
Vergaderjaar 2012–2013

33 605 H

Jaarverslag en slotwet van het BES-fonds 2012

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2012 VAN HET BES-FONDS (H)

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 mei 2013

Hierbij bieden wij u het op 2 mei 2013 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het BES-fonds (H)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

OVER DIT FONDS

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek¹ naar het jaarverslag 2012 van het BES-fonds (H).

Via het BES-fonds ontvangen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten BES-eilanden) middelen om hun taken uit te voeren, net zoals gemeenten middelen krijgen uit het Gemeentefonds. Met de BES-eilanden zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen de eilandelijke overheid en de Rijksoverheid. Op basis van het vastgestelde eilandelijke takenpakket is een bedrag aan vrije uitkering overeengekomen dat de eilanden jaarlijks ontvangen.

Op grond van artikel 88 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de begroting van het BES-fonds beheert.

Het beheer van het BES-fonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK. Dit voorliggende rapport gaat over de bedrijfsvoering en de financiële informatie van het BES-fonds.

BES-fonds (H) in cijfers – realisatie 2012

	Absoluut	% van totaal Rijk
Verplichtingen	€ 38,6 miljoen	0,01%
Uitgaven	€ 38,6 miljoen	0,02%
Ontvangsten	€ 38,6 miljoen	0,02%

¹ Zie voor onze onderzoeksaanpak het rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2012* en www.rekenkamer.nl.

BEDRIJFSVOERING

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba krijgen een vrije uitkering vanuit het BES-fonds (H). De bedrijfsvoering van het BES-fonds is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK. Deze uitkering, de belastingen die de eilanden heffen en de bijzondere uitkeringen zijn bedoeld voor de uitvoering van eilandelijke taken.

Daarnaast gaan voor de uitvoering van Rijkstaken vanuit de afzonderlijke ministeries middelen via de dependances van die ministeries naar Caribisch Nederland. Elk ministerie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de eigen wet- en regelgeving in Caribisch Nederland. Wij signaleren bij drie ministeries problemen in het financieel beheer van hun uitgaven aan Caribisch Nederland: de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In 2011 waren de financiële gegevens die nodig zijn voor de controle en verantwoording van deze uitgaven niet aanwezig of niet betrouwbaar. In 2012 is gewerkt aan verbetering van het financieel beheer. Wij zullen in 2013 onderzoek doen naar het financieel beheer van de ministeries in Caribisch Nederland.

Ministerie van OCW

Bij het Ministerie van OCW gaat het om onderwijsuitgaven. In 2012 zijn de regels voor jaarverslaggeving vastgesteld maar is het controleprotocol nog niet definitief gemaakt.

Ministerie van SZW

Bij het Ministerie van SZW gaat het om de beoordeling van uitkeringen. De rechtmatigheid van de verstrekte uitgaven is onzeker, door onvolledige dossiers. In 2012 zijn verbetermaatregelen ingevoerd, maar de implementatie was in dat jaar nog niet afgerond.

Ministerie van VWS

Bij het Ministerie van VWS gaat het om de uitgaven in de zorg. Omdat er nog geen jaarverantwoordingen over 2011 en 2012 zijn ontvangen, heeft VWS de openstaande voorschotten nog niet kunnen afrekenen. In 2012 is gewerkt aan de totstandkoming van een controleprotocol en is een externe accountant aangetrokken om het beheer te verbeteren. Daarnaast is de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen onzeker omdat bewijsstukken ontbreken. In 2012 zijn verbetermaatregelen ingevoerd, maar de implementatie was in dat jaar nog niet afgerond.

Aanbeveling

Strikt genomen vallen de uitgaven die de ministeries doen op Caribisch Nederland buiten het kader van het beheer van het BES-fonds. Onderstaande aanbeveling is dan ook onderdeel van het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van BZK. Vanwege de samenhang herhalen we die aanbeveling ook bij het beheer van het BES-fonds. Begin 2012 hebben we aandacht gevraagd van de minister van BZK voor het nader uitwerken van de coördinatie van rijkstaken. De minister gaf in een reactie aan dat haar coördinerende rol niet anders is dan de coördinerende rol die de minister van BZK ook heeft ten aanzien van provincies en gemeenten in het Europese deel van Nederland. Hierbij gaat het volgens haar vooral om de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

De problemen die we zien in het financieel beheer bij de dependances in Caribisch Nederland van de Ministeries van OCW, SZW en VWS, vertonen overeenkomsten. Hoewel elke minister zelfstandig verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de uitgaven, blijven wij van mening dat de coördinerende rol van de minister van BZK ten aanzien van de collega-ministers die actief zijn op de BES-eilanden betekenisvoller ingevuld kan worden, zeker met het oog op de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen in het financieel beheer.

FINANCIËLE INFORMATIE

Oordelen over de financiële informatie van het BES-fonds (H)

In bijlage 1 lichten wij toe wat de verantwoordelijkheid is van de minister en van ons en welke werkzaamheden wij verricht hebben.

De op basis van deze werkzaamheden verkregen controle-informatie heeft ons tot het oordeel doen komen dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Daarnaast zijn wij van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave van de financiële informatie en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten of onzekerheden geconstateerd.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 2,9 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 3,0 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

In bijlage 2 is het overzicht van de financiële informatie per begrotingsartikel opgenomen.

