



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De wnd. president van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
DEN HAAG

Kenmerk
2023-0000223617

Uw kenmerk

Datum

Betreft Reactie op resultaten VO 2022 KR (IV) en BES-fonds (H)

Geachte heer Irrgang,

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mijn reactie op de voorlopige uitkomsten van uw Verantwoordingsonderzoek 2022 bij Koninkrijksrelaties en BES-fonds, begrotingshoofdstuk IV en H van de Rijksbegroting.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport waarin u oordeelt over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoering informatie in het jaarverslag en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Graag reageer ik op de door u geconstateerde onvolkomenheid en ga ik in op uw conclusies ten aanzien van de bedrijfsvoering en de beleidsresultaten.

Conclusies

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

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

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

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

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

Hierna wordt mijn reactie op uw conclusies ten aanzien van de bedrijfsvoering en beleidsresultaten uitgebreider toegelicht.

Bedrijfsvoering

Coördinatie bijzondere uitkeringen

Ik deel uw conclusie dat er de afgelopen jaren meer gebruik wordt gemaakt van bijzondere uitkeringen dan voorheen. In reactie op uw onderzoek van 2021 heeft het kabinet een toetsingscommissie bijzondere uitkeringen ingesteld, die bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende departementen, waaronder BZK en Financiën. Vanaf 2022 worden alle bijzondere uitkeringen verplicht getoetst door deze commissie. De toetsing vindt plaats op basis van een zestal punten, waaronder de keuze voor het instrument bijzondere- of vrije uitkering en de structurele kosten van de bijzondere uitkering.

In 2022 zijn in totaal 25 bijzondere uitkeringen getoetst. Hierbij geldt dat 2022 een bijzonder jaar was vanwege een nieuw Regeerakkoord (5 bijzondere uitkeringen vloeien hieruit voort), compensatiemaatregelen in verband met inflatie (3 bijzondere uitkeringen) en een vijftal bijzondere uitkeringen die specifiek zijn gericht op Sint Eustatius en dus samenhangen met de bestuurlijke ingreep. Naar verwachting zullen er in 2023 minder bijzondere uitkeringen worden verstrekt, maar het bedrag per vrije uitkering zal stijgen. Zo geldt onder meer dat vanaf 2023 alle structurele middelen die voortvloeien uit het Regeerakkoord worden verstrekt via de vrije uitkering. In 2022 heeft dat al deels plaatsgevonden voor de geldstromen aan Saba en voor de middelen uit het Natuur en Milieubeleidsplan voor Saba en Bonaire.

Daarnaast merk ik op dat de totale rijksuitgaven aan Caribisch Nederland die in 2022 ruim €539 miljoen bedroegen, in uw rapport (p. 16) geïnterpreteerd kan worden als dat er voor dat bedrag aan bijzondere uitkeringen is verstrekt. Dat is niet het geval. Het overgrote deel van deze € 539 miljoen zijn rechtstreekse departementale uitgaven voor rijkstaken, zoals gezondheidszorg, onderwijs, politie en uitkeringen.

In dit verband is nog een lopend onderzoek naar de eilandelijke taken en middelen van belang. Dit onderzoek is uitbesteed aan Ideeversa en is eind juli 2023 gereed. Dit onderzoek besteedt ook aandacht aan de bijzondere uitkeringen en kijkt in het bijzonder naar de structurele lasten van gedane investeringen.

Op basis van dit onderzoek zal in de tweede helft van 2023 een kabinetsstandpunt worden opgesteld en kan daarin in breder perspectief (en in samenhang met de te maken bestuurlijke afspraken met de openbare lichamen) worden gekeken naar de verhouding vrij besteedbare en geormerkte budgetten.

Tenslotte deel ik uw opvatting dat een kritische beoordeling van het aantal bijzondere uitkeringen op zijn plaats is. Dit geldt in het bijzonder voor bijzondere uitkeringen van een geringe financiële omvang, gezien ook de uitvoeringslasten voor de openbare lichamen. Tegelijkertijd sluit het gebruik van het instrument bijzondere uitkeringen aan bij het geven van meer sturing en gerichte ondersteuning bij sommige eilandelijke taken.

IT-beheer SSO-CN

Het verbetertraject van SSO-CN om de onvolkomenheid IT-beheer op te lossen is meerjarig. Ik deel uw conclusie dat op alle vier de onderdelen van de informatiebeveiliging, en IT-beheer in het algemeen, positieve ontwikkelingen zijn. SSO-CN gaat in 2023 verder met de resterende verbeterpunten en is voornemens de verbetermaatregelen in 2023 af te ronden. De nadruk ligt daarbij op het kunnen aantonen dat de verbeteringen in de opzet ook werken in de praktijk.

Uw constatering over de risico's van mogelijke wijzigingen in wensen van afnemers en het personeelsverloop in het management onderken ik. In 2023 wordt de CIO-functie, opererend op RCN-niveau, ingericht wat ik als belangrijke impuls zie voor de strategische richting van de informatievoorziening in Caribisch Nederland en haar afnemers. Wat betreft het risico van personeelsverloop in het management streeft SSO-CN naar vaste en kwalitatieve invulling van (management-) functies wanneer die vrijvallen.

In reactie op uw aanbeveling in het VO2021 om een onderzoek te doen naar de oorzaken van de langdurigheid van de onvolkomenheid heb ik de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd hier onderzoek naar uit te voeren. De uitkomsten van dit onderzoek sluiten aan op uw notie om blijvend bewustzijn te creëren met betrekking tot de thema's personeel (kennis en capaciteit), governance en ontwikkeling van de organisatie (cultuur). De bevindingen uit het ADR onderzoek worden verwerkt in het plan van aanpak Onvolkomenheid IT-beheer SSO-CN voor 2023.

Beleidsresultaten

Terugkeer naar lokaal bestuur Sint Eustatius

In 2018 heeft mijn ambtsvoorganger bestuurlijk ingegrepen op Sint Eustatius. De ingreep was noodzakelijk omdat er grove taakverwaarlozing van het lokale bestuur was geconstateerd. De grondwet biedt de mogelijkheid tot bestuurlijk ingrijpen als uiterste mogelijkheid in extreme gevallen. Omdat een dergelijke interventie leidt tot het opschorten van democratische verhoudingen, betrof het geen lichtvaardig besluit en stond voorop dat een ingreep niet langer zou moeten duren dan noodzakelijk.

Het huidige kabinet heeft bij haar aantreden dan ook de wens geuit om zo spoedig mogelijk naar normale bestuurlijke verhoudingen op Sint Eustatius terug te willen keren.

Tijdens de periode van de interventie op Sint Eustatius is veel bereikt, achterstanden zijn aangepakt, fysieke projecten zijn uitgevoerd, de ambtelijke organisatie is geprofessionaliseerd en interne processen zijn herijkt. Op alle terreinen is en wordt gewerkt aan verbeteringen zodat de bewoners van het eiland kunnen beschikken over een goed functionerende gemeentelijke organisatie. De veranderingen gaan gestaag door, maar hebben gezien de opgelopen achterstanden, de COVID pandemie en het absorptievermogen van het openbaar lichaam tijd nodig gehad. Als gevolg hiervan beschikt het eiland al vijf jaar niet over een volwaardig lokaal bestuur. In het beleidsonderzoek bij de jaarrekening 2021 heeft u geconstateerd dat het gaat om een lange periode en heeft u aanbevolen om de inwoners van het eiland perspectief te bieden richting het volledige herstel van de democratische verhoudingen. Ik heb destijds, namens de staatssecretaris BZK, toegezegd om een nieuwe planning op te stellen die uitgaat van het behalen van het minimaal vereiste niveau, waarbij de eilandelijke verkiezing in maart 2023 als uitgangspunt diende.

Om dit mogelijk te maken hebben de regeringscommissaris en de eilandsraad in 2022 gesprekken gevoerd over de nog door te voeren verbeteringen. Daarbij is gekeken naar welke delen onder aansturing van de regeringscommissaris moeten worden gerealiseerd en welke verbeteringen onder aansturing van het lokale bestuur – waar nodig met ondersteuning vanuit het kabinet - konden worden opgepakt. Op basis van de uitkomst van deze gesprekken heeft de staatssecretaris BZK in de 9^{de} en 10^{de} voortgangsrapportage de beoogde planning richting afronding van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius – conform de toezegging - beschreven.

1. Eisen Wet herstel Voorzieningen Sint Eustatius

Ik deel uw constatering dat m.b.t. de teruggave van het budgetrecht (fase 2.2) nog niet volledig is voldaan aan de criteria die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius.

De regeringscommissaris heeft aangegeven dat de eerste twee criteria als afgerond kunnen worden beschouwd. Met betrekking tot het derde criterium is het grootste deel van de verbeterstappen doorgevoerd. Voor de teruggave van het budgetrecht zijn daarom afspraken gemaakt over de uitvoering van de resterende verbeterstappen. Op basis van de gemaakte vorderingen en de afspraken over de nog te nemen stappen, mag worden verwacht dat de eilandsraad en het bestuurscollege hun taken en bevoegdheden op grond van de FinBES zelf naar behoren kunnen gaan vervullen. Het is hiervoor wel noodzakelijk dat het bestuurscollege en de eilandsraad zich committeren aan het doorvoeren van de resterende verbeterstappen. Om die reden is in het ontwerp-Koninklijk Besluit voor fase 2.2 opgenomen dat het commitment van de nieuwgekozen gedeputeerden en de eilandsraadsleden een vereiste is, voor het overdragen van het budgetrecht. Als er geen of onvoldoende commitment is, zal de ondertekening van het Koninklijk Besluit worden aangehouden totdat dit commitment wel is gegeven of de resterende verbeterstappen zijn afgerond.

U stelt voorts dat de planning- en controlcyclus van het openbaar lichaam Sint Eustatius nog niet op orde is omdat de wettelijke aanlevertermijnen van het jaarverslag 2021, drie kwartaalrapportages en de ontwerpbegroting voor 2023-2026 niet zijn gehaald. Het klopt dat het openbaar lichaam Sint Eustatius in 2022 niet heeft kunnen voldoen aan de tijdige aanlevering van stukken. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft hiervoor telkens onderbouwd uitstel gevraagd aan het College financieel toezicht BES.

2. Rollen en taken

Ik deel uw constatering dat rollen en bevoegdheden door de eilandsraad en de regeringscommissaris niet standvastig worden gevolgd. In het kader van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius hebben daarom zowel de eilandsraad als de gedeputeerden een training gevolgd van het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) en van de wethoudersvereniging over dualisme, wettelijke kaders en bestuurlijke verhoudingen. Om deze opleiding ook voor toekomstige generaties eilandsraadsleden en eilandgedeputeerden te waarborgen zijn de opleidingsprogramma's door het NIMD aan het openbaar lichaam Sint Eustatius beschikbaar gesteld. Verder lopen er momenteel gesprekken tussen mijn ministerie en de drie openbare lichamen over het opstarten van een pilot voor een gezamenlijk BES-breed opleidingsprogramma voor politieke ambtsdragers.

U constateert terecht dat bij het opstellen van de begroting 2023-2026 enkele richtlijnen uit de FinBES en de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius niet correct zijn gevolgd. Hier is de regeringscommissaris op gewezen en zich van bewust. Daarnaast betreur ik de onduidelijkheid die is ontstaan bij de eilandsraad over hun rol bij het vaststellen van de begroting 2023-2026. Met het maken van de samenwerkingsafspraken werd beoogd om de eilandsraad - binnen de kaders van de Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius - de ruimte te geven voor inhoudelijke betrokkenheid bij het opstellen van de begroting. Dit met het oog op de verwachte teruggave van het budgetrecht lopende het begrotingsjaar 2023. De bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting ligt bij de regeringscommissaris. Gelet op de ontstane onduidelijkheid is de vastgestelde begroting 2023-2026 op 9 februari jl. opnieuw geagendeerd in een raadsvergadering. Hierin is het advies van het College financieel toezicht BES door de regeringscommissaris toegelicht en heeft de eilandsraad inhoudelijke vragen gesteld.

3. Uitvoeringskracht

Uw conclusie dat een klein eiland als Sint Eustatius te maken heeft met capaciteitsproblemen en dat het vinden van geschikt personeel lastig is, deel ik. Het versterken van de uitvoeringskracht van de openbare lichamen is een prioriteit. Sinds 2018 is ruim € 10 miljoen ter beschikking gesteld voor het inhalen van achterstanden en het professionaliseren van het openbaar lichaam. Vanuit de CN-envelop hebben de openbare lichamen tevens middelen ontvangen voor het versterken van de uitvoeringskracht. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft in dit kader in 2022 € 900.000 incidenteel en € 667.000 structureel ontvangen.

Ik ondersteun de openbare lichamen, waaronder het openbaar lichaam Sint Eustatius, met verschillende trajecten om de kerntaken van de gemeentelijke organisatie te versterken, zoals het financieel beheer, de juridische functie, de HR-functie en het personeelsbeleid met in het bijzonder trainingen en opleidingen. Middels diverse trajecten zoals TOP Bonaire en het VNG uitwisselingsnetwerk wordt hier al invulling aan gegeven. Andere trajecten, met de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) als partner, worden op dit moment uitgewerkt. In het traject omtrent de nieuwe bestuurlijke afspraken zal met de openbare lichamen besproken worden welke behoefte de eilanden ervaren en welke verdere stappen richting duurzame versterking van de uitvoeringskracht gezet kunnen worden.

4. Bijzondere uitkeringen

Ik onderken dat het aantal bijzondere uitkeringen aan Sint Eustatius de laatste jaren is toegenomen. Dit houdt verband met het inlopen van achterstanden en het professionaliseren van het openbaar lichaam in het kader van de ingreep, en daarnaast met de middelen uit het regeerakkoord. Het is tevens juist dat niet alle middelen volledig per jaar worden besteed. Zoals u terecht constateert heeft dit deels te maken met meerjarige beschikkingen. Daarnaast speelt de beschikbare uitvoeringskracht een rol, net als de mate waarin gelijktijdig aan projecten kan worden gewerkt, gezien de kleinschaligheid van het eiland. Wegwerkzaamheden moeten bijvoorbeeld zoveel mogelijk achtereenvolgend worden uitgevoerd om bereikbaarheid te garanderen.

Wat betreft uw conclusie dat er op Sint Eustatius beperkt rekening wordt gehouden met structurele kosten die gepaard gaan met verbeteringen die uit bijzondere uitkeringen worden bekostigd, verwijs ik u naar mijn reactie hierboven op de bijzondere uitkeringen (onder bedrijfsvoering) waarin ik heb aangegeven dat hier een onderzoek naar loopt.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot