw van Sint-Maarten. Zoals wij ook naar voren brachten in ons focusonderzoek uit 2018, heeft Sint-Maarten hiervoor naast financiële hulp ook ondersteuning nodig bij de besteding van de wederopbouwmiddelen.

Binnen de governancestructuur van het trustfonds staat de stuurgroep centraal. Nederland, de Wereldbank en Sint-Maarten hebben elk één vertegenwoordiger benoemd die zitting heeft in de stuurgroep. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing van het trustfonds. Om ervoor te zorgen dat burgers op Sint-Maarten het derde orkaanseizoen na Irma met vertrouwen tegemoet kunnen gaan, bevelen we de minister van BZK aan om via de Nederlandse vertegenwoordiger in de stuurgroep zowel Sint-Maarten als de Wereld-

bank te verzoeken prioriteit toe te kennen aan het herstel van huizen en scholen en voor deze projecten te komen tot een versnelde aanpak door een aanpassing van de huidige processen. Voorafgaand aan de start van dit traject dient in kaart te worden gebracht of met de aanpak van de overheid van Sint-Maarten alle hulpbehoevende huishoudens de benodigde hulp ontvangen. Deze opgave zal er helaas als gevolg van de ontwikkelingen rond het coronavirus niet eenvoudiger op worden.

5.2 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties (IV) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van het BES-fonds (H) is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens de staatssecretaris van BZK, op 11 mei 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van BZK

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

De minister benadrukt dat in 2019 hard is doorgewerkt aan het verder verbeteren van de informatiebeveiliging. De urgente risico's zijn volgens haar weggenomen. Verdere verbeteringen zijn ondergebracht in projecten en reguliere werkzaamheden. De minister benadrukt dat de specifieke Caribische context onvermijdelijk beperkingen blijft stellen. Dit uit zich onder meer in problemen bij het werven en vasthouden van gekwalificeerd personeel.

Binnen SSO-CN is een gebruikerstafel actief waar met dienstafnemers gesproken wordt over gemeenschappelijke eisen en wensen. Specifiek voor informatiebeveiliging is in 2019 begonnen om te inventariseren welke behoeften er zijn binnen RCN. In 2020 wordt dit verder gecontinueerd. SSO-CN herkent zich daarmee niet in het beeld dat het zijn positie als schakel in de informatiebeveiliging keten niet onderkent.

In 2020 zal door het nader analyseren van risico's en het inrichten van een controlestructuur verder invulling gegeven worden aan het inzichtelijk maken van risico's. Daarnaast bevindt SSO-CN zich in de afrondende fase om afspraken te maken over het inrichten van de noodzakelijke monitoring en control.

In samenspraak tussen beleidsadviseurs, SSO-ICT Dienstverlening en de CISO zal nader invulling gegeven worden hoe de taken en verantwoordelijkheden benoemd en verdeeld moeten worden.

Personeelsbeleid Rijksdienst Caribisch Nederland

De minister geeft aan het beeld niet te herkennen dat er slechts in beperkte mate vooruitgang is geboekt ten aanzien van een gezamenlijke aanpak van het personeelsbeleid. De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft meerdere richtlijnen opgesteld om wet- en regelgeving te verduidelijken en heeft in overleg met de vakbonden diverse regelingen opgesteld. Het doorbreken van de verkokerde aansturing van de uitvoerende units staat volgens haar los van de ontwikkeling van het personeelsbeleid. Elk diensthoofd rapporteert en legt verantwoording af aan zijn of haar eigen ministerie. Wanneer een diensthoofd besluit om geen uitvoering te geven aan het beleid heeft RCN, de formele werkgever, geen hiërarchische positie om ze hierop aan te spreken. Dit staat volgens haar de verdere ontwikkeling van het personeelsbeleid niet in de weg.

Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

De minister verwijst naar de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties. Daarin geeft het kabinet aan dat de huidige wetgeving onvoldoende handvatten biedt om aan te sluiten bij de specifieke situatie en behoeften van de 3 eilanden. Zij onderzoekt momenteel de mogelijkheid om gedifferentieerde normen voor onder andere het financieel beheer op te nemen in wetgeving. Zonder wetswijziging ontbreekt volgens haar een juridische basis voor het hanteren van nieuwe, gedifferentieerde normen.

Financieel beheer en toezicht op de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

De minister deelt onze conclusie dat de (tijdelijke) toezichtconstructies die in 2010 in consensus zijn ingericht, onvoldoende effectief zijn geweest en er niet toe hebben geleid dat de landen de kwaliteit van het financieel beheer substantieel hebben verbeterd. Momenteel beziet het kabinet in het licht van de huidige COVID-19 pandemie en de daaropvolgende tranches liquiditeitssteun hoe het economisch weerstandsvermogen op de korte en middellange termijn met structurele hervormingen kan worden vergroot. Daarbij moet, zo geeft de minister aan, ook het financieel-economisch beleid (inclusief het begrotingsbeleid en het financieel beheer) worden betrokken. Het kabinet is momenteel in gesprek met de landen over de te stellen condities bij liquiditeitssteun.

Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

De minister geeft aan dat zij niet van plan is om structureel af te wijken van de procedures van de Wereldbank, die zijn er immers om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen te borgen. Ze geeft aan dat het Nederlandse lid in de stuurgroep waar mogelijk wel heeft aangedrongen op versnelde procedures en dat zal blijven doen. Vanuit die optiek is tijdens de eerste bijeenkomst van de stuurgroep in 2020 wederom door het Nederlandse lid bijzondere aandacht gevraagd voor het herstel van scholen, waarop dit project – tezamen met het herstel van shelters – tot prioriteit binnen het trustfonds is benoemd. Het herstel van huizen is al langer topprioriteit binnen het trustfonds.

Concreet betekende het besluit van de stuurgroep dat alle inzet gericht zou zijn op de ambitie om de scholen in de zomervakantie van 2020 te herstellen. Door de totale lockdown op Sint-Maarten zijn alle constructiewerkzaamheden medio april 2020 stil komen te liggen. Dit betekent helaas dat de opgestelde planning definitief buiten bereik is geraakt, zo geeft de minister aan.

De minister geeft aan dat het identificeren van hulpbehoevende huishoudens een verantwoordelijkheid is van de overheid van Sint-Maarten. Wegens het ontbreken van betrouwbare data heeft Sint-Maarten gekozen voor een systeem waarbij eigenaren/bewoners van

beschadigde woningen zich konden melden. Volgens het NRPB, de verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie op Sint-Maarten, dekt dit programma alle aanvragen af die op basis van de gestelde criteria zijn gehonoreerd.

Over het orkaanbestendig herstellen van huizen benadrukt de minister dat het doel *Building Back Better* voorop staat en dat de tot nu toe vanuit het trustfonds herstelde daken wel degelijk orkaanbestendig (categorie 5) zijn hersteld, conform de eisen die de Wereldbank hierbij hanteert. De huizen waarvoor niet gegarandeerd kan worden dat deze volledig orkaanbestendig gerepareerd zijn, zijn met name huizen die door het Rode Kruis met middelen uit hun inzamelingsactie zijn hersteld. De minister heeft begrip voor de afweging die het Rode Kruis heeft gemaakt tussen het (snel) helpen van mensen in nood en het realiseren van volledige orkaanbestendigheid.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Onze conclusie dat de tijdelijke toezichtsconstructies voor het financieel beheer van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten onvoldoende effectief zijn geweest, deelt de minister. Ze zegt toe na te gaan hoe het weerstandsvermogen van deze landen op de korte en middellange termijn met structurele hervormingen kan worden vergroot en dat ze daarbij ook het financieel-economisch beleid (inclusief het begrotingsbeleid en het financieel beheer) gaat betrekken.

Voor veel andere onderwerpen geldt echter dat de minister onze conclusies niet volmondig deelt en geen concrete acties benoemt. We vragen aandacht voor de volgende onderwerpen.

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

In ons verantwoordingsonderzoek over 2017 merkten wij de informatiebeveiliging bij RCN aan als een ernstige onvolkomenheid.¹ In 2018 heeft de minister voortvarend de meest urgente problemen aangepakt. Daardoor konden wij in 2019 de problematiek in het verantwoordingsonderzoek over 2018 kwalificeren als een onvolkomenheid. In 2019 heeft de minister echter niet alle aanbevelingen uitgevoerd. We constateren nog steeds zwakke onderdelen in de beveiliging van informatie bij RCN. In haar reactie erkent de minister niet alle benoemde zwakke onderdelen en beschrijft zij alleen in algemene termen de lopende activiteiten.

We achten het verstandig dat de minister haar daadkrachtige aanpak uit 2018 weer ter hand neemt, de beoogde resultaten voor 2020 concreet benoemt en de informatiebeveiliging bij RCN zo snel mogelijk op een voldoende niveau brengt.

Financieel beheer en toezicht BES-eilanden

De minister herhaalt een toezegging uit de kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties van oktober

2019 en geeft aan te onderzoeken of het mogelijk is om gedifferentieerde normen voor het financieel beheer in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba op te nemen. De minister geeft niet aan op welke termijn zij dit onderzoek wil afronden. Ook gaat zij niet in op onze aanbeveling om, vooruitlopend op een wetswijziging, reeds te gaan werken met dergelijke normen zodat het eenvoudiger wordt om tijdig knelpunten te signaleren en de voortgang te volgen.

Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint-Maarten

De Wereldbank beheert het trustfonds waarin Nederland geld heeft gestort voor de wederopbouw van Sint-Maarten. Een stuurgroep is verantwoordelijk voor de aansturing van het trustfonds. In deze stuurgroep zijn Nederland, Sint-Maarten en de Wereldbank vertegenwoordigd. In haar reactie geeft de minister aan dat het herstel van woningen al langere tijd een prioriteit is binnen het trustfonds. Mede na aandringen van het Nederlandse lid in de stuurgroep is begin 2020 ook het herstel van scholen tot prioriteit benoemd. Onduidelijk blijft echter wat het betekent wanneer de stuurgroep een project als prioriteit aanmerkt. Wij constateren immers dat de aanpak van de betreffende projecten traag verloopt. Belangrijk is dat de stuurgroep de gestelde prioriteiten vertaalt en uitwerkt in een versnelde 'hands-on'-aanpak en daarbij aangeeft wat er de komende periode wél te realiseren is.

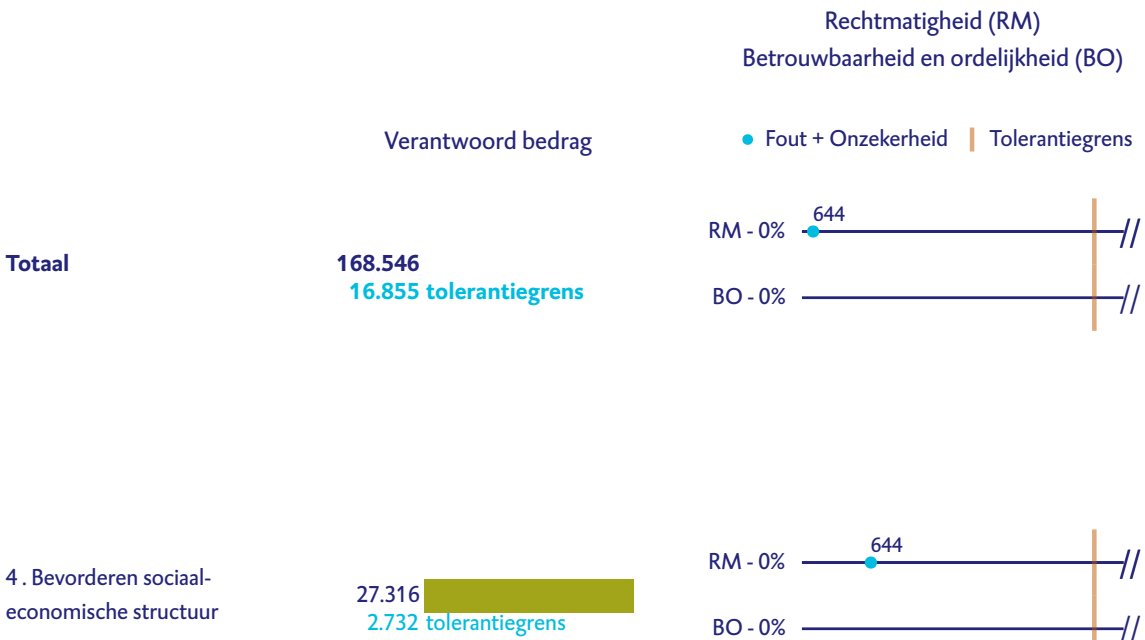
Overzicht fouten en onzekerheden

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van Koninkrijksrelaties. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

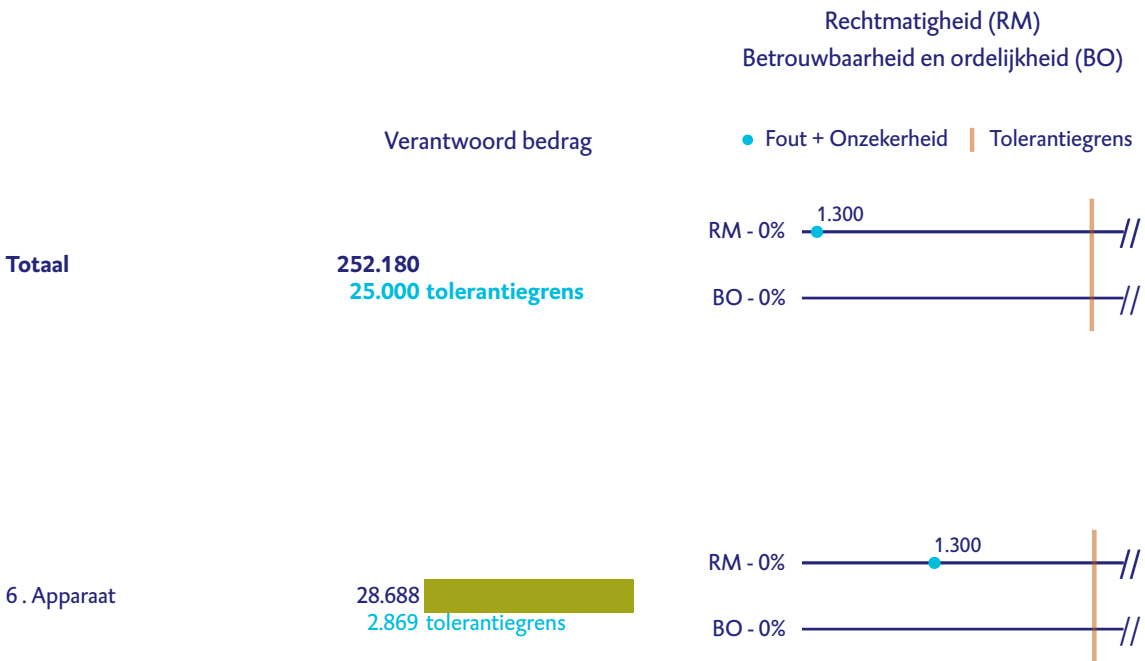
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)



Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

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

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

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

Wij onderzoeken:

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

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

Bijlage 3

Literatuur

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

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2018; Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H); Rapport bij het jaarverslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35200 IV, nr. 2. Den Haag: eigen beheer.

Bestuursakkoord (2018). Bestuursakkoord gesloten tussen de Staat der Nederlanden en het Openbaar Lichaam Bonaire te Kralendijk, Bonaire op 14 november 2018. Bijlage bij: BZK (2018). *Aanbiedingsbrief Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 van de staatssecretaris van BZK*. Kenmerk: 2018-0000897642.

BZK (2017). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Wederopbouw Sint Maarten, Saba en Sint-Eustatius*. Kenmerk: 2017-0000571123.

BZK (2018). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Gevolgen van orkaan Irma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 773, nr. 10.

BZK (2019a). Brief van de minister van BZK inzake de voortgangsrapportage Sint-Eustatius. Kenmerk: 2019-0000517780.

BZK (2019b). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; *Afspraken RMR 22-11-2019 m.b.t. aanwijzing Aruba*, d.d. 26 november 2019.

BZK (2020). *Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) 2019*.

College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten (2018). *Advies inzake stand van zaken aanwijzing 2015 Sint-Maarten*, d.d. 18 december 2018.

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2019a). *Advies Cft op basis van artikel 11 bij de ontwerpbegroting 2020 van Curaçao*, d.d. 23 augustus 2019.

College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2019b). *Advies op basis van artikel 11 bij de begroting 2020 Sint-Maarten*, d.d. 1 oktober 2019.

Groeiakkoord (2019). *Groeiakkoord. Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao*. Gesloten tussen de regering van Curaçao en de regering van Nederland op 12 juli 2019. Bijlage bij: Tweede Kamer (2019). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Evaluatie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten*, 34 269, nr. 5, vergaderjaar 2018-2019.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Koninkrijksrelaties (2019). 'Samen-werken'. *Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan*. Den Haag, 10 juni 2019.

Ombudsman Sint Maarten (2018). *Brief van de ombudsman Sint Maarten en de Nationale ombudsman Nederland; Wederopbouw Sint Maarten*, d.d. 6 juli 2018.

Ombudsman Sint Maarten (2019). *Home Repair; A revelation of a social crisis*. Philipsburg: eigen beheer.

Raad van State (2019). *Voorlichting Raad van State inzake Caribisch Nederland*. Bijlage bij: BZK (2019). *Reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 IV, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Rode Kruis (2017). *Damage assessment St. Maarten*. Date. Geraadpleegd op 4 maart 2020 via: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/stmaarten_damageassessment_510.pdf.

Rode Kruis (2019). *Vierde terugkoppeling Nationale Actie 'Nederland helpt Sint-Maarten'*.

Tweede Kamer (2019). *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Evaluatie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten*, 34 269, nr. 5, vergaderjaar 2018-2019.

Voortgangscommissie Groeiakkoord (2019). *Voortgangsrapportage 1 Groeiakkoord, definitief*, d.d. 13 december 2019.

Wereldbank (2018). *Administration Arrangement concerning the Sint Maarten Hurricane Irma Reconstruction, Recovery and Resilience Program Single-Donor Trust Fund. Appendix Guiding principles of the Government of the Netherlands regarding the execution of the Trust Fund for the recovery of Sint Maarten*. Washington, DC: The World Bank.

Wereldbank (2019a). *Strategic Framework 2019 -2025. Sint Maarten Reconstruction, Recovery and Resilience Trust Fund*. Washington, DC: The World Bank.

Wereldbank (2019b). *Annual Report 2019: Sint Maarten Recovery, Reconstruction and Resilience Trust Fund. January 1-December 31, 2019*. Washington, DC: The World Bank.

Eindnoten

- 1 Wij hebben destijds ook op 4 april 2018 bezwaar gemaakt. Het maken van bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer inzet via een procedure die in de Comptabiliteitswet is omschreven. Voor onze definitieve besluitvorming over het handhaven van ons bezwaar vroegen wij de minister van BZK om binnen 4 weken een verbeterplan op te stellen. Eind april ontvingen wij toen het gevraagde verbeterplan. In het plan stonden concrete maatregelen voor de korte en middellange termijn. Gezien het verbeterplan besloten wij ons bezwaar bij de ernstige onvolkomenheid niet te handhaven.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020