

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2022

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2022 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting Koninkrijksrelaties omvat € 376,3 miljoen aan uitgaven, € 174,8 miljoen aan verplichtingen en € 34,6 miljoen aan ontvangsten. In de begroting van het BES-fonds bedragen zowel de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten € 42,4 miljoen. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

Binnen de begroting Koninkrijksrelaties wordt het grootste deel van de uitgaven, € 201,5 miljoen (54%), gerealiseerd op artikel 5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen. Dit betreft vooral de aflossing van leningen aan Curaçao en Sint-Maarten ten behoeve van een gezonde financiële huishouding, leningen aan Aruba voor uitvoering van projecten en leningen die vanaf 2020 aan alle 3 de landen worden verstrekt ter bestrijding van gevolgen van de coronacrisis.

Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u onder andere gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen aan de Caribische landen binnen het Koninkrijk en Caribisch Nederland.

De niet-belastingontvangsten bedragen in totaal ongeveer € 34,6 miljoen en worden volledig gerealiseerd op artikel 5. Het betreft aflossingen en rentebedragen van uitstaande leningen aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken en adviezen, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Budgetrecht van het parlement bij de leningen aan de landen;
- Instelling van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO).

Budgetrecht van het parlement bij de leningen aan de landen

Uitgangspunt van het parlementaire budgetrecht is dat de regering pas publiek geld mag uitgeven na voorafgaande autorisatie daarvan via de goedkeuring van een begrotingswet. De begroting vormt het kader waarbinnen de regering geld kan uitgeven, verplichtingen kan aangaan en geld kan innen. Wanneer gedurende het jaar blijkt dat de regering bijvoorbeeld meer geld nodig heeft dan aanvankelijk begroot, moet de regering via de voor- of najaarsnota, of via een incidentele begrotingswijziging het parlement vooraf om toestemming vragen om het budgettaire kader te verhogen.

In een uitzonderlijke situatie, te denken valt bijvoorbeeld aan acute nood, biedt de wet (artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016) de regering de mogelijkheid geld uit te geven zonder dat het parlement dit vooraf heeft goedgekeurd. De regering is dan bevoegd om uitgaven te doen voorafgaand aan goedkeuring door het parlement omdat uitstel niet in belang van de Rijk is. Vereiste daarbij is wel dat de regering het parlement daarover van tevoren informeert. In de beginperiode van de coronacrisis hebben meerdere Ministers van deze mogelijkheid gebruik moeten maken (Algemene Rekenkamer (2021) Staat van de rijksverantwoording 2020, Den Haag). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft gedurende geheel 2020 een beroep gedaan op deze uitzonderingsbepaling bij het verstrekken van leningen aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. In totaal ging het om € 621 miljoen aan leningen, dat is uitgekeerd in 3 tranches. Bij het eerste deel van de eerste tranche van € 137 miljoen was het parlement niet vooraf geïnformeerd en daarom waren deze uitgaven onrechtmatig.

De Minister gaf in haar reactie op ons verantwoordingsonderzoek over 2020 aan dat zij verwachtte ook in 2021 een beroep te zullen doen op de uitzonderingsprocedure (artikel 2.27 Cw 2016) omdat het volgens haar niet goed mogelijk was om de liquiditeitsbehoefte van de landen te ramen. Daarmee gaf zij bij voorbaat aan te willen afwijken van de hoofdregel om vooraf autorisatie aan het parlement te vragen. Wij wezen de Minister er toen op dat voorafgaande autorisatie van een verplichting of uitgave via een (suppletoire) begrotingswet het uitgangspunt van de wet is. Dit is de kern van het parlementaire budgetrecht waar slechts in uitzonderlijke situaties van kan worden afgeweken. In het nawoord van ons Verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) 2020 wezen we er daarom ook op dat nu de meest acute fase van de coronacrisis voorbij is, het ons lijkt dat voorafgaande autorisatie door het parlement mogelijk is. Dat uitgaven niet precies te ramen zijn, is niet uitzonderlijk. Te laag geraamde uitgaven kunnen via goedkeuring van een suppletoire begrotingswet naar boven worden aangepast. Te hoge ramingen verplichten de Minister niet tot het doen van een uitgave, het begrote bedrag betreft immers een maximumbedrag voor het betreffende doel.

Ook in 2021 leent Nederland geld uit aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Over de eerste 3 kwartalen van 2021 gaat het om € 563 miljoen. We onderzoeken de aanpak die de Minister in 2021 heeft gevolgd in ons lopende verantwoordingsonderzoek. Voor zover een beroep wordt gedaan op de uitzondering (artikel 2.27 Cw 2016) zijn uitgaven rechtmatig als u vooraf bent geïnformeerd en uitstel niet in het belang van het Rijk is.

Momenteel ligt de begroting 2022 voor. De leningen die in 2020 zijn verstrekt hadden een looptijd van 2 jaar. Het is waarschijnlijk dat in 2022 een deel van deze leningen wordt omgezet in nieuwe leningen. In de voorliggende begroting is opgenomen dat mogelijke herfinanciering wordt bekeken. Een raming van de omvang van nieuwe leningen ontbreekt. Wij gaan er vanuit dat de Minister indien nodig tijdig een suppletoire begrotingswet ter goedkeuring aan u voorlegt nu de acute fase van de coronacrisis voorbij is.

Instelling van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO)

De Staatssecretaris van BZK treft voorbereidingen voor het oprichten van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO). Dit orgaan gaat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten ondersteunen bij het nemen van maatregelen om het weerstandvermogen van deze landen te versterken.

Voor de oprichting van het COHO is een Rijkswet vereist. Over een conceptversie van het wetsvoorstel heeft de Staatssecretaris overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Wij hebben het voorstel beoordeeld op een passend controle- en verantwoordingsarrangement ten aanzien van het COHO zelf en de publieke middelen vanuit de Nederlandse Rijksbegroting. Deze publieke middelen zullen via het COHO gealloceerd worden naar private partijen in Curaçao. Ons advies wordt openbaar wanneer het wetsvoorstel aan uw Kamer is aangeboden.

Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren.

Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidsdiscussies in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Minister van BZK heeft op het begrotingshoofdstuk Koninkrijkrelaties en het BES-fonds in deze periode 6 onderzoeken gehad. Dit leidde tot 11 aanbevelingen waarvan op 5 (45%) een toezegging is gedaan. Dit percentage is lager dan het rijksbrede gemiddelde van 62%. Op 6 aanbevelingen is geen toezegging gedaan. Overigens betekent dit niet dat de aanbevelingen in de praktijk niet worden opgevolgd, maar dat kunnen wij (nog) niet vaststellen.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris