

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer  
Postbus 20015  
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Kenmerk**  
2021-0000298243

**Uw kenmerk**

Datum

Betreft      Conceptrapport Bijzondere uitkeringen aan Caribisch  
Nederland

Geachte heer Visser,

Hartelijk dank voor uw rapport 'Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland'. Vanuit mijn coördinerende verantwoordelijkheid voor Caribisch Nederland bied ik u deze reactie aan, mede namens mijn collega's.

Namens het kabinet richt ik mijn reactie op de bevindingen in langs de lijn van de conclusies die u trekt en de aanbevelingen die daaruit volgen.

**Conclusie 1 : De minister van BZK slaagt er onvoldoende in om  
samenhang te realiseren en beleidsvrijheid van de openbare lichamen te  
bevorderen**

*1a Coördinatie bij bijzondere uitkeringen*

Het kabinet herkent uw conclusie over de rol van de ministeries van BZK en Financiën ten aanzien van 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 uit het onderzoek van de Raad van State (RvS) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO)<sup>1</sup>. In reactie hierop heeft dit kabinet stappen 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 beleidsvoornemens. Ten slotte is het Overzicht Bijzondere Uitkeringen verbeterd en uitgebreid (zie hierna onder conclusie 3).

In algemene zin ten aanzien van mijn coördinerende rol ben ik van mening – en in uw conceptrapport merkt u dat ook op – dat de coördinatie in deze kabinetsperiode is verbeterd. Het ministerie van BZK heeft - nog meer dan voorheen - geprobeerd de samenwerking op te zoeken met andere departementen en de openbare lichamen. Dit wordt ook onderschreven door het IBO (2019). Dit komt onder andere tot uitdrukking in de opgezette

---

<sup>1</sup> Raad van State (2019); [Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. - Raad van State](#)

overlegstructuren tussen departementen en bij het maken van meerjarenplannen en bestuursakkoorden. Ik wijs daarbij onder meer op de bestuurlijke akkoorden met Bonaire en Saba, waardoor er ook aan Haagse kant meer beleidsmatige coördinatie is, ook ten aanzien van geldstromen van het Rijk. Ik heb tevens de bestuurlijke ingreep op Sint Eustatius benut om de coördinatie vanuit Den Haag aangaande de geldstromen te verbeteren. Daarnaast wil ik benoemen dat er actief een integrale aanpak vormgegeven is voor complexe opgaven, waaronder de samenwerkingsverbanden met betrekking tot het ijkpunt voor het sociaal minimum, het interdepartementale programma BES(t) 4 kids, de wederopbouw naar aanleiding van de orkanen Irma en Maria en de noodpakketten in verband met de coronacrisis.

Mijns inziens is de coördinatie van bijzondere uitkeringen door BZK en de afstemming over bijzondere uitkeringen met BZK en Financiën in deze kabinetsperiode verbeterd en zijn er verschillende maatregelen in gang gezet. Wel ben ik van mening dat de coördinatie en de afstemming tussen de departementen en BZK en Financiën verder kan worden versterkt. Op grond van artikel 91, derde lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet FinBES) vindt omtrent een voorstel tot regeling van een bijzondere uitkering tijdig overleg plaats met Onze Ministers. Naast deze wettelijke bepaling wil ik vanuit mijn coördinerende rol graag meer inzicht verkrijgen in de geldstromen. Het beleidskader bijzondere uitkeringen uit 2010 dat door het ministerie van BZK is opgesteld, dient dan ook aangepast te worden.<sup>2</sup> Dit geldt in het bijzonder voor de bepaling dat elke bijzondere uitkering aan de Ministerraad wordt voorgelegd. Gezien het grote aantal eenmalige en incidentele bijzondere uitkeringen dat sindsdien is verstrekt en de toegenomen verantwoordelijkheid die verschillende departementen hebben genomen ten aanzien van eilandelijke taken, bleek deze bepaling in de praktijk niet goed hanteerbaar.

Tegelijkertijd is het wel van belang dat er een integraal overzicht is van alle uitkeringen aan de openbare lichamen. De samenhang van beleid kan niet goed bewaakt worden als er geen centraal overzicht bestaat van de verschillende geldstromen aan de openbare lichamen, ook in relatie tot de hoogte van de vrije uitkering. Dit is eveneens van belang in het kader van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Het kabinet verkent de mogelijkheid om een ambtelijke commissie in te stellen met in ieder geval vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Financiën, waaraan alle bijzondere uitkeringen moeten worden voorgelegd en beknopt worden getoetst. Dit heeft nog verdere uitwerking, waarbij de verantwoordelijkheid voor de betreffende bijzondere uitkering bij het departement zal blijven liggen.

#### *1b Beleidsvrijheid openbare lichamen*

Uw conclusie dat ik er als coördinerend bewindspersoon onvoldoende in ben geslaagd om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen en dat

---

<sup>2</sup> U merkt dit ook op in uw conceptrapport op p. 37.

het verlenen van bijzondere uitkeringen op gespannen voet staat met het doel om de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen, bezie ik vanuit een ander perspectief. Ik herken het beeld dat meer dan voorheen gebruik wordt gemaakt van het instrument van de bijzondere uitkering, maar dat sluit mijns inziens aan bij een bewuste keuze van het kabinet om – onder meer gegeven de zorgen over besteding van de middelen, ook vanuit de Tweede Kamer - meer sturing en gerichte ondersteuning te geven bij sommige eilandelijke taken. Zo waren de zorgen van de Tweede Kamer voor de landbouwwuitgaven van de openbare lichamen (zie onderzoeksvraag 2, pagina 8 van het conceptrapport) een aanleiding van dit onderzoek. In het geval van de landbouwwuitgaven gaat het grotendeels om algemene middelen (vrije uitkering of eigen inkomsten) van de openbare lichamen waarmee landbouwonwikkeling wordt ondersteund. Verantwoording vindt daarmee plaats aan de Eilandsraad en niet aan Den Haag. Voor gerichte landbouwondersteuning zijn voor de drie eilanden bijzondere uitkeringen verleend.

Ook bij veel eilandelijke taken wordt om extra ondersteuning gevraagd. Dit onder meer vanwege de beperkte uitvoeringskracht en een gebrek aan expertise door kleinschaligheid. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij kinderopvang, onderwijshuisvesting, preventieve gezondheidszorg, volkshuisvesting, nutsvoorzieningen, infrastructuur etc. Dit verzoek komt vaak van de openbare lichamen zelf. In uw conceptrapport vraagt u zelf ook om extra ondersteuning voor eilandelijke taken, zoals voor het financieel beheer (aanbeveling 3, pagina 4) of het instellen van lokale Rekenkamers (p.37). Indien er vanuit Den Haag sprake is van (sterke) sturing op een eilandelijke taak, dan ligt de keuze voor het instrument van de bijzondere uitkering in de rede. Immers, bijzondere uitkeringen geven de mogelijkheid om meer sturing en gerichte ondersteuning te geven bij sommige eilandelijke taken (conclusie 1b) waardoor het departement erop kan toezien dat het geld wordt besteed aan het voorgeschreven doel. Een algemene bijdrage aan de vrije uitkering werkt vooral als de uitvoering van taken op orde is en is minder geschikt voor het wegwerken van achterstanden. Ook in Europees Nederland wordt er in zo'n geval (bijvoorbeeld bij stadsvernieuwing) voor brede doeluitkeringen gekozen.

Bij de keuze tussen bijzondere uitkering en vrije uitkering is tenslotte ook differentiatie mogelijk. Voor het verstrekken van middelen door middel van de vrije uitkering in plaats van de bijzondere uitkering is het wel van belang dat Bonaire en Sint-Eustatius een verbeteringslag maken in de kwaliteit en invulling van de begroting en de begrotingsuitvoering. Zoals uw Rekenkamer ook heeft geconstateerd, heeft Saba de financiën goed op orde en ligt daar beleidsvrijheid meer voor de hand. Bij de Saba package heb ik hierover ook afspraken gemaakt met het bestuurscollege van Saba. Ook ben ik voornemens de middelen die jaarlijks via een bijzondere uitkering werden verstrekt voor onder meer bestuurlijke ontwikkeling in 2021 te verstrekken via de vrije uitkering. Ook andere departementen kiezen hiervoor, zoals voor de integrale middelen (een doeluitkering van de ministeries van SZW en VWS) waarvan het structurele deel van het budget sinds 2017 aan Saba als vrije uitkering werd verstrekt (terwijl voor Bonaire en Sint-Eustatius de vorm van bijzondere uitkering werd gehanteerd).