De fouten en onzekerheden die voortkomen uit de problemen met het financieel beheer van de uitgaven aan Caribisch Nederland bij de Ministeries van OCW, SZW en VWS zoals beschreven in het hoofdstuk bedrijfsvoering zijn onderdeel van de verantwoording over die begrotingshoofdstukken. Het zijn geen fouten in het BES-fonds zelf.

REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 25 april 2013 gereageerd op ons rapport. Ten aanzien van onze aanbeveling voor een betekenisvoller invulling van de coördinerende rol van de minister van BZK richting collega-ministers die ook uitgaven doen voor Caribisch Nederland, verwijst de minister naar zijn reactie op ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK*. De betreffende passage uit die reactie geven we hieronder integraal weer. Zowel de reactie van de minister op het rapport over het BES-fonds als die op ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK* staan op onze website www.rekenkamer.nl.

«U vraagt aandacht voor een betekenisvollere invulling van de coördinatie richting collega-ministers. Naar mijn mening vindt er voldoende interdepartementale coördinatie plaats. Naast de weken van Caribisch Nederland die twee keer per jaar georganiseerd worden, vindt onder voorzitterschap van BZK maandelijks op ambtelijk niveau interdepartementaal overleg plaats. Tevens vindt periodiek een DG-overleg Caribisch Nederland plaats. Het ministerie van BZK voert samen met het ministerie van SZW het secretariaat.

Daarbij worden departementsoverschrijdende problemen door de betrokken departementen gezamenlijk opgepakt waarbij BZK doorgaans een signalerende en initiërende functie heeft. Ook worden alle Kamer-vragen met betrekking tot Caribisch Nederland afgestemd met BZK en mede namens BZK verzonden. Op deze wijze is een consequent rijksbeleid gewaarborgd, waarbij de vakdepartementen inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid op Caribisch Nederland.

Specifiek aangaande het financieel beheer in Caribisch Nederland, ben ik – zoals vorig jaar aangegeven – beheersmatig verantwoordelijk voor de Rijksdienst Caribisch Nederland. Afgelopen jaar zijn daar grote verbeteringen in het financieel en materieel beheer doorgevoerd. Deze ontwikkeling wordt in 2013 doorgezet. Ik zeg u toe mijn collega's van SZW, VWS en OCW te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de uitgaven in Caribisch Nederland.»

Nawoord Algemene Rekenkamer

De geconstateerde, vergelijkbare, fouten in het financieel beheer bij drie departementen die wij in het hoofdstuk bedrijfsvoering noemen, lijken erop te wijzen dat de interventies die de minister beschrijft aan effectiviteit kunnen winnen. We waarderen de toezegging van de minister om zijn collega's van SZW, VWS en OCW te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de uitgaven in Caribisch Nederland. We nemen aan dat de minister het reguliere overleg benut om hieraan concreet invulling te geven en dat hij de Tweede Kamer, mede namens zijn collega's, over de resultaten daarvan informeert.

BIJLAGE 1: ACHTERGROND OORDELEN FINANCIËLE INFORMATIE

We hebben de financiële informatie in de volgende financiële overzichten van het jaarverslag 2012 van het BES-fonds (H) gecontroleerd:

- a) de verantwoordingsstaat met toelichting;
- b) de saldibalans met toelichting.

Verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een jaarverslag en een saldibalans op te stellen, die voldoen aan de in de CW 2001 en in de daarop gebaseerde lagere regelgeving opgenomen eisen. Op grond van de CW 2001 dient de financiële informatie deugdelijk te zijn weergegeven en overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften te zijn opgesteld.

De minister is ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in de financiële overzichten. Deze verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. Voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik dient de minister een toereikend beleid te voeren.

Verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer

Op grond van de CW 2001 is het de verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om de financiële informatie in het jaarverslag en de departementale saldibalans te controleren en haar oordeel vast te leggen in een rapport.

Wij hebben onze controle uitgevoerd in overeenstemming met de *INTOSAI Fundamental Auditing Principles and Guidelines*. Deze standaarden vereisen dat wij ethische voorschriften naleven en dat wij onze controle plannen en uitvoeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden gericht op het verkrijgen van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen die in de financiële overzichten zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van onze oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten die het gevolg zijn van fraude en corruptie of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing die relevant is voor het opmaken van de financiële overzichten in aanmerking. Wij richten ons op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden, maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van die interne beheersing.

In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal richt de Algemene Rekenkamer haar controle zo in dat zij in staat is fouten en onzekerheden van materieel belang op artikelniveau te rapporteren.

De controle van de Algemene Rekenkamer richt zich op:

- de deugdelijke weergave van de financiële informatie en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en de balansposten.

BIJLAGE 2: OVERZICHT PER BEGROTINGSARTIKEL IN HET JAARVERSLAG 2012 VAN HET BES-FONDS (H)

Financiële informatie per begrotingsartikel, BES-fonds (H)

artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)				Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
€ artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid		Geen onvolkomenheden			
Beleidsartikelen		⚙️ Bedrijfsvoering		€ Financiële info	
Art. nr.	Omschrijving	Gerealiseerde uitgaven 2012 (x1000)			
1	BES-fonds	€	38.545	nee	