

Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland

2021



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

- 1. Samenvatting | 4**
- 2. Inleiding | 7**
 - 2.1 Aanleiding verzoekonderzoek | 8
 - 2.2 Over dit onderzoek | 9
 - 2.3 Leeswijzer | 9
- 3. Bijzondere uitkeringen | 10**
 - 3.1 Wettelijke grondslag | 11
 - 3.2 Financiële context | 12
 - 3.3 Informatie over bijzondere uitkeringen | 14
- 4. Coördinerende rol minister van BZK | 16**
 - 4.1 Bestuurlijke verhoudingen | 16
 - 4.2 Financiële verhoudingen | 17
 - 4.3 Coördinatie in de praktijk | 18
 - 4.4 Voorlichting door de Raad van State en het IBO Koninkrijksrelaties | 21
- 5. Toezicht op bijzondere uitkeringen | 23**
 - 5.1 Wettelijke inrichting | 23
 - 5.1.1 Verantwoordelijke ministers | 25
 - 5.1.2 De minister van BZK | 25
 - 5.1.3 De ministers van BZK en Financiën | 25
 - 5.1.4 Het College financieel toezicht | 25
 - 5.1.5 De eilandsraad | 26
 - 5.1.6 Het bestuurscollege | 26
 - 5.1.7 De rekenkamer BES | 26
 - 5.1.8 Het Nederlandse parlement | 26
 - 5.2 Toezicht in de praktijk | 27
 - 5.2.1 Jaarrekeningen openbare lichamen | 27
 - 5.2.2 Verantwoordingsinformatie | 27
 - 5.2.3 Informatievoorziening parlement | 31
 - 5.2.4 Rekenkamer BES | 32
 - 5.2.5 Beleidskader bijzondere uitkeringen | 32

6. Conclusies en aanbevelingen | 33

7. Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer | 36

7.1 Reactie kabinet | 36

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 38

Bijlagen | 39

Bijlage 1 Gecumuleerde ontvangsten en bestedingen bijzondere uitkeringen | 39

Bijlage 2 Literatuur | 41

Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 43

Bijlage 4 Eindnoten | 46

1.

Samenvatting

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn sinds 2010 bijzondere gemeenten (openbare lichamen) van Nederland. Ministers kunnen aan deze openbare lichamen geoormerkte bijdragen verstrekken waarvan zij vooraf de omvang en het doel bepalen. Deze bijdragen worden bijzondere uitkeringen genoemd. De Tweede Kamer heeft ons in oktober 2019 verzocht om onderzoek te doen naar de coördinatie van, het toezicht op en de informatievoorziening over de bijzondere uitkeringen.

Tussen 2011 en 2019 zijn in totaal 310 bijzondere uitkeringen verstrekt aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voor een totaalbedrag van \$ 162,6 miljoen.¹ Deze uitkeringen worden voor sterk uiteenlopende zaken verstrekt en vormen een steeds belangrijker deel van de inkomsten voor de openbare lichamen.

Onze conclusies zijn als volgt.

De minister van BZK slaagt er onvoldoende in om samenhang te realiseren en beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen

De minister van BZK heeft als coördinerend minister de wettelijke taak om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen en samenhang van het Rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland te bewaken. De ontwikkeling van het toenemend aandeel van bijzondere uitkeringen en het afnemend aandeel van vrij besteedbare middelen in de totale inkomsten van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, staat op gespannen voet met het doel om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen. Ook kan de samenhang van beleid niet goed bewaakt worden doordat afstemming tussen verantwoordelijke ministers en de ministers

van BZK en Financiën over voorstellen voor bijzondere uitkeringen, beperkt plaatsvindt. Daarnaast houden ministers zelden rekening met de structurele kosten voor de openbare lichamen die gepaard gaan met verbeteringen die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd, zoals hogere onderhoudskosten. Daardoor vindt vooraf geen goede afweging plaats van integrale kosten en baten (incidenteel en structureel) en ontstaan opnieuw achterstanden.

Met de bestuurlijke akkoorden van Nederland met Bonaire en Saba zijn stappen gezet naar verbetering in de coördinatie.

Toezicht op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding schiet tekort

Bij Bonaire en Sint-Eustatius schiet het toezicht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de bijzondere uitkeringen tekort. De oorzaken hiervan zijn dat de jaarrekeningen van de openbare lichamen regelmatig te laat bij de eilandsraad worden ingediend, vaak met oordeelsonthouding van de accountant, en de verantwoordingsinformatie onvoldoende is. Saba verantwoordt de bijzondere uitkeringen wel adequaat in de jaarrekeningen, die bovendien sinds 2014 een goedkeurende accountantsverklaring kennen. Tot slot kennen Bonaire en Saba nog geen rekenkamer. Sint-Eustatius heeft sinds 2020 wel een rekenkamer.

Informatievoorziening aan het parlement is niet navolgbaar

De verantwoording aan het Nederlandse parlement is niet navolgbaar, incompleet en onvoldoende budgettair getoetst. De ministers van BZK en Financiën zijn voornemens om vanaf mei 2021 een vernieuwd, gedetailleerd overzicht van de bijzondere uitkeringen aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Aanbevelingen

De Raad van State heeft in juli 2019 aanbevelingen gedaan om op basis van integrale uitvoeringsagenda's, en door middel van bundeling van financiële middelen in een door de minister van BZK te beheren investeringsfonds onder het BES-fonds, toe te werken naar het structureel benodigde voorzieningenniveau in Caribisch Nederland. Omdat dit advies voorziet in een integrale oplossing voor de in dit verzoekonderzoek geconstateerde problemen met de bijzondere uitkeringen, bevelen wij het kabinet aan om met prioriteit uitwerking en uitvoering te geven aan het advies van de Raad van State.

Daarnaast bevelen we de ministers van BZK en Financiën aan te zorgen voor een volledig en kloppend overzicht van de bijzondere uitkeringen, inclusief beleidsmatige informatie met betrekking tot de beoogde doelen en de voortgang, status en realisatie van de met de bijzondere uitkeringen bekostigde projecten en activiteiten.

De kwaliteit van het financieel beheer van Bonaire en Sint-Eustatius is al jarenlang onvoldoende. We bevelen de minister van BZK aan om de ingezette inspanningen op dit gebied met kracht voort te zetten en waar nodig te intensiveren en de openbare lichamen hierin te ondersteunen.



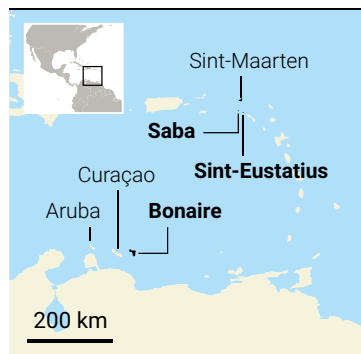
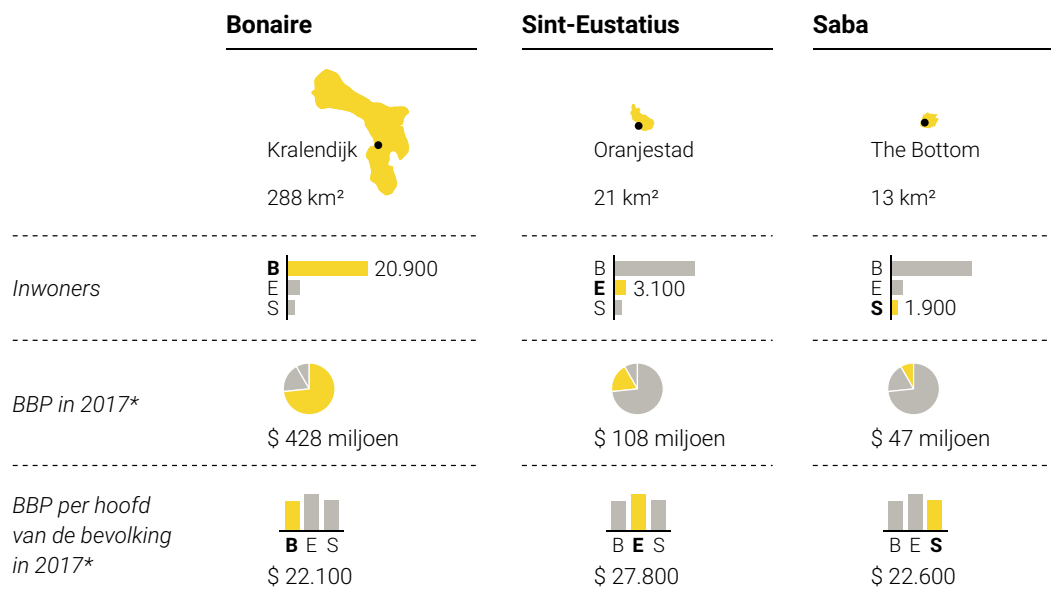
2.

Inleiding

Sinds de Nederlandse Antillen als land in 2010 is opgeheven bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Nederland. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) maken sindsdien als openbare lichamen onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. De bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de drie openbare lichamen zijn vastgelegd in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES), de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) en de in 2010 bestuurlijk overeengekomen taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft binnen het kabinet een op de wet gebaseerde coördinerende rol ten aanzien van Caribisch Nederland.²

Figuur 1 Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vormen samen Caribisch Nederland.

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba maken sinds 2010 als openbare lichamen onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel



Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn **openbare lichamen**

(bijzondere gemeenten) van Nederland en verschillen daarmee van gemeenten in Europees Nederland

Belangrijke verschillen zijn:

- Vallen niet onder de gemeentewet
- Zijn niet ingedeeld bij een provincie
- Kennen een eigen financiële toezichthouder (Cft-BES)
- Kunnen vanwege het geïsoleerde karakter beperkt samenwerken met andere gemeenten/openbare lichamen

*Bron: CBS (2020)

2.1 Aanleiding verzoekonderzoek

Op 2 oktober 2019 heeft de Tweede Kamer ons verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de bijzondere uitkeringen die de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba van de rijksoverheid ontvangen (Tweede Kamer, 2019). In het verzoek wordt toegelicht dat de bezinning op de relatie tussen het Ministerie van BZK en Caribisch Nederland de aanleiding vormt voor dit verzoek. Wij hebben de Tweede Kamer op 12 november 2019 per brief laten weten positief te reageren op dit verzoek (Algemene Rekenkamer, 2019).

2.2 Over dit onderzoek

In dit verzoekonderzoek beantwoorden we de vragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld:

1. Wat is de positie van het Ministerie van BZK vanuit de coördinerende rol van de minister (staatssecretaris) van BZK inzake Koninkrijksrelaties en de betrekkingen met de openbare lichamen in Caribisch Nederland?
2. Hoe is het toezicht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bijzondere uitkeringen op basis van artikel 92 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba georganiseerd, daaronder begrepen de uitgaven die strekken tot ontwikkeling van de landbouw?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over (het toezicht op) deze uitgaven en uitkeringen aan de Tweede Kamer?

2.3 Leeswijzer

In dit rapport beantwoorden we deze vragen als volgt. In hoofdstuk 3 wordt de ontwikkeling van de bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland getoond, en worden deze in perspectief geplaatst van de rijksuitgaven aan Caribisch Nederland en de inkomsten van de openbare lichamen. Hoofdstuk 4 start met een schets van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen, en gaat in op de coördineerde rol van de minister van BZK. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe het toezicht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van bijzondere uitkeringen is geregeld en hoe dit toezicht in de praktijk functioneert. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de vraag of de informatievoorziening aan de Tweede Kamer inzicht geeft in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte bijzondere uitkeringen. In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 7 sluiten we af met de reactie van het kabinet op het conceptrapport en ons nawoord daarbij.

3.

Bijzondere uitkeringen

Ministers kunnen vanuit hun begroting geormerkte bijdragen verstrekken aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het gaat hierbij om eenmalige of tijdelijke bijdragen waarvan de verantwoordelijke minister vooraf het doel en de omvang heeft bepaald. Deze bijdragen worden bijzondere uitkeringen genoemd, en zijn vergelijkbaar met specifieke uitkeringen die ministers verstrekken aan gemeenten in Europees Nederland.

Voorbeelden van verstrekte bijzondere uitkeringen³

- \$ 1,0 miljoen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit⁴ aan Bonaire voor de ontwikkeling van de landbouwsector.
- \$ 150.000 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan Sint-Eustatius voor het terugdringen van obesitas.
- \$ 5,3 miljoen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan Saba voor de bouw van een zonnepark.

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van de bijzondere uitkeringen die sinds 2010 aan Caribisch Nederland zijn verstrekt. We beschrijven eerst de wettelijke grondslag op basis waarvan verantwoordelijke ministers bijzondere uitkeringen kunnen verstrekken aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Vervolgens plaatsen we de bijzondere uitkeringen in de context van het totaal aan rijksuitgaven aan Caribisch Nederland en de inkomsten van de openbare lichamen. Tot slot gaan we in op de bronnen voor informatie over bijzondere uitkeringen die we voor dit onderzoek hebben gebruikt.

3.1 Wettelijke grondslag

Bijzondere uitkeringen worden, naar analogie van de Financiële-verhoudingswet, geregeld bij of krachtens de wet. In incidentele gevallen, mits de uitkering voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt, kan hiervan worden afgeweken.⁵ De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) onderscheidt twee typen bijzondere uitkeringen.⁶

- tijdelijke bijzondere uitkeringen, die kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur;
- éénmalige bijzondere uitkeringen, die kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling.

Bijzondere uitkeringen worden vanuit een departementale begroting gefinancierd voor een bepaald doel.⁷ Indien het geld niet wordt besteed aan dit voorgeschreven doel, of als deze doelstelling niet wordt gerealiseerd, dan kan de verantwoordelijke minister het geld terugvorderen.⁸ Bijzondere uitkeringen behoeven minder motiveringsgrond dan de specifieke uitkeringen die door verantwoordelijke ministers aan gemeenten in Europees Nederland kunnen worden verstrekt, zie het onderstaand kader.

Bijzondere uitkeringen behoeven minder motiveringsgrond dan specifieke uitkeringen

In de Financiële-verhoudingswet (art. 16) is opgenomen dat het Rijk specifieke uitkeringen aan Europees-Nederlandse gemeenten niet zonder meer kan verstrekken, maar slechts in bijzondere gevallen. Bekostiging van gemeentelijke taken gebeurt bij voorkeur uit de eigen middelen van gemeenten (belastingen en rechten) of de algemene uitkering. Deze voorkeursvolgorde geeft aan dat er een motiveringsplicht ligt bij de rijksoverheid wanneer taken van decentrale overheden niet uit eigen inkomsten of uit de algemene uitkering kunnen worden bekostigd. Met deze voorkeursvolgorde is beoogd een zo goed mogelijke allocatie van middelen op decentraal niveau te bewerkstelligen, evenals een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor inkomsten en uitgaven en zo gering mogelijke administratieve lasten.

Anders dan de Financiële-verhoudingswet, bepaalt de FinBES niet dat een bijzondere uitkering vanuit het Rijk aan Bonaire, Sint-Eustatius of Saba als bekostigingswijze bijzonder aangewezen moet zijn. Daarmee behoeft een bijzondere uitkering aan een openbaar lichaam minder motiveringsgrond dan een specifieke uitkering aan gemeenten in Europees Nederland.

3.2 Financiële context

Er zijn verschillende financiële stromen te onderscheiden die relevant zijn voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen en voor de taken die zij uitvoeren:⁹

1. **De rijksuitgaven aan Caribisch Nederland**, bestaande uit:
 - a. de uitgaven aan rijkstaken (bijvoorbeeld de bekostiging van de zorg en het onderwijs);
 - b. bijdragen aan medeoverheden, waaronder de bijzondere uitkeringen (bijvoorbeeld bijzondere uitkeringen voor verbetering van de luchthavens);
 - c. inkomensoverdrachten (bijvoorbeeld de oudedagsvoorziening);
 - d. de voeding van het BES-fonds van waaruit de openbare lichamen de vrije uitkering ontvangen.
2. **De inkomsten van de openbare lichamen**, bestaande uit:
 - a. de vrije uitkering vanuit het BES-fonds;
 - b. de eigen inkomsten uit eilandelijke belastingen en heffingen;
 - c. de bijzondere uitkeringen vanuit het Rijk.

Naast deze inkomsten kunnen openbare lichamen renteloze leningen ontvangen van het Rijk en bijdragen van internationale organisaties en de Europese Unie.

De totale rijksuitgaven aan Caribisch Nederland zijn gestegen van € 200,3 miljoen in 2012 tot € 531,1 miljoen in 2020. De grootste uitgavenposten hierin zijn de bekostiging de zorg en het onderwijs (€ 249,2 miljoen in 2020) en de bijdragen aan medeoverheden (€ 89,0 miljoen in 2020). Onder deze laatste categorie vallen de bijzondere uitkeringen.

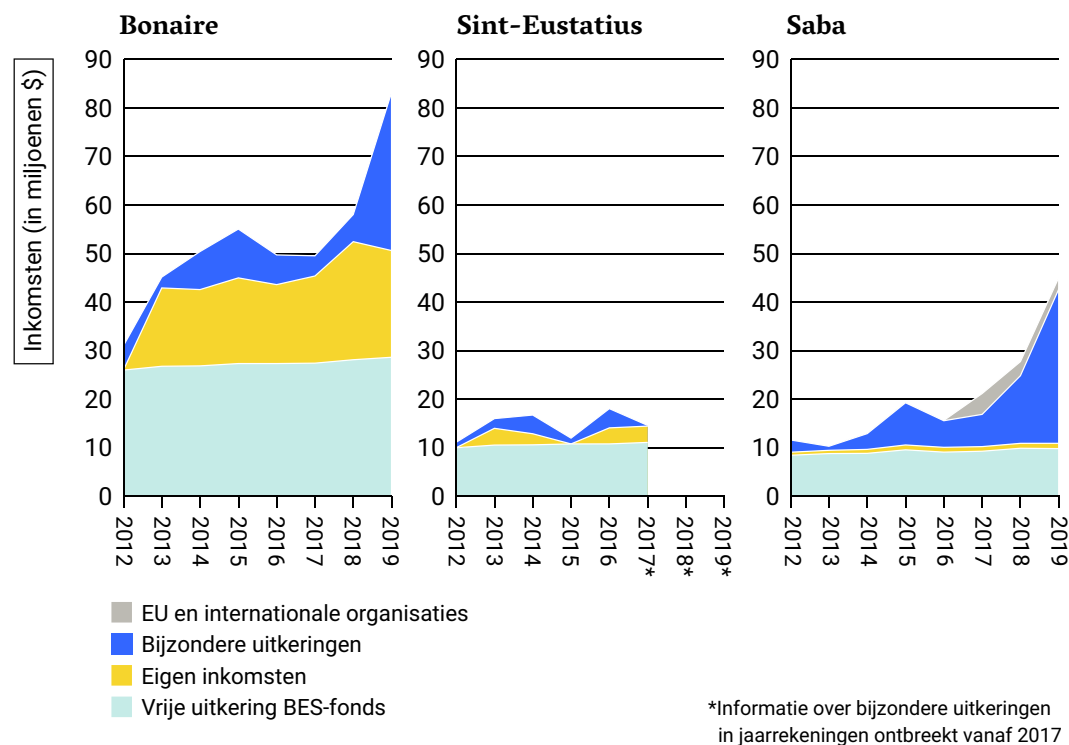
De openbare lichamen ontvangen vanuit het BES-fonds een vrije uitkering die vergelijkbaar is met de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten in Europees Nederland. De vrije uitkering is in 2010 vastgesteld op basis van de overeengekomen taakverdeling tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid, en de eilandelijke jaarrekeningen. In 2012 is de vrije uitkering structureel verhoogd. Sindsdien wordt de vrije uitkering jaarlijks enkel geïndexeerd op basis van prijsontwikkelingen en vanaf 2018 ook op basis van loonontwikkelingen.

In de jaarrekeningen van de ministeries is een beperkt aantal bijzondere uitkeringen afzonderlijk terug te vinden. Bijzondere uitkeringen zijn voornamelijk opgenomen onder de post 'bijdragen aan medeoverheden'. Uit de jaarrekeningen blijkt niet uit welke afzonderlijke bijdragen deze post is opgebouwd.

De jaarrekeningen van de openbare lichamen bevatten overzichten van alle afzonderlijke bijzondere uitkeringen die zijn ontvangen. Hieruit blijkt dat de verantwoordelijke ministers in de periode 2011 tot en met 2019 in totaal 146 bijzondere uitkeringen aan Bonaire hebben verstrekt ter waarde van \$ 74,2 miljoen. Aan Saba verstreken de ministers in diezelfde periode 110 bijzondere uitkeringen ter waarde van \$ 74,6 miljoen. Sint-Eustatius ontving van 2010 tot en met 2016 in totaal 54 bijzondere uitkeringen ter waarde van \$ 13,8 miljoen.¹⁰ Bijzondere uitkeringen zijn daarmee een belangrijkere bron van inkomsten geworden voor de openbare lichamen (zie figuur 2). Deze recente toename is grotendeels toe te schrijven aan de middelen voor het herstel van de orkaanschade uit 2017, het Bestuursakkoord Bonaire en de Saba Package en de middelen uit de Regio Envelop. Met deze ontwikkeling is het aantal bijzondere uitkeringen waarover de openbare lichamen verantwoording dienen af te leggen toegenomen.

Figuur 2 Ontwikkeling inkomsten openbare lichamen (in miljoenen \$)

Aandeel bijzondere uitkeringen neemt toe



De omvang van de verstrekte bijzondere uitkeringen loopt sterk uiteen. Zo had een derde van deze bijzondere uitkeringen een omvang van minder dan \$ 100.000, maar is er door de minister van Infrastructuur en Waterstaat ook een bijzondere uitkering van \$ 13,8 miljoen verstrekt aan Saba voor het herstel van de haven. Bijzondere uitkeringen worden verstrekt voor sterk uiteenlopende zaken: voor het realiseren van

een nieuwe bibliotheek en het aanstellen van een buurtsportcoach tot het bestrijden van bodemerrosie en het verbeteren van de kinderopvang. Het betreft veelal taken en voorzieningen waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn.

3.3 Informatie over bijzondere uitkeringen

De ministers van BZK en Financiën hebben de wettelijke taak om jaarlijks een overzicht van bijzondere uitkeringen naar het parlement te sturen. Daarnaast doen de openbare lichamen verslag van de ontvangen en bestede bijzondere uitkeringen in de jaarrekeningen. Tabel 1 vat de financiële informatie over de bijzondere uitkeringen uit deze twee bronnen samen.¹¹

Tabel 1 Financiële informatie bijzondere uitkeringen, 2011-2019

	Bijzondere uitkeringen	
	Aantal	Totale omvang
Jaarlijkse brief aan parlement van ministers van BZK en Financiën*	<i>Wordt niet gegeven in overzichten</i>	€ 176.248.143
Jaarrekeningen openbare lichamen**	310	€ 133.246.742 ¹²

* Omdat deze brief een aantal jaar niet is verstuurd ontbreekt informatie voor het jaar 2012.

** Cijfers voor Sint-Eustatius voor de jaren 2017-2019 ontbreken.

Beide bronnen zijn incompleet. In de overzichten die door de ministers van BZK en Financiën zijn verstuurd aan het parlement ontbreken gegevens voor het jaar 2012. In de jaarrekeningen van Sint-Eustatius ontbreken voor 2017 en 2018 overzichten van de bijzondere uitkeringen. Daarnaast was de jaarrekening van Sint-Eustatius over 2019 begin april 2021 nog niet ingediend. Hierdoor zijn de totaalbedragen uit beide bronnen niet op elkaar aan te sluiten.

Op basis van de overzichten die de ministers van BZK en Financiën aan het parlement hebben gestuurd, is de volgende nadere onderverdeling te maken van bijzondere uitkeringen naar ministerie (tabel 2).

Tabel 2 Financiële informatie over de bijzondere uitkeringen uit de Kamerbrieven 2011-2019

Departement	Toegekend bedrag (in €)
I&W	€ 63.115.390
BZK	€ 59.754.338
OCW	€ 24.328.936
EZK	€ 12.500.000
LNV	€ 8.020.000
VWS	€ 5.574.479
J&V	€ 1.500.000
SZW	€ 1.455.000
Totaal	€ 176.248.143

Wij hebben de ministeries van BZK en Financiën gevraagd naar de informatie die ten grondslag ligt aan de overzichten die aan het parlement zijn gestuurd. Hierbij hebben we verzocht om een overzicht van alle bijzondere uitkeringen die zijn verstrekt en de daarbij behorende onderliggende stukken (beschikkingen en besluiten) aan te leveren. Het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën hebben dit overzicht niet en hebben de informatie die aan het parlement is gestuurd niet kunnen onderbouwen.

Op basis van de jaarrekeningen van de openbare lichamen hebben wij daarom een totaaloverzicht geconstrueerd van de bijzondere uitkeringen die tussen 2010 en 2019 door de drie openbare lichamen zijn ontvangen en besteed. De informatie over bijzondere uitkeringen die wij in dit rapport hebben opgenomen is gebaseerd op dit overzicht.

4.

Coördinerende rol minister van BZK

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag die de Tweede Kamer ons heeft gesteld over de coördinerende rol van de minister van BZK: *Wat is de positie van het Ministerie van BZK vanuit de coördinerende rol van de minister (staatssecretaris) van BZK inzake Koninkrijksrelaties en de betrekkingen met de openbare lichamen in Caribisch Nederland?*

Omdat deze coördinerende rol volgt uit de wijze waarop de bestuurlijke en financiële verhoudingen wettelijk zijn geregeld, beschrijven wij deze verhoudingen eerst, waarna we ingaan op de vraag hoe de minister van BZK deze coördinerende rol invult. We sluiten dit hoofdstuk af met de belangrijkste aanbevelingen uit de voorlichting van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties uit 2019. In deze rapporten zijn voorstellen gedaan ter verhoging van de effectiviteit en doelmatigheid van het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland door versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK.

4.1 Bestuurlijke verhoudingen

De wettelijke basis voor de bestuurlijke context waarin de ministeries en openbare lichamen (samen)werken wordt gevormd door de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). De WolBES regelt de posities, taken en bevoegdheden van de eilandsraad, de gezaghebber, het bestuurscollege, de gezamenlijke rekenkamer¹³ en de gezamenlijke ombudsman. Ook regelt de WolBES de verhoudingen tussen de openbare lichamen en het Rijk, en de positie en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger.

Onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen is de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Aan deze taakverdeling ligt het principe ten grondslag dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd. Het beginsel ten aanzien van decentralisatie, zoals is vastgelegd in de Nederlandse Gemeentewet (de minister van BZK “*bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten*”)¹⁴, is ook opgenomen in de WolBES.

Coördinerende rol minister van BZK

De minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland. Deze rol houdt in dat:

- **Een integrale weging en prioritering van beleidsvoornemens plaatsvindt.**
Ministeries dienen vooraf in overleg te treden met het Ministerie van BZK over beleidsvoornemens en –maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake Caribisch Nederland.¹⁵
- **Het rijksbeleid als een ‘samenhangend geheel’ op de openbare lichamen afkomt.**
De coördinerende taak van de minister van BZK is gericht op de bevordering van eenheid en samenhang in het beleid van de rijksoverheid, in casu de verschillende ministeries, ten aanzien van de openbare lichamen.¹⁶
- **Beleidsvrijheid van de openbare lichamen en decentralisatie wordt bevorderd.**
De minister van BZK bevordert de beleidsvrijheid van de openbare lichamen en decentralisatie. Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, worden alleen gedaan als deze niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de eilandsbesturen kunnen worden behartigd.¹⁷

4.2 Financiële verhoudingen

De wettelijke basis voor de financiële context waarin de ministeries en openbare lichamen (samen)werken wordt gevormd door de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). De FinBES regelt de posities, taken en bevoegdheden van het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Cft-BES), de minister van BZK, de minister van Financiën, de ministers van de overige ministeries, de eilandsraad en het bestuurscollege ten aanzien van de financiën van de openbare lichamen. Ook regelt de FinBES de inrichting van de financiële functie – waaronder de begroting en de jaarrekening – van de openbare lichamen. Tot slot zijn in de FinBES de bevoegdheid van de openbare lichamen tot het heffen van lokale belastingen en de financiële verhoudingen met het Rijk – waaronder het BES-fonds – en de bijzondere uitkeringen geregeld.

De FinBES bepaalt dat verantwoordelijke ministers over voorstellen voor bijzondere uitkeringen tijdig overleg voeren met de ministers van BZK en Financiën.¹⁸ De minister van Financiën heeft hierbij een budgettair toetsende rol. Ook bepaalt de FinBES dat wanneer beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen, met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd moet worden wat de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen. Daarbij dient te worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen. Hierover dient tijdig overleg plaats te vinden door de verantwoordelijke minister met de ministers van BZK en Financiën.¹⁹ Dit geldt dus ook voor bijzondere uitkeringen waarmee voorzieningen in Caribisch Nederland worden verbeterd en die tot structureel hogere kosten voor de openbare lichamen leiden.

4.3 Coördinatie in de praktijk

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van BZK er niet in slaagt om haar coördinerende rol ten aanzien van Caribisch Nederland effectief in te vullen.

Beleidsvrijheid van de openbare lichamen neemt af door toenemend aantal geormerkte bijzondere uitkeringen

Allereerst is bij verschillende taken waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn, sprake van – soms intensieve – inhoudelijke en financiële betrokkenheid van het Rijk.²⁰ Deze financiële betrokkenheid uit zich veelal, maar niet uitsluitend, in bijzondere uitkeringen die aan de openbare lichamen worden verstrekt om achterstanden weg te werken, verbeteringen te realiseren en de lasten van voorzieningen voor burgers en bedrijven te verlagen. Hiervoor hebben Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onvoldoende middelen. De ontwikkeling van een stijgend aandeel van de bijzondere uitkeringen (geormerkte bijdragen) en een dalend aandeel van de vrij besteedbare middelen in de totale inkomsten van de openbare lichamen, staat op gespannen voet met het doel de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn de afgelopen jaren afhankelijker geworden van het Rijk.

Vereiste afstemming over voornemens tot verstrekken van bijzondere uitkeringen vindt beperkt plaats, maar er is sprake van verbetering

Afstemming over voorstellen omtrent het verstrekken van bijzondere uitkeringen door de verantwoordelijke ministers met de ministers van BZK en Financiën vindt beperkt plaats. Daar waar afstemming vooraf plaatsvindt, heeft dit vaak een informerend karakter. Het komt echter ook voor dat het Ministerie van BZK pas achteraf verneemt dat een bijzondere uitkering is, of wordt verstrekt door een verantwoordelijke minister.

Wij constateren dat de minister van BZK haar coördinerende rol, en de minister van Financiën zijn budgettaire toetsende rol, op dit punt zelf ook niet actief hebben opgepakt.

Doordat afstemming beperkt plaatsvindt kan de minister van BZK de integraliteit en samenhang van de met bijzondere uitkeringen bekostigde projecten niet goed bewaken. Evenmin kan worden geborgd dat de structurele gevolgen voor de openbare lichamen vooraf door de ministeries worden meegewogen bij een voornemen om een bijzondere uitkering te verstrekken.

De afgelopen jaren zijn hierin wel stappen richting verbetering gezet. De bestuurlijke akkoorden die het Rijk heeft gesloten met Bonaire (2018) en Saba (2019), en het interdepartementale BES(t) 4-kids programma, zijn goede voorbeelden waarbij sprake is van een meer integrale en samenhangende benadering bij het wegwerken van achterstanden in Caribisch Nederland en een effectievere coördinatie van inspanningen van de verschillende ministeries.

Gebrek aan aandacht voor structurele financiële gevolgen van met bijzondere uitkeringen gerealiseerde verbeteringen

Een groot aantal bijzondere uitkeringen van verschillende aard en omvang is door ministers verstrekt op basis van het 'Tijdelijk Besluit bijzondere uitkeringen integrale projecten BES'.²¹ Hiermee is er weliswaar sprake van bundeling vanuit het perspectief van het Rijk bij het verstrekken van bijzondere uitkeringen; gezien vanuit het perspectief van de openbare lichamen blijft echter sprake van een groot en toenemend aantal bijzondere uitkeringen die geadministreerd en verantwoord dienen te worden (zie hoofdstuk 2).

Wij constateren dat er bij alle ministers een gebrek aan aandacht is voor de structurele financiële gevolgen van de met bijzondere uitkeringen te realiseren of gerealiseerde verbeteringen, zoals hogere onderhoudskosten. Bijzondere uitkeringen zijn veelal gericht op het wegwerken van achterstanden c.q. het verhogen van voorzieningen waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn, maar waarvoor zij onvoldoende middelen hebben. Bij voorstellen voor bijzondere uitkeringen wordt door de verantwoordelijke ministers vaak voorbijgegaan aan de mogelijke structurele financiële gevolgen voor de openbare lichamen en aan de bekostigingswijze om die te kunnen opvangen. De casus over het afvalbeheer op Saba in onderstaand kader is hier een voorbeeld van.

Bijzondere uitkering waste management Saba

Saba ontving in 2014 een bijzondere uitkering van \$ 1,5 miljoen van het Ministerie van I&W voor de investering in een afvalscheidingsinstallatie. Volgens de staatssecretaris van het Ministerie van I&W bracht het gebrek aan een gescheiden afvalinzameling en recycling risico's mee voor de volksgezondheid, de natuur en de economie in Caribisch Nederland (Ministerie van I&W, 2013). Dit was aanleiding voor het moderniseren van het afvalbeheer op Saba.

Hoewel deze bijzondere uitkering leidt tot een wijziging in de uitoefening van taken door het openbaar lichaam Saba op het terrein van afvalbeheer, heeft het Ministerie van I&W nagelaten inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen hiervan zijn voor Saba. De netto kosten van het afvalbeheer zijn sinds 2014 opgelopen tot circa \$ 1,3 miljoen per jaar. Deze hogere structurele lasten heeft Saba binnen de eigen begroting moeten opvangen.

Er zijn ook bijzondere uitkeringen waar wel rekening gehouden is met de structurele financiële gevolgen van met bijzondere uitkeringen bekostigde projecten. Een voorbeeld hiervan zijn de bijzondere uitkeringen die door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn verstrekt aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voor het verbeteren van onderwijshuisvesting. Om ervoor te zorgen dat de openbare lichamen voldoende middelen hebben voor onderhoud en vervanging van de verbeterde onderwijshuisvesting, voorziet de minister van OCW vanaf 2012 in een structurele ophoging van de vrije uitkering met \$ 1,6 miljoen.

Wanneer ministers geen rekening houden met de structurele financiële gevolgen van met bijzondere uitkeringen te realiseren of gerealiseerde verbeteringen, ontstaan vanuit het oogpunt van doelmatigheid twee problemen. Ten eerste vindt er vooraf geen goede afweging plaats door de ministers en de openbare lichamen van integrale kosten en baten (incidenteel en structureel). Hierbij bestaat het risico dat projecten worden gerealiseerd die maatschappelijk ondoelmatig zijn c.q. hogere kosten dan baten kennen.

Het tweede probleem is dat wanneer niet is voorzien in de structurele financiële gevolgen voor de openbare lichamen, opnieuw achterstanden zullen ontstaan in voorzieningen in Caribisch Nederland. Er zijn dan opnieuw bijdragen van het Rijk nodig om deze achterstanden weg te werken. Omdat de vrije uitkering uit het BES-fonds jaarlijks met prijs- en loonontwikkelingen wordt aangepast, en er geen rekening wordt gehouden met mogelijke hogere lasten als gevolg van verbeterde

voorzieningenniveaus, is de kans groot dat de vrije uitkering onvoldoende voorziet in een reëel instandhoudingsbudget voor verbeterde voorzieningen en weggewerkte achterstanden.

Een bijkomend probleem is dat in de ontwikkeling van de vrije uitkering geen rekening wordt gehouden met bevolkingsgroei in Caribisch Nederland. Dit terwijl de omvang van de bevolking wel ten grondslag lag aan het niveau van de vrije uitkering zoals die in 2012 op basis van het referentiekader onderzoek in opdracht van de minister van BZK is vastgesteld (Ideeversa, 2012). Daarmee constateren we dat de systematiek die ten grondslag ligt aan de vrije uitkering is losgelaten door de minister van BZK, met het risico dat de omvang van de vrije uitkering vanwege demografische ontwikkelingen niet goed voorziet in de benodigde financiële middelen voor de bekostiging van taken door de openbare lichamen.

4.4 Voorlichting door de Raad van State en het IBO Koninkrijksrelaties

Uit verschillende onderzoeken en evaluaties blijkt dat het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland versnipperd en gefragmenteerd is en dat de financiering door het Rijk onoverzichtelijk is (o.a. Commissie Spies, 2015). Dit was aanleiding voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO) dat gepubliceerd is in juni 2019 en het advies van de Raad van State uit juli 2019.

In beide rapporten zijn voorstellen gedaan ter verhoging van de effectiviteit en de doelmatigheid van het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland door versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK. Hoofdpunten uit deze adviezen die verband houden met de bijzondere uitkeringen betreffen:

- het maken van een onderscheid tussen een transitiefase om achterstanden in te lopen en een gewenste, meer stabiele eindsituatie;
- het in de transitiefase werken met meer integrale uitvoeringsagenda's per openbaar lichaam;
- het uitbreiden van het BES-fonds met een investeringsfonds waarin middelen voor het wegwerken van achterstanden worden gebundeld. Dit fonds wordt beheerd door de minister van BZK, van waaruit gefaseerd de activiteiten uit de uitvoeringsagenda's gefinancierd worden;
- het uitbreiden van het overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland bij de begroting van het Ministerie van BZK en het bieden van meer transparantie aan het parlement over verschillende geldstromen naar Caribisch Nederland.

Kabinetsreactie op advies Raad van State en op het IBO

In reactie op het advies van de Raad van State en het IBO bevestigde het kabinet in oktober 2019 per brief aan de Tweede Kamer dat de verschillende geldstromen en de onduidelijkheid in taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen de coördinerende rol van het Ministerie van BZK bemoeilijken en het zicht beperken op de samenhang tussen uitgaven en beleid (BZK, 2019a).

Naar aanleiding van deze kabinetsreactie is door de minister van BZK een traject gestart om de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen te herijken en te verduidelijken, zodanig dat deze beter aansluit bij de opgaven en de capaciteit van de openbare lichamen.

Ter versterking van de coördinerende rol van de minister van BZK heeft het kabinet een aantal zaken in gang gezet. De aanbevelingen uit het IBO en het advies van Raad van State om het extracomptabele 'Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland' bij de begroting van het Ministerie van BZK uit te breiden, worden door het kabinet opgevolgd. Met dit overzicht beoogt het kabinet uitgaven aan resultaten te koppelen waarmee beleid gericht op Caribisch Nederland beter beoordeeld en bijgestuurd kan worden door de minister van BZK. Ook dient het overzicht meer transparantie te bieden aan het parlement over de verschillende geldstromen door onderscheid te maken tussen geldstromen voor eilandelijke taken versus Rijkstaken, tussen incidentele en structurele bekostiging en door aan te geven wie de ontvanger van de middelen is.

Het kabinet heeft aangegeven de huidige departementale overlegstructuur in stand te houden, waarbij de Stuurgroep Caribisch Nederland het voorportaal is voor de Ministerraad. Ter bevordering van de transparantie, samenhang van de plannen en integrale beleidsvorming zullen in het voorjaar van 2021 alle budgettaire plannen van de ministeries besproken worden in de Stuurgroep Caribisch Nederland. Het kabinet heeft de aanbeveling van de Raad van State om het BES-fonds uit te breiden met een investeringsfonds in overweging genomen bij de begrotingsvoorbereiding van 2021. Van het Ministerie van BZK hebben wij begrepen dat hiertoe onderzoeken zijn uitgevoerd en dat de minister van BZK besluitvorming hierover voorbereidt.

5.

Toezicht op bijzondere uitkeringen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee onderzoeksvragen die de Tweede Kamer aan ons heeft gesteld:

- Hoe is het toezicht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bijzondere uitkeringen op basis van artikel 92 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba georganiseerd, daaronder begrepen de uitgaven die strekken tot ontwikkeling van de landbouw?
- Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over (het toezicht op) deze uitgaven en uitkeringen aan de Tweede Kamer?

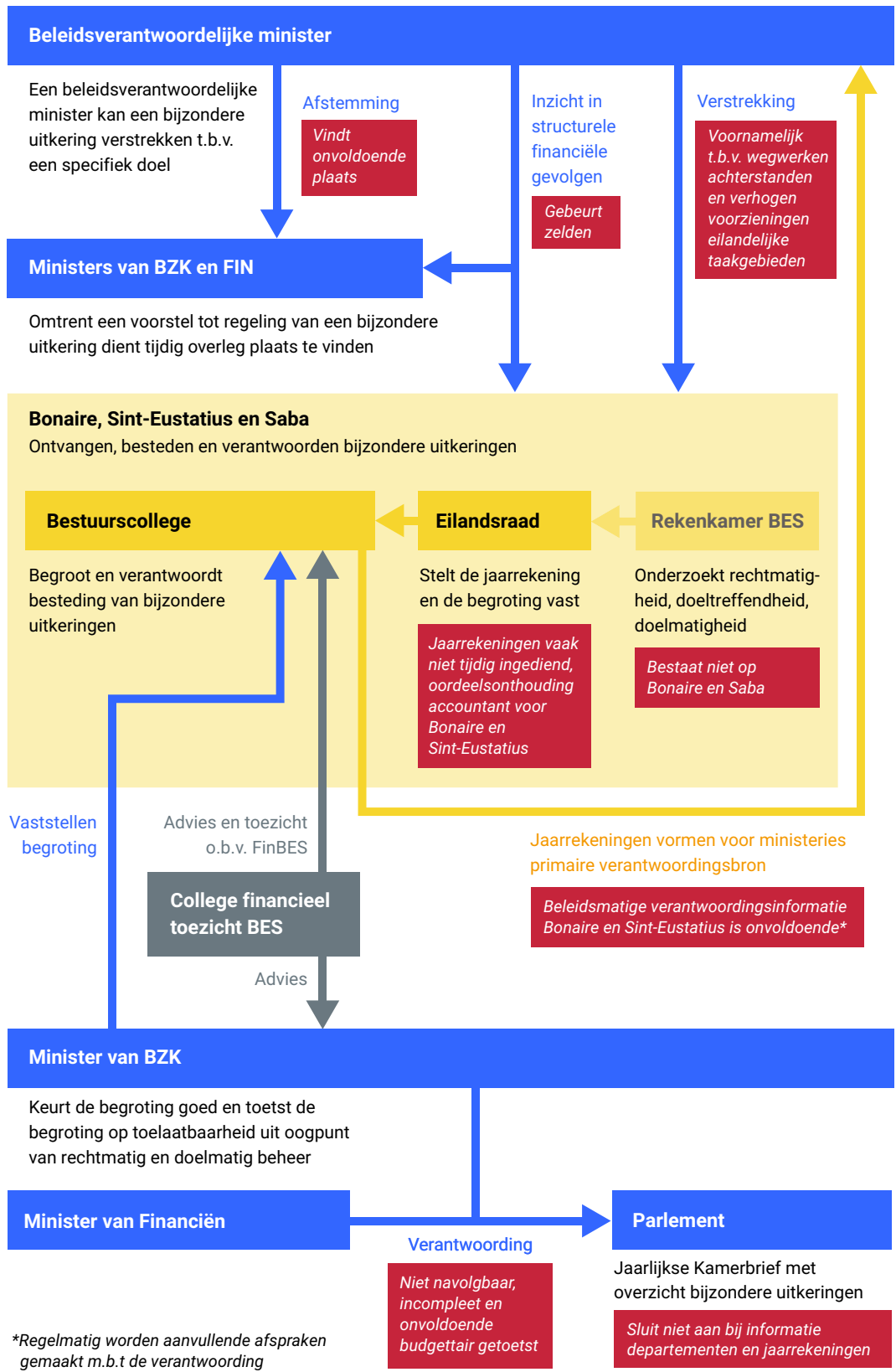
De FinBES, de WolBES, het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) en de eilandsverordeningen financieel beheer vormen het kader voor de totstandkoming en inrichting van de begroting en de jaarrekening, het financieel beheer en het financieel toezicht op de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BZK, 2018). Toezicht op rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de bijzondere uitkeringen is hier een onderdeel van.

5.1 Wettelijke inrichting

In de FinBES, de WolBES en de eilandsverordeningen voor het financieel beheer zijn aan meerdere partijen bevoegdheden toegekend voor het toezicht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de bijzondere uitkeringen (zie figuur 3).

Figuur 3 toezicht op rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding bijzondere uitkeringen.

Problemen met bijzondere uitkeringen doen zich bij meerdere stappen in het proces voor



De volgende taken en rollen worden onderscheiden voor wat betreft het toezicht.

5.1.1 Verantwoordelijke ministers

Iedere minister kan onder voorwaarden een bijzondere uitkering verstrekken aan een openbaar lichaam voor een bepaalde publieke taak.²² Over voorstellen voor het verstrekken van een bijzondere uitkering dienen verantwoordelijke ministers tijdig in overleg te treden met de ministers van BZK en Financiën.²³ Indien de bijzondere uitkering niet wordt besteed aan het voorgeschreven doel, of als het doel niet wordt gerealiseerd, dan kan de minister het geld terugvorderen.

De minister van BZK heeft in 2012 een interdepartementaal beleidskader opgesteld om gezamenlijke spelregels voor bijzondere uitkeringen af te spreken (BZK, 2012). Het beleidskader wijst de jaarrekeningen van de openbare lichamen aan als uitgangspunt voor de verantwoording van de bijzondere uitkeringen. Hierin kan informatie worden opgenomen die de minister in staat stelt zich op haar beurt te verantwoorden aan het parlement.

Ook stelt het beleidskader dat ministers vanwege de betrokkenheid van het Cft-BES bij het opstellen van de jaarrekeningen kunnen vertrouwen op de juistheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie over de bijzondere uitkeringen. Elke nieuwe (en gewijzigde) bijzondere uitkering dient volgens het beleidskader voor akkoord te worden voorgelegd aan de ministerraad conform de procedure voor specifieke uitkeringen aan gemeenten.

5.1.2 De minister van BZK

De minister van BZK dient de door de eilandsraad vastgestelde begroting goed te keuren en toetst daartoe onder meer of de begroting toelaatbaar is uit het oogpunt van een rechtmatig, doelmatig en controleerbaar financieel beheer.²⁴ De besteding van bijzondere uitkeringen dient in de begroting te zijn opgenomen, omdat de openbare lichamen geen uitgaven kunnen doen die niet in de goedkeurende begroting of begrotingswijziging zijn opgenomen.²⁵

5.1.3 De ministers van BZK en Financiën

In de FinBES is equivalent aan artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet opgenomen dat de ministers van BZK en Financiën *“jaarlijks op de derde woensdag van mei een overzicht van de bijzondere uitkeringen [publiceren], met de daarvoor in de lopende begroting beschikbare bedragen”*.²⁶ Dit overzicht dient de bijzondere uitkeringen weer te geven waarvoor de openbare lichamen in aanmerking komen waarbij tevens wordt aangegeven wat de bedragen zijn die voor die bijzondere uitkeringen in de lopende begroting gereserveerd zijn.²⁷

5.1.4 Het College financieel toezicht

In de Wet FinBES is het Cft-BES aangewezen als adviseur van de openbare lichamen en van de minister van BZK met de taak om erop toe te zien dat de openbare lichamen voldoen aan de bepalingen uit de FinBES, onder meer met betrekking tot de uitvoering en verantwoording van de begroting, het financieel beheer en de inrichting van de administratie.²⁸ Het Cft-BES heeft de bevoegdheid om een accountant onderzoek te laten doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur of een onderzoek in te stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie.²⁹

5.1.5 De eilandsraad

De eilandsraad stelt de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag vast en waarborgt bij eilandsverordening dat de rechtmatigheid van het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie worden getoetst.³⁰ Op verzoek van de eilandsraad kan de rekenkamer een onderzoek instellen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het eilandsbestuur gevoerde bestuur.³¹

5.1.6 Het bestuurscollege

Het bestuurscollege legt in de jaarrekening verantwoording af over het gevoerde bestuur en de ontvangsten en de bestedingen van onder meer de bijzondere uitkeringen³² en geeft daarbij aan welke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten zijn bereikt en welke prestaties zijn geleverd met de daarbij behorende kosten.³³ Bij de jaarrekening dient het bestuurscollege een overzicht van verantwoordingsinformatie over de bijzondere uitkeringen op de stellen. Dit betreft per afzonderlijke bijzondere uitkering en per jaar: het beginsaldo, de ontvangsten, de lasten en het eindsaldo.³⁴ Ook draagt het bestuurscollege er zorg voor dat de financiële administratie zo is ingericht dat deze dienstbaar is voor het bevorderen en verantwoorden van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur alsmede de controle daarop.³⁵

5.1.7 De rekenkamer BES

De gezamenlijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de eilandsbesturen gevoerde bestuur.³⁶ Op verzoek van een of meerdere eilandsraden kan de rekenkamer een onderzoek instellen.³⁷

5.1.8 Het Nederlandse parlement

Het parlement ontvangt jaarlijks een overzicht van de bijzondere uitkeringen van de ministers van BZK en Financiën, met de daarvoor in de lopende begroting beschikbare bedragen.³⁸

5.2 Toezicht in de praktijk

Uit ons onderzoek blijkt dat bij Bonaire en Sint-Eustatius het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de bijzondere uitkeringen door de openbare lichamen tekort schiet. De oorzaken hiervan zijn dat de jaarrekeningen regelmatig te laat bij de eilandsraad worden ingediend, vaak met oordeelsonthouding van de accountant, en dat de verantwoordingsinformatie van Bonaire en Sint-Eustatius onvoldoende is. Saba verantwoordt de bijzondere uitkeringen wel adequaat in de jaarrekeningen, die bovendien sinds 2014 een goedkeurende accountantsverklaring kennen. Bonaire en Saba kennen nog geen Rekenkamer. Sint-Eustatius heeft sinds 2020 wel een Rekenkamer. Tot slot is de verantwoording aan het Nederlands parlement niet navolgbaar, incompleet en onvoldoende budgettair getoetst. Deze oorzaken worden weergegeven in de rode vlakken in figuur 3.

5.2.1 Jaarrekeningen openbare lichamen

Inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van de bijzondere uitkeringen zou geborgd moeten zijn met de verslaglegging in de jaarrekeningen van de openbare lichamen. Sinds 2014 heeft de jaarrekening van Saba een goedkeurende accountantsverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid.³⁹ Ook bevatten de jaarrekeningen van Saba financiële verantwoordingsinformatie over de bijzondere uitkeringen. Bij de ingediende jaarrekeningen van Bonaire en Sint-Eustatius heeft de accountant zich onthouden van een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid. Daarnaast bevatten de jaarrekeningen van Sint-Eustatius over 2017 en 2018 geen overzicht van de bijzondere uitkeringen en is de jaarrekening over 2019 begin april 2021 nog niet ingediend.

5.2.2 Verantwoordingsinformatie

De jaarrekeningen van de openbare lichamen vormen volgens het beleidskader bijzondere uitkeringen voor de ministeries de primaire bron voor verantwoordingsinformatie over de voortgang en de doelrealisatie van de met de bijzondere uitkeringen bekostigde projecten. Daarnaast kunnen in beschikkingen van bijzondere uitkeringen afspraken worden opgenomen over voortgangs- en verantwoordingsinformatie, en hebben medewerkers van ministeries regelmatig contact met de openbare lichamen over de voortgang van projecten die met bijzondere uitkeringen worden bekostigd. De vereiste verantwoording van de bijzondere uitkeringen zorgt voor een relatief grote administratieve lastendruk bij de openbare lichamen.

In gevallen waar beleidsmatige verantwoordingsinformatie over bijzondere uitkeringen is opgesteld door of in samenwerking met de openbare lichamen in de vorm van

(eind)rapportages, wordt op uitgebreide en gedetailleerde wijze verslag gedaan van de besteding van de bijzondere uitkering en de daarmee gerealiseerde resultaten en behaalde doelen. In enkele gevallen wordt hier in brieven van ministers aan het parlement of in de jaarverslagen van de ministeries naar verwezen. Het BES(t) 4 kids project in onderstaand kader is hier een goed voorbeeld van.

BES(t) 4 kids project

Om de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland te verbeteren en breed beschikbaar te stellen, hebben de ministers van SZW, OCW, VWS en BZK samen met de openbare lichamen besloten om tot 2022 via een bijzondere uitkering structureel geld beschikbaar te stellen voor het project BES(t) 4 kids. In 2020 is hiervoor vanuit de Regio Envelop € 9,8 miljoen beschikbaar gesteld. In de jaren 2020 en 2021 zullen concrete stappen worden gezet zodat vanaf 2022 overgegaan kan worden op een structurele financieringsregeling.

Het BES(t) 4 kids project wordt door betrokkenen aangemerkt als een voorbeeld van goede samenwerking tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen. De betrokkenen zijn goed op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het project en de betrokken ministers hebben via verschillende brieven het parlement geïnformeerd over de voortgang van het project.

De beschikbare (eind)rapportages gaan in de meeste gevallen ook in op de wijze waarop de behaalde resultaten structureel geborgd kunnen worden. De eindrapportages van Saba en Bonaire over respectievelijk de bijzondere uitkeringen *waste management* van het Ministerie van I&W en *landbouw* van het Ministerie van LNV zijn hier goede voorbeelden van. In het onderstaand kader wordt nader ingegaan op de eindrapportage over de landbouwprojecten op Bonaire.

Landbouw Bonaire

Sinds 2010 heeft het openbaar lichaam Bonaire van de ministers van EZK en LNV twee bijzondere uitkeringen ontvangen ten behoeve van de ontwikkeling van de landbouwsector voor circa \$ 2,8 miljoen. In de jaarlijkse Kamerbrief en de jaarrekeningen van het openbaar lichaam Bonaire is geen informatie opgenomen over doelstelling en de voortgang van beide projecten.

Voor het reeds afgeronde programma POP Bonaire, dat vanaf 2014 een bijdrage moest leveren aan een duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling, is in 2019 een uitgebreide eindrapportage opgesteld. Volgens de eindrapportage

heeft POP Bonaire tussen 2014 en 2018 de basis gelegd voor de ontwikkeling van de marktgerichte tuinbouw, een kenniscentrum landbouw (drie handboeken tuinbouw en een werkboek duurzame geitenhouderij), professionalisering van de geitenhouderij, toeristische ontwikkeling van het landelijke gebied (toeristische routes) en plattelandsontwikkeling. Voor de hierop volgende verstrekte bijzondere uitkeringen door het Ministerie van LNV is afgesproken dat jaarlijks wordt gerapporteerd over de besteding van middelen en de activiteiten waarvoor de bijzondere uitkering is ingezet. Deze verantwoordingsinformatie kan deel uitmaken van de jaarstukken van het openbaar lichaam.

Wij hebben een analyse uitgevoerd op de financiële en de beleidsmatige verantwoordingsinformatie die is opgenomen in de beschikbare jaarrekeningen van de openbare lichamen.⁴⁰ Uit een analyse van de gecumuleerde ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen blijkt dat de openbare lichamen een steeds groter deel van de ontvangen middelen hebben besteed. In 2019 is weliswaar weer een daling van het bestedingspercentage zichtbaar; dit hangt echter samen met de toename van bijzondere uitkeringen in recente jaren voor projecten die over meerdere jaren gerealiseerd moeten worden. In bijlage 3 zijn de gecumuleerde ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen voor de jaren 2011 t/m 2019 in beeld gebracht.

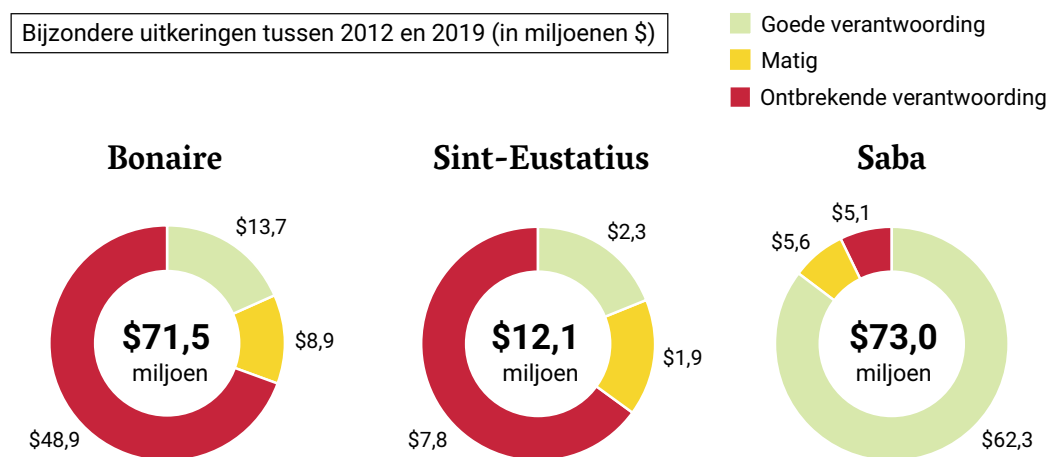
Ten aanzien van de kwaliteit van de beleidsmatige verantwoordingsinformatie hebben wij hierbij drie categorieën onderscheiden:

- *'Goed' (groen)*: in de jaarrekening is informatie opgenomen over de voortgang en behaalde resultaten.
- *'Matig' (oranje)*: er is sprake van beperkte informatie over de voortgang van resultaten.⁴¹
- *'Ontbrekend' (rood)*: er is geen voortgangsinformatie aangetroffen.

Figuur 4 vat deze analyse samen.

Figuur 4 Kwaliteit beleidsmatige verantwoordingsinformatie bijzondere uitkeringen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba uit de jaarrekening (in miljoenen \$).

Beleidsmatige verantwoordingsinformatie zeer beperkt aanwezig in jaarrekeningen Bonaire en Sint-Eustatius



Uit deze analyse ontstaat het volgende beeld. In 68,4% van de gevallen dat een (deel van de) bijzondere uitkering is uitgekeerd aan, en/of besteed is door Bonaire, ontbreekt beleidsmatige verantwoordingsinformatie in de jaarrekeningen. Voor deze bijzondere uitkeringen is in de jaarrekeningen de voortgang of het resultaat van de betreffende projecten en activiteiten, in het geheel niet verantwoord. Voor 12,4% van de gevallen kwalificeren wij de beleidsmatige verantwoordingsinformatie als 'matig'. Voor 19,2% kwalificeert de verantwoordingsinformatie als 'goed'. Hieruit concluderen we dat voor het overgrote deel van de bijzondere uitkeringen die zijn verstrekt aan Bonaire geen verantwoordingsinformatie is opgenomen in de jaarrekeningen.

Voor Sint-Eustatius is het beeld vergelijkbaar. In 65,0% van de gevallen dat een (deel van de) bijzondere uitkering is uitgekeerd aan, en/of besteed is door Sint-Eustatius, ontbreekt beleidsmatige verantwoordingsinformatie in de jaarrekeningen. In 15,8% van de gevallen kwalificeert de beleidsmatige verantwoordingsinformatie als 'matig' en voor 19,2% beoordelen kwalificeert de verantwoordingsinformatie als 'goed'.

Saba verantwoordt de bijzondere uitkeringen goed in de jaarrekeningen, zowel financieel als beleidsmatig. Voor 85,3% van de gevallen dat bijzondere uitkeringen zijn uitgekeerd en/of besteed door Saba, kwalificeren wij de beleidsmatige verantwoordingsinformatie in de jaarrekeningen als 'goed'. Voor 7,7% kwalificeren wij de beleidsmatige verantwoordingsinformatie als 'matig' en voor 7,0% ontbreekt verantwoordingsinformatie.

5.2.3 Informatievoorziening parlement

In 2011, 2014, 2019 en 2020 heeft de minister van BZK, mede namens de minister van Financiën, een overzicht van bijzondere uitkeringen aan het parlement verstuurd. In juni 2019 heeft de staatssecretaris van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd dat vanaf 2015 niet is voldaan aan dit jaarlijkse publicatievereiste. Vervolgens heeft de minister met terugwerkende kracht een overzicht van de gerealiseerde bedragen voor de jaren 2015 tot en met 2018 naar het parlement gestuurd. Dit overzicht wijkt qua vorm en informatiewaarde af van het overzicht van specifieke uitkeringen die aan Europees Nederlandse gemeenten worden verstrekt, zie het kader hieronder.

Overzicht specifieke uitkeringen aan Europees Nederlandse gemeenten en bijzondere uitkeringen aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

De wettelijke publicatieplicht die volgt uit artikel 94 van de FinBES is equivalent aan artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet. De overzichten van de bijzondere uitkeringen (aan de openbare lichamen) en van de specifieke uitkeringen (aan Europees Nederlandse gemeenten) die de ministers van BZK en Financiën aan de Tweede Kamer sturen⁴², wijken qua vorm en informatiewaarde echter van elkaar af.

Het overzicht van bijzondere uitkeringen is beperkt tot het totaalbedrag aan gerealiseerde en begrote bijzondere uitkeringen per ministerie met een korte, onvolledige toelichting waartoe enkele van deze bijzondere uitkeringen dienen. Dit overzicht bevat verder geen gerealiseerde en begrote bedragen per afzonderlijke bijzondere uitkering, noch informatie over het doel en/of de status van de met bijzondere uitkeringen bekostigde projecten in Caribisch Nederland. Op basis van dergelijke informatie kan het parlement niet beoordelen wat er terecht is gekomen van de doelstellingen van de verstrekte bijzondere uitkeringen.

Tot nu toe wordt ten behoeve van het overzicht dat aan het parlement wordt gestuurd jaarlijks aan ieder ministerie informatie gevraagd over de bijzondere uitkeringen door het Ministerie van BZK. Het Ministerie van Financiën heeft hierbij als taak om een inhoudelijke budgettaire toets uit te voeren op de in het overzicht opgenomen informatie over de bijzondere uitkeringen. Het Ministerie van Financiën geeft evenwel aan niet te beschikken over de achterliggende informatie die nodig is om deze toets uit te kunnen voeren en beperkt zich derhalve op een toets op aannemelijkheid van de in de overzichten opgenomen informatie.

Het ontbreekt de ministers van BZK en Financiën aan een overzicht van en inzicht in de bijzondere uitkeringen die zijn verstrekt door het Rijk aan de openbare lichamen. De financiële informatie uit de Kamerbrieven kunnen wij niet aansluiten op de informatie uit de jaarrekeningen van de openbare lichamen (zie hoofdstuk 2).

Naar aanleiding de aanbevelingen uit de rapporten van de Raad van State en het IBO Koninkrijksrelaties brengt het kabinet in kaart op welke wijze het overzicht van bijzondere uitkeringen kan worden uitgebreid, om zo meer inzicht te geven in de financiële ondersteuning aan Caribisch Nederland (BZK, 2020). Het Ministerie van BZK werkt aan de uitbreiding van het overzicht van de bijzondere uitkeringen vanaf mei 2021.

5.2.4 Rekenkamer BES

In tegenstelling tot wat is voorgeschreven in de WolBES en FinBES beschikten de openbare lichamen de afgelopen tien jaar niet over een rekenkamer. In 2020 is, vooruitlopend op een wetswijziging, op Sint-Eustatius een rekenkamer operationeel geworden. In het verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties over 2015 hebben wij benadrukt dat een lokale rekenkamerfunctie in Caribisch Nederland een belangrijke schakel is voor een transparante publieke verantwoording en controle op lokaal niveau, net als dat geldt op (Europees Nederlands) gemeente-, provincie- of landsniveau (Algemene Rekenkamer, 2016). Een rekenkamer controleert de besteding van ontvangen publieke middelen en draagt bij aan transparante publieke verantwoording hierover.

5.2.5 Beleidskader bijzondere uitkeringen

Het beleidskader dat in 2010 door de minister van BZK is opgesteld en afgestemd met de Tweede Kamer voor het proces van het verstrekken van bijzondere uitkeringen door de ministeries aan de openbare lichamen is volgens het Ministerie van BZK een aantal jaar gebruikt, maar wordt niet langer gehanteerd vanwege 'een nieuwe werkelijkheid'. Het Ministerie van BZK geeft hierbij aan dat dit beleidskader vanwege het toegenomen aantal bijzondere uitkeringen niet langer toepasbaar was.

6.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek dat wij op verzoek van de Tweede Kamer hebben uitgevoerd concluderen wij dat:

- de minister van BZK er onvoldoende in slaagt om samenhang in het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland te realiseren en de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen. Met de bestuurlijke akkoorden van Nederland met Bonaire en Saba zijn stappen gezet naar verbetering in de coördinatie van het Rijksbeleid ten aanzien van de openbare lichamen;
- het toezicht op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van bijzondere uitkeringen tekort schiet;
- de informatie die door de ministers van BZK en Financiën met de Tweede Kamer is gedeeld niet navolgbaar is, geen informatie over bereikte resultaten bevat, en niet kan worden aangesloten op de informatie van de openbare lichamen.

De financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen is niet in balans: het aandeel geormerkte bijzondere uitkeringen in de totale inkomsten van de openbare lichamen is de afgelopen jaren sterk gestegen, van 12% in 2012 tot 45% in 2019.⁴³ Met bijzondere uitkeringen worden voornamelijk achterstanden weggewerkt in voorzieningen waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn. Er is echter onvoldoende geborgd dat de openbare lichamen voldoende middelen hebben om de gerealiseerde verbeteringen structureel in stand te kunnen houden.

De financiële relatie tussen het Rijk en de openbare lichamen toont daarnaast weinig samenhang. Voor vele uiteenlopende activiteiten verstrekken ministers bijzondere uitkeringen; de vereiste afstemming vooraf met de ministers van BZK en Financiën

vindt beperkt plaats. Het ontbreekt deze ministers ook aan een overzicht van en inzicht in de door het Rijk aan de openbare lichamen verstrekte bijzondere uitkeringen.

Een deel van deze problematiek is eerder beschreven in de voorlichting van de Raad van State aan het kabinet van juli 2019. De Raad van State doet hierin aanbevelingen om op effectieve wijze achterstanden in Caribisch Nederland in te lopen. Belangrijke onderdelen in dit advies betreffen:

- het onderscheid tussen een transitiefase om achterstanden in te lopen en een gewenste, meer stabiele, eindsituatie;
- het in de transitiefase werken met integrale uitvoeringsagenda's per openbaar lichaam;
- het uitbreiden van het BES-fonds met een investeringsfonds, beheerd door de minister van BZK, van waaruit de activiteiten uit de uitvoeringsagenda's gefinancierd worden.

In het advies van de Raad van State is de minister van BZK aangewezen als beheerder van het investeringsfonds. Zij beschikt daarmee over een coördinatie-instrument waarmee samenhang in inspanningen van de verschillende ministers en doelmatigheid van bestedingen gerealiseerd kan worden. Door de middelen die besteed worden aan het wegwerken van achterstanden te bundelen en te faseren, kan door het Rijk op een samenhangende en doelmatige wijze toegewerkt worden naar het te realiseren eindperspectief^{f44} voor Caribisch Nederland en wordt de verantwoordingslast voor de openbare lichamen beter beheerst.

Aanbeveling 1: uitwerking en uitvoering geven aan advies Raad van State

Wij bevelen het kabinet aan om met prioriteit uitwerking en uitvoering te geven aan het advies van de Raad van State. Het advies voorziet in een integrale oplossing voor de in dit verzoekonderzoek geconstateerde problemen met de bijzondere uitkeringen.

Om meer zicht en grip te krijgen op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba doen wij daarnaast de volgende 2 aanbevelingen aan de ministers van BZK en Financiën.

Aanbeveling 2: opstellen van een compleet en kloppend overzicht van bijzondere uitkeringen

We achten het positief dat de ministers van BZK en Financiën voornemens zijn om het jaarlijkse overzicht met bijzondere uitkeringen aan het parlement in mei 2021 uit te breiden. We bevelen de ministers van BZK en Financiën aan te zorgen voor een volledig en kloppend overzicht van de bijzondere uitkeringen inclusief beleidsmatige

informatie met betrekking tot de beoogde doelen en de voortgang, status en realisatie van de met de bijzondere uitkeringen bekostigde projecten en activiteiten.

Aanbeveling 3: op orde brengen financieel beheer Bonaire en Sint-Eustatius

De kwaliteit van het financieel beheer van Bonaire en Sint-Eustatius is al jarenlang onvoldoende. Hier hebben wij in onze verantwoordingsonderzoeken uit 2018 en 2019 reeds aandacht voor gevraagd. Zonder een ordentelijk en controleerbaar financieel beheer kunnen Bonaire en Sint-Eustatius geen betrouwbare informatie verstrekken over de gerealiseerde uitgaven. We bevelen de minister van BZK aan om de ingezette inspanningen op dit gebied met kracht voort te zetten en waar nodig te intensiveren en de openbare lichamen hierin te ondersteunen.

7.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, namens het kabinet, op 4 juni 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we deze reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie kabinet

Coördinatie bijzondere uitkeringen

Het kabinet herkent de conclusie over de coördinerende rol van de ministeries van BZK en Financiën ten aanzien van de bijzondere uitkeringen. Afstemming tussen verantwoordelijke ministers en de ministers van BZK en Financiën over bijzondere uitkeringen vindt niet altijd plaats. Dit kwam ook naar voren in het onderzoek van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties. De staatssecretaris van BZK geeft aan dat het kabinet in reactie hierop stappen heeft gezet. Zo is het extracomptabele 'Overzicht Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland' bij begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties uitgebreid en wordt het hoofdbesluitvormingsmoment beter benut, door integrale weging en prioritering van beleidsvoor-nemens. Ten slotte is het Overzicht Bijzondere Uitkeringen verbeterd en uitgebreid.

De staatssecretaris van BZK licht toe dat de coördinatie in deze kabinetsperiode is verbeterd onder andere door de overlegstructuren tussen de departementen, het maken van meerjarenplannen en dankzij de bestuursakkoorden. Hierbij erkent hij dat de coördinatie en de afstemming tussen de departementen en BZK en Financiën verder kan worden verbeterd. Het kabinet verkent de mogelijkheid om een ambtelijke

commissie in te stellen, waaraan alle bijzondere uitkeringen moeten worden voorgelegd en beknopt worden getoetst. De verantwoordelijkheid voor de betreffende bijzondere uitkering zal bij het departement blijven liggen.

Beleidsvrijheid openbare lichamen

De staatssecretaris van BZK geeft aan dat hij onze conclusie dat hij er als coördinerend bewindspersoon onvoldoende in slaagt de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen, vanuit een ander perspectief beziet. Het beeld dat meer dan voorheen gebruikt wordt gemaakt van het instrument bijzondere uitkering wordt herkend, maar dat sluit volgens de staatssecretaris aan bij een bewuste keuze van het kabinet om meer sturing en gerichte ondersteuning te geven bij sommige eilandelijke taken. Bijzondere uitkeringen geven de mogelijkheid om meer sturing te geven bij sommige eilandelijke taken. Het aantal bijzondere uitkeringen (ruim 300 in de periode 2011 tot en met 2019) roept tegelijkertijd ook bij het kabinet de vraag op of het in alle gevallen nodig is om een bijzondere uitkering te verstrekken, ook omwille van de uitvoeringslast voor de openbare lichamen.

Het kabinet erkent dat aandacht nodig blijft voor de structurele bekostiging van eilandelijke taken. Dit onderwerp komt aan de orde als de herijking van de taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen is afgerond.

Toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding

Het kabinet erkent dat het financieel beheer in Caribisch Nederland (vooral op Bonaire en Sint Eustatius) al jaren een punt van zorg is. De komende jaren dient verbetering hiervan prioriteit te krijgen. Als de jaarrekeningen van de openbare lichamen te laat of met oordeelsonthouding van de accountant worden opgeleverd of anderszins onvoldoende zijn, raakt dat ook automatisch de verantwoording van deze bijzondere uitkeringen richting het parlement. Dit roept de vraag op of de afgesproken werkwijze, waarbij het kabinet de jaarrekeningen van de openbare lichamen als uitgangspunt neemt voor de verantwoording van bijzondere uitkeringen, nog toereikend is. Tegelijkertijd geeft de staatssecretaris van BZK aan ervoor te willen waken dat de administratieve lasten van de openbare lichamen vergroot worden, zeker voor Saba, dat wel jaarlijks de bijzondere uitkeringen adequaat verantwoordt. Naar verwachting van het kabinet kunnen – in navolging van Sint Eustatius waar inmiddels een eigen rekenkamer operationeel is – de rekenkamers van Bonaire en Saba op korte termijn van start gaan, wat bijdraagt aan verbetering van het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Informatievoorziening parlement

Het kabinet herkent dat er gebreken zijn ten aanzien van de informatievoorziening aan het parlement in relatie tot de bijzondere uitkeringen. De staatssecretaris van BZK geeft hierbij aan dat het overzicht bijzondere uitkeringen extracomptabel wordt opgesteld, waardoor BZK en Financiën afhankelijk zijn van informatie die door betreffende ministeries wordt opgeleverd. De informatievoorziening over bijzondere uitkeringen kan de komende jaren verder worden uitgebouwd. Desalniettemin is het zicht dat de ministeries van BZK en Financiën hebben op de uitkeringen en verbetering van de informatievoorziening aan het parlement een punt van aandacht.

Aanbevelingen

De staatssecretaris geeft tot slot aan dat onze aanbevelingen nauw aansluiten bij trajecten die door dit kabinet reeds in gang zijn gezet. Het kabinet gaat ervan uit dat de ingezette trajecten met kracht worden voortgezet door een nieuw kabinet.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Alhoewel het nieuwe overzicht van bijzondere uitkeringen dat de ministers van BZK en Financiën op 1 juni 2021 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd buiten ons onderzoek viel, is hiermee naar onze mening sprake van een relevante verbetering door de toegevoegde informatie over de beoogde resultaten, monitoring en realisatie. Wij gaan er vanuit dat de ministers van BZK en Financiën de administratie die hieraan ten grondslag ligt zo goed mogelijk voeren en aansluiten met de jaarrekeningen van de openbare lichamen, zodat de informatie in de Kamerbrieven navolgbaar, volledig en kloppend is. Wij zien de lopende verbeteringen als belangrijke stappen in het verbeteren van de rijksbrede coördinatie ten aanzien van Caribisch Nederland en de informatievoorziening aan het parlement.

Met de huidige werkwijze, waarin jaarlijks vele bijzondere uitkeringen worden verstrekt, wordt echter nog niet toegewerkt naar een duurzame financiële relatie tussen het Rijk en de openbare lichamen. We benadrukken het belang van een goede balans tussen beleidsvrijheid en het realiseren van verbeteringen in Caribisch Nederland door middel van financiële steun uit Nederland. Deze verbeteringen hoeven niet altijd onder sturing en regie van het Rijk plaats te vinden. De openbare lichamen zouden hierin ook meer verantwoordelijkheid kunnen krijgen, zeker als de lokale financiën goed op orde zijn en het om kleine bedragen gaat met een daardoor relatief hoge verantwoordingslast in zowel Caribisch Nederland als Europees Nederland. De keuze in het vinden van die goede balans is uiteindelijk aan regering en parlement.

Bijlagen

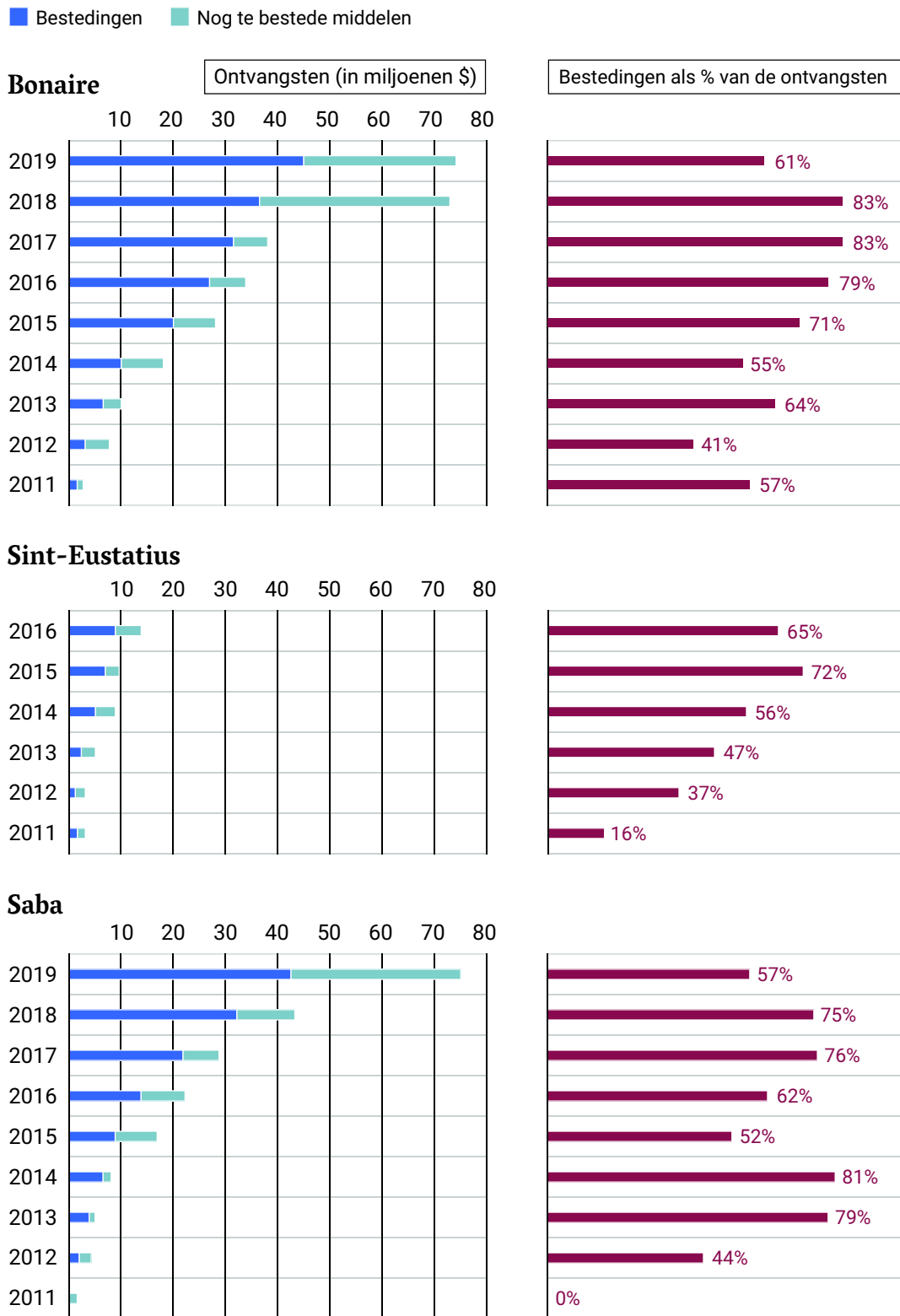
Bijlage 1 Gecumuleerde ontvangsten en bestedingen bijzondere uitkeringen

In de onderstaande figuur worden de gecumuleerde ontvangsten en bestedingen van bijzondere uitkeringen weergegeven. Daarbij toont de figuur welk deel (procentueel) van de toegekende middelen jaarlijks besteed is door de openbare lichamen. Voor alle drie de openbare lichamen geldt dat de besteding als percentage van de totaal toegekende middelen is toegenomen over tijd: een steeds groter deel van de ontvangen bijzondere uitkeringen is ook daadwerkelijk besteed.

Bij Bonaire bedroeg de besteding als percentage van de toegekende middelen in 2011 57%. In 2018 is dit gestegen naar 83%. In 2019 is weer sprake van een lager percentage, wat het gevolg is van de recente toename in toegekende middelen bedoeld voor meerjarige projecten die nog niet volledig zijn gerealiseerd. Bij Sint-Eustatius is de besteding toegenomen van 11% in 2011 naar 65% in 2016. Voor de jaren 2017-2019 is er geen informatie uit de jaarrekeningen over de bijzondere uitkeringen beschikbaar. Bij Saba is de totale besteding toegenomen van 44% in 2012 naar 75% in 2018. In 2019 is dit percentage gedaald door een toename in toegekende middelen voor projecten die nog niet volledig zijn gerealiseerd.

Figuur 5 Gecumuleerde ontvangsten en bestedingen bijzondere uitkeringen

Steeds groter deel bijzondere uitkeringen daadwerkelijk besteed



Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Koninkrijksrelaties (IV). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H); Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 IV, nr. 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Algemene Rekenkamer (2019a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 33.

Algemene Rekenkamer (2019b) (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H); Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Rapport bij het jaarverslag 2020*. Den Haag: eigen beheer

Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES, 20 mei 2011.

BZK (2011). Brief van de minister van BZK. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het BES-fonds voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 H, nr. 5.

BZK (2012). *Brief van de minister van BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 H, nr. 4.

BZK (2014). Brief van de minister van BZK. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VII, nr. 56.

BZK (2018). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Voorziening in het bestuur van het openbaar lichaam Sint-Eustatius (Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint-Eustatius)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 877, nr. 3.

BZK (2019a). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Kabinetsreactie Raad van State en Interdepartementaal Beleidsonderzoek*. Kenmerk: 2019-0000521305.

BZK (2019b). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VII, nr. 105.

BZK (2020). Brief van de staatssecretaris van BZK. *Overzicht bijzondere uitkeringen Caribisch Nederland*. Kenmerk: 2020-0000255847.

Commissie Spies (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*.

Ideeverza (2012). *'Referentiekader Caribisch Nederland', in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

I&W (2013). *Brief van de staatssecretaris van infrastructuur en milieu. Landelijk afvalbeheerplan*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 30 872, nr. 149.

Raad van State (2019). *Voorlichting Raad van State inzake Caribisch Nederland*. 17 juli 2019.

Interdepartementaal beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties. *'Samenwerken': samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan*, 10 juni 2019.

Tweede Kamer (2019). *Brief van het presidium. Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2020*. Kamerstuk TK 35 300 IV nr. 5.

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wet van 17 mei 2010, houdende regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.

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

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

In deze bijlage geven we een toelichting op de gebruikte methoden voor dit verzoekonderzoek.

Verzoek

De Tweede Kamer heeft ons op 2 oktober 2019 verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de bijzondere uitkeringen die de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba van de Rijksoverheid ontvangen. Op 12 november 2019 hebben wij per brief laten weten positief te reageren op dit verzoek (Algemene Rekenkamer, 2019).

De Tweede Kamer heeft ons de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat is de positie van het Ministerie van BZK vanuit de coördinerende rol van de minister (staatssecretaris) van BZK inzake Koninkrijksrelaties en de betrekkingen met de openbare lichamen in Caribisch Nederland?
2. Hoe is het toezicht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de bijzondere uitkeringen op basis van artikel 92 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba georganiseerd, daaronder begrepen de uitgaven die strekken tot ontwikkeling van de landbouw?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over (het toezicht op) deze uitgaven en uitkeringen aan de Tweede Kamer?

Methode

Aan de hand van deze onderzoeksvragen is in het rapport een onderbouwd, algemeen beeld gegeven van de ontwikkeling in de bijzondere uitkeringen sinds 2010, de context waarin deze bijzondere uitkeringen worden verstrekt, en de manier waarop het toezicht hierop is geregeld en functioneert. Dit beeld is gebaseerd op analyses van opgevraagde en verkregen informatie over de bijzondere uitkeringen (o.a. begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen, beschikkingen, interne beleidsdocumenten, Kamerbrieven, etc.) en op basis van gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met betrokkenen van verschillende ministeries en de openbare lichamen. Dit onderzoek behelst geen beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van afzonderlijke bijzondere uitkeringen.

Analyse financiële en beleidsmatige verantwoordingsinformatie

Wegens het ontbreken van een totaaloverzicht van de verstrekte bijzondere uitkeringen en de verantwoording hierover bij de Ministeries van BZK en Financiën hebben wij dit overzicht zelf opgesteld op basis van drie verschillende bronnen:

- a. informatie uit de overzichten die jaarlijks door de ministers van BZK en Financiën met het parlement worden gedeeld;
- b. informatie die in het kader van dit onderzoek door ons is opgevraagd bij de ministeries;
- c. de jaarrekeningen van de openbare lichamen.

Vanwege lacunes en ontbrekende gegevens in alle drie de bronnen, hebben wij deze informatie niet op elkaar kunnen aansluiten. Het jaarlijkse overzicht dat de ministers van BZK en Financiën middels een brief aan het parlement sturen bevat geaggregeerde informatie waarbij de ministeries van BZK en Financiën aan ons geen onderbouwing hebben kunnen geven. Ook ontbreekt hierin informatie over het jaar 2012 alsook de beleidsmatige verantwoordingsinformatie voor alle bijzondere uitkeringen. In het kader van ons onderzoek hebben we ministeries verzocht om een compleet overzicht van de door hen verstrekte bijzondere uitkeringen met onderliggende vereiste beschikkingen en besluiten. Vrijwel alle ministeries hebben dit kunnen leveren; alleen het Ministerie van BZK kon ons niet voorzien van een volledig overzicht van de verstrekte bijzondere uitkeringen.

Omdat een volledig overzicht van alle bijzondere uitkeringen ontbreekt bij het Ministerie van BZK en Financiën, hebben wij dit zelf getracht te construeren op basis van de jaarrekeningen van de openbare lichamen. We hebben een overzicht gemaakt van financiële en beleidsmatige verantwoordingsinformatie van alle bijzondere uitkeringen die zijn verstrekt aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tussen 2010 en 2019, behoudens voor Sint-Eustatius voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Voor deze jaren zijn voor Sint-Eustatius geen overzichten van bijzondere uitkeringen en geen jaarrekeningen beschikbaar. Het in dit rapport gepresenteerde beeld van ontwikkelingen in de bijzondere uitkeringen en verantwoordingsinformatie, is op dit door ons geconstrueerde overzicht gebaseerd.

Selectie casussen

Door de uitbraak van de coronacrisis heeft de Algemene Rekenkamer besloten om voor dit onderzoek niet naar Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te reizen. Hierdoor was het niet mogelijk een onderzoek ter plaatse uit te voeren naar de geselecteerde casussen.

Om de bevindingen van ons onderzoek te illustreren hebben we 3 typen projecten geselecteerd die gefinancierd zijn met 4 bijzondere uitkeringen. Het eerste project is het *BES(t) 4 kids programma* dat door medewerkers van de betrokken ministeries

en de openbare lichamen genoemd is als voorbeeld (*'best practice'*) van de goede onderlinge samenwerking de ministeris en Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en doelrealisatie.

Omdat in het verzoek van de Tweede Kamer expliciet wordt verwezen naar "*de uitgaven die strekken tot ontwikkeling van de landbouw*"⁴⁵, hebben wij gekeken naar twee bijzondere uitkeringen die zijn verstrekt voor een project voor de landbouwontwikkeling op Bonaire. Daarnaast selecteerden we de bijzondere uitkering die is verstrekt aan Saba voor de verbetering van het afvalbeheer. Beide projecten illustreren – ieder op een eigen manier – de gevolgen van het buiten beschouwing laten van de structurele financiële gevolgen voor de openbare lichamen door de met bijzondere uitkeringen bekostigde verbeteringen.

Bijlage 4 Eindnoten

1. Op basis van informatie in de beschikbare jaarrekeningen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
2. WolBES, art. 211: 1 en Regeerakkoord 2017: *Vertrouwen in de toekomst*.
3. In dit onderzoek gebruiken wij twee bronnen voor de financiële informatie over de bijzondere uitkeringen: de jaarlijkse overzichten die door de ministers van BZK en Financiën aan het parlement worden gestuurd en de jaarrekeningen van de openbare lichamen.
4. Deze bijzondere uitkeringen is in 2014 verstrekt door de minister van Economische Zaken. In 2019 is deze bijzondere uitkeringen vastgesteld door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
5. FinBES, art. 92: 2d.
6. FinBES, art. 92.
7. In tegenstelling tot de vrije uitkering die de openbare lichamen jaarlijks ontvangen uit het BES-fonds.
8. Memorie van Toelichting FinBES, art. 91.
9. Naast deze stromen zijn er ook Rijksbelastingen die in Caribisch Nederland worden geheven.
10. In de jaarrekeningen van het openbaar lichaam Sint-Eustatius over 2017 en 2018 ontbreekt het overzicht van bijzondere uitkeringen. De jaarrekening over 2019 was begin april 2021 nog niet beschikbaar.
11. Daarnaast bevatten de jaarrekeningen van de openbare lichamen beleidsmatige verantwoordingsinformatie. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.
12. Bedragen in de jaarrekeningen van de openbare lichamen staan vermeld in dollars. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is het totaalbedrag van \$ 162.587.675 omgerekend naar euro's o.b.v. de gemiddelde wisselkoers over de periode 2011-2019 (EUR/USD: 1.2202).
13. Hoewel de WolBES sinds 2010 van kracht is, is de rekenkamer op Sint-Eustatius sinds 2020 operationeel. Op Bonaire en Saba is begin april 2021 nog geen rekenkamer ingericht.
14. Gemeentewet, art. 117.
15. WolBES, art. 211 en art. 212.
16. Memorie van Toelichting WolBES, art. 211. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 691, nr. 3.
17. WolBES art. 211 en 212.
18. FinBES, art. 91.
19. FinBES, art. 87, lid 1-3.

20. Voorbeelden hiervan zijn: subsidies voor verduurzaming van elektriciteitsproductie, kostprijsverlagende subsidies voor kinderopvang en bekostiging van investeringen in lucht- en zeehavens.
21. Dit geldt voor ruim de helft (61%) van de beschikkingen die wij hebben ontvangen.
22. FinBES, art. 91: 1.
23. FinBES, art. 91: 3.
24. FinBES, art. 19: 1 en 2b.
25. FinBES, art. 23: 1.
26. FinBES, art. 94.
27. Memorie van Toelichting FinBES, art. 94. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 958, nr. 3.
28. FinBES art. 4: 1a.
29. FinBES, art. 31: 2 en art. 34: 3.
30. FinBES, art. 18:3, 29:1 en 38: 1.
31. WolBES, art. 183. Begin maar 2021 bestaat er nog geen rekenkamer op Bonaire en Saba. Op Sint-Eustatius is sinds 2020 een rekenkamer operationeel.
32. FinBES, art. 28: 1 en 29.
33. Eilandsverordening financieel beheer Bonaire, art. 10, Eilandsverordening financieel beheer Sint-Eustatius, art. 11, en Eilandsverordening financieel beheer Saba, art. 11.
34. Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES, 20 mei 2011.
35. Eilandsverordening financieel beheer Bonaire, art. 17, Eilandsverordening financieel beheer Sint-Eustatius, art. 26, en Eilandsverordening financieel beheer Saba, art. 27.
36. WolBES, art. 183: 1.
37. WolBES, art. 183:2.
38. FinBES, art. 94.
39. Dit is geen garantie dat iedere afzonderlijke bijzondere uitkeringen rechtmatig is besteed en dat het weergegeven bedrag klopt, maar vormt wel een indicatie dat de financiële administratie van het openbaar lichaam in algemene zin van voldoende niveau is.
40. Voor bijzondere uitkeringen die in verschillende tranches worden uitgekeerd en/of in meerdere jaren worden besteed, is per jaar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie beoordeeld.
41. In sommige gevallen is niet duidelijk of voortgangsinformatie betrekking heeft op een bijzondere uitkering of een gerelateerde eilandelijke taak. Deze informatie is ingedeeld bij de categorie 'matig'.

42. In het verantwoordingsonderzoek BZK over 2020 constateerden wij dat het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen in januari 2018 voor het laatst naar de Tweede Kamer is gestuurd. Dit betreft informatie over specifieke uitkeringen uit het jaar 2016. Na januari 2018 is de informatieverstrekking van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over specifieke uitkeringen summier geweest.
43. Exclusief Sint-Eustatius wegens het ontbreken van de jaarrekening voor 2019. Vermoedelijk is het werkelijke aandeel hoger.
44. Het eindperspectief schetst de Raad van State als de situatie waarin achterstanden in Caribisch Nederland op belangrijke terreinen zijn weggewerkt en de openbare lichamen in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van beleid en de daarmee samenhangende financiën zelf te dragen.
45. Brief van het presidium (2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2020*. Kamerstuk TK 35 300 IV nr. 5.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 15 juni 2021.

Dit document is op 23 juni 2021
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP Lex van Lieshout

Den Haag, juni 2021