Kenmerk  
2021-0000298243

Kortom: uit het oogpunt van rechtmatigheid en doelmatigheid kan de bijzondere uitkering – zeker bij een sterke sturing vanuit het departement – het juiste instrument zijn. De vorm van een bijzondere uitkering sluit ook aan bij uw conclusies over het financieel beheer van Bonaire en Sint Eustatius. Tegelijkertijd roept het aantal bijzondere uitkeringen (ruim 300 in de periode 2011 tot en met 2019) 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 van al deze bijzondere uitkeringen voor de openbare lichamen. Daarom zou een opdracht kunnen zijn aan de hiervoor genoemde ambtelijke commissie om ook te toetsen of het best passende instrument wordt ingezet bij verstrekking van de middelen. Ik wijs er hierbij wel op dat als voor de verstrekking via de vrije uitkering wordt gekozen, er vanuit Den Haag (departement, ARK, Tweede Kamer) geen controle is op besteding van de middelen ten behoeve van een bepaald beleidsdoel.

#### *1c Structurele kosten voor openbare lichamen van incidentele investeringen*

Het kabinet herkent uw conclusie dat waar Nederland investeringen door de eilanden ondersteunt, meer dan nu moet worden voorzien in een reëel instandhoudingsbudget. Juist daarom heeft dit kabinet bij aanvang van deze kabinetsperiode bij het Regeerakkoord € 5 miljoen ter beschikking gesteld voor structurele bekostiging van gerealiseerde infrastructuur. Het kabinet erkent desalniettemin dat aandacht nodig blijft voor de structurele bekostiging van eilandelijke taken. De vraag of de bij de eilandelijke taken horende structurele financiële middelen nog wel passend zijn, komt zoals is aangegeven in de kabinetsreactie op RvS/IBO aan de orde als de herijking van de taakverdeling tussen Rijk en openbare lichamen is afgerond. Mochten er ondertussen problemen ontstaan, dan neem ik deze uiteraard ter harte. Tot slot is er ook de mogelijkheid om bij de instelling van nieuwe (incidentele) bijzondere uitkeringen de hiervoor genoemde commissie te laten toetsen op borging van structurele kosten bij incidentele investeringen.

### **Conclusie 2: Toezicht op rechtmatige en doelmatige besteding schiet tekort**

#### *2a Tekortschieten verantwoording openbare lichamen*

Het kabinet deelt uw conclusie dat de regelmatig te laat ingediende jaarrekeningen van de openbare lichamen Bonaire en Sint-Eustatius, vaak met een oordeelsonthouding van de accountant, het toezicht op besteding van de bijzondere uitkeringen bemoeilijken. Het financieel beheer in Caribisch Nederland is voor het kabinet al jaren een punt van zorg, vooral op Bonaire en Sint-Eustatius. Dit niet alleen vanwege het toezicht op bijzondere uitkeringen, ook vanwege het belang van openheid en transparantie over de overheidsboekhouding richting de Eilandsraad en de mate waarin de openbare lichamen bestand zijn tegen financiële tegenslagen. Verschillende instanties, zoals de externe accountant en het College financieel toezicht (Cft), hebben de afgelopen jaren gewezen op de noodzaak van verbeteringen in het begrotings- en

financieel beheer. Ook de komende jaren geldt dat verbetering nodig is en prioriteit dient te krijgen. De bevindingen uit uw onderzoek sluiten hierbij aan. Daarom heb ik de afgelopen jaren de openbare lichamen actief ondersteund. Het kabinet heeft aanzienlijke bedragen ter beschikking gesteld (alleen al in 2020 circa € 1,7 miljoen) om het financieel beheer van de openbare lichamen te verbeteren. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 14 december 2020, inzake de lopende verbetertrajecten van het financieel beheer in Caribisch Nederland (Kamerstuk 35200-IV-9).

#### *2b Verantwoordingssystematiek bijzondere uitkeringen*

De Wet FinBES vormt samen met de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) en het Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES (BBV BES) het belangrijkste kader voor het financieel toezicht. De verantwoording van de bijzondere uitkering is vastgelegd in de BBV BES, artikel 21 lid 3c. Teneinde de administratieve lasten op de eilanden zo laag mogelijk te houden, is in het kabinet afgesproken om bij de verantwoording van de bijzondere uitkering als uitgangspunt te nemen de jaarrekening die het openbare lichaam jaarlijks opstelt en waarover accountantscontrole plaatsvindt (vergelijkbaar met de SiSa-systematiek bij gemeenten en provincies). In deze jaarrekening kan de informatie worden opgenomen die het departement in staat stelt zich op zijn beurt te verantwoorden aan het parlement. Hierdoor worden aparte informatie- en controlestromen voorkomen.

De basis van de verantwoording ligt dus bij de documenten die door de openbare lichamen worden opgeleverd. Als deze te laat of met oordeelsonthouding van de accountant worden opgeleverd of anderszins onvoldoende zijn, zoals u in uw conceptrapport terecht constateert, raakt dat ook automatisch de verantwoording van deze bijzondere uitkeringen richting het parlement. Dit roept de vraag op of bovenstaande afgesproken werkwijze nog toereikend is. Tegelijkertijd wil ik ervoor waken de administratieve lasten van de openbare lichamen te vergroten, zeker voor Saba, dat wel jaarlijks de bijzondere uitkeringen adequaat verantwoordt. Ik ga hierover graag het gesprek aan met mijn collega's in het kabinet, de bestuurscolleges van de openbare lichamen en ook met het Cft, dat mogelijk ook een rol kan spelen bij de toetsing van betrouwbare verantwoordingsgegevens van bijzondere uitkeringen.

#### *2c Rekenkamers openbare lichamen*

De in artikel 95 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) geregelde gezamenlijke rekenkamer voor de BES-eilanden is nooit operationeel geworden. Op dit moment wordt er gewerkt aan een realistischer benadering met voor elk eiland een eigenstandige rekenkamer. Daarmee wordt vooruitgelopen op een wijziging van artikel 95 van de WolBES. De zelfstandige rekenkamer op Sint-Eustatius is inmiddels operationeel geworden en is gestart met het eerste onderzoek. Naar verwachting kunnen de rekenkamers op Bonaire en Saba ook op relatief korte termijn van start gaan, waarbij het hebben van operationele rekenkamers ook bijdraagt aan verbetering van het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid.

### **Conclusie 3: Informatievoorziening aan het parlement is niet navolgbaar**

Kenmerk  
2021-0000298243

Het kabinet herkent dat er gebreken zijn ten aanzien van de informatievoorziening aan het parlement in relatie tot de bijzondere uitkeringen. Aangezien het overzicht bijzondere uitkeringen extracomptabel wordt opgesteld, zijn BZK en Financiën afhankelijk van de informatie die door betreffende ministeries worden opgeleverd. Dit kabinet heeft in de informatievoorziening aan het parlement ook al stappen gezet. Zo wordt er gewerkt aan een gedetailleerder overzicht van het Overzicht Bijzondere Uitkeringen. Het vernieuwde overzicht is een verbetering ten opzichte van het Overzicht Bijzondere Uitkeringen van eerdere jaren dat u in uw onderzoek heeft betrokken. Daarnaast noem ik in dit verband ook de verbeterde bijlage rijksuitgaven bij de begroting en het jaarverslag van Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, waarmee het kabinet tot een completer en gedetailleerder overzicht komt. Ik ben van mening dat met deze door dit kabinet ingezette maatregelen de informatievoorziening over bijzondere uitkeringen de komende jaren verder kan worden uitgebouwd, voor zowel parlement als andere belanghebbenden, zoals de openbare lichamen. 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. De hiervoor genoemde ambtelijke commissie kan eraan bijdragen dat het overzicht dat BZK en Financiën hebben op de uitkeringen wordt versterkt en dat daarmee de informatievoorziening aan het parlement wordt verbeterd.

### **Aanbevelingen**

De aanbevelingen van de Raad van State hangen nauw samen met bovenstaande conclusies en sluiten nauw aan bij trajecten die door dit kabinet reeds in gang zijn gezet. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

1. Het met prioriteit uitwerken en uitvoeren van het advies van de Raad van State tot het uitwerken van integrale uitvoeringsagenda's voor het inlopen van achterstanden, en de financiële middelen voor de uitvoering van die agenda's te bundelen in een door de minister van BZK te beheren investeringsfonds;
2. Het zorgdragen van een volledig en kloppend overzicht van de bijzondere uitkeringen;
3. Het verbeteren van het eilandelijk financieel beheer.

Ik ga ervan uit dat mijn opvolger de door dit kabinet ingezette trajecten met kracht voortzet en verder uitbouwt, samen met de minister van Financiën en de bijzondere uitkeringen verstrekken bewindspersonen.

Ten slotte wil ik uw Rekenkamer danken voor dit onderzoek. Naast de hiervoor genoemde conclusies en aanbevelingen geeft uw analyse een zinvolle bijdrage aan het krijgen van inzicht in de verschillende geldstromen. Uw onderzoek en de door het kabinet mede naar aanleiding van uw rapport te nemen stappen dragen bij aan het verbeteren van het inzicht in de financiële stromen naar de openbare lichamen en het verbeteren van de informatievoorziening over de bijzondere uitkeringen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops