



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H)

Rapport bij het jaarverslag



Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in de jaarverslagen afleggen over bedrijfsvoering, bestedingen en het beleid. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H). Dit begrotingshoofdstuk en het fonds vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.



Inhoud

	Vooraf	3
1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	7
2.1	Koninkrijksrelaties	8
2.2	BES-fonds	10
3	Financiële informatie	12
3.1	Oordelen over Koninkrijksrelaties	12
3.2	Oordelen over BES-fonds	13
4	Bedrijfsvoering	15
4.1	Oordelen over de bedrijfsvoering Koninkrijksrelaties	15
4.2	Aandachtspunten bedrijfsvoering	19
4.3	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie Koninkrijksrelaties	22
4.4	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie BES-fonds	22
5	Beleidsresultaten	23
5.1	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties	23
5.2	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds	23
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	24
6.1	Reactie van de minister van BZK	24
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	25
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	26
	Bijlage 2	
	Literatuur	28
	Bijlage 3	
	Eindnoten	29

1 Onze conclusies

In 2017 trok de orkaan Irma over het Caribisch gebied en daarmee over de Bovenwindse Eilanden van het Koninkrijk. De verstrekte noodhulp vroeg veel aandacht en inzet. Van de noodhulpgelden is € 21,5 miljoen verantwoord in het jaarverslag over 2017. Voor de wederopbouw is in totaal € 617 miljoen gereserveerd. Daarvan is € 550 miljoen voor Sint-Maarten en € 67 miljoen voor Sint-Eustatius en Saba. De wederopbouw zal de komende jaren veel inspanningen van de betrokkenen vergen. Forse inspanningen zijn daarnaast nodig om twee hardnekkige problemen effectiever aan te pakken.

Financiële situatie en financieel toezicht

Daar waar Saba een deugdelijke financiële huishouding heeft, is de financiële situatie van de andere twee openbare lichamen, Bonaire en Sint-Eustatius, al vele jaren zorgelijk. Dit geldt ook voor de financiële situatie van de drie landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Om een duurzame financiële overheidshuishouding te bewerkstelligen is een stelsel van financieel toezicht ingericht. Gezien de verslechterende financiële situatie op de meeste eilanden en de lage kwaliteit van het financieel beheer, kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van het huidige toezicht. We bevelen de minister van Binnenlandse Zaken aan om het financieel toezicht te evalueren en op basis van de uitkomsten zo nodig maatregelen te nemen om de effectiviteit van dit toezicht te vergroten.

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

Extra inspanningen en een andere aanpak zijn nodig voor de beveiliging van informatie bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), de organisatie die het rijksbeleid in Caribisch Nederland uitvoert. Al sinds 2014 is bij deze organisatie de informatiebeveiliging onder de maat. Het risico bestaat dat kwaadwillenden zich toegang kunnen verschaffen tot het IT-systeem van deze dienst. Omdat dit netwerk verbonden is met netwerken van andere rijksoverheidsinstellingen, en deze verbindingen onvoldoende zijn beveiligd, zorgen de kwetsbaarheden bij RCN ook voor kwetsbaarheden in de IT-systemen van andere instellingen. De aanpak van de afgelopen jaren heeft tot onvoldoende voortgang geleid.

Gezien het langdurig karakter en de ernst van de geconstateerde problemen kwalificeren wij dit als een ernstige onvolkomenheid. Op 4 april 2018 hebben wij besloten om bezwaar te maken.



Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.

Voor onze definitieve besluitvorming over het al dan niet handhaven van ons bezwaar hebben wij de minister gevraagd om binnen vier weken een verbeterplan op te stellen. Op 30 april 2018 hebben wij het verbeterplan van de minister ontvangen. In dit plan geeft zij aan welke (tijdelijke) maatregelen zij heeft getroffen om de verbindingen tussen het netwerk bij RCN en netwerken van andere rijksinstellingen beter te beveiligen. Tevens geeft zij aan welke maatregelen op de middellange en lange termijn zullen worden uitgevoerd. Gezien het verbeterplan hebben wij op 7 mei 2018 besloten ons bezwaar bij deze ernstige onvolkomenheid niet te handhaven.

Verder in het rapport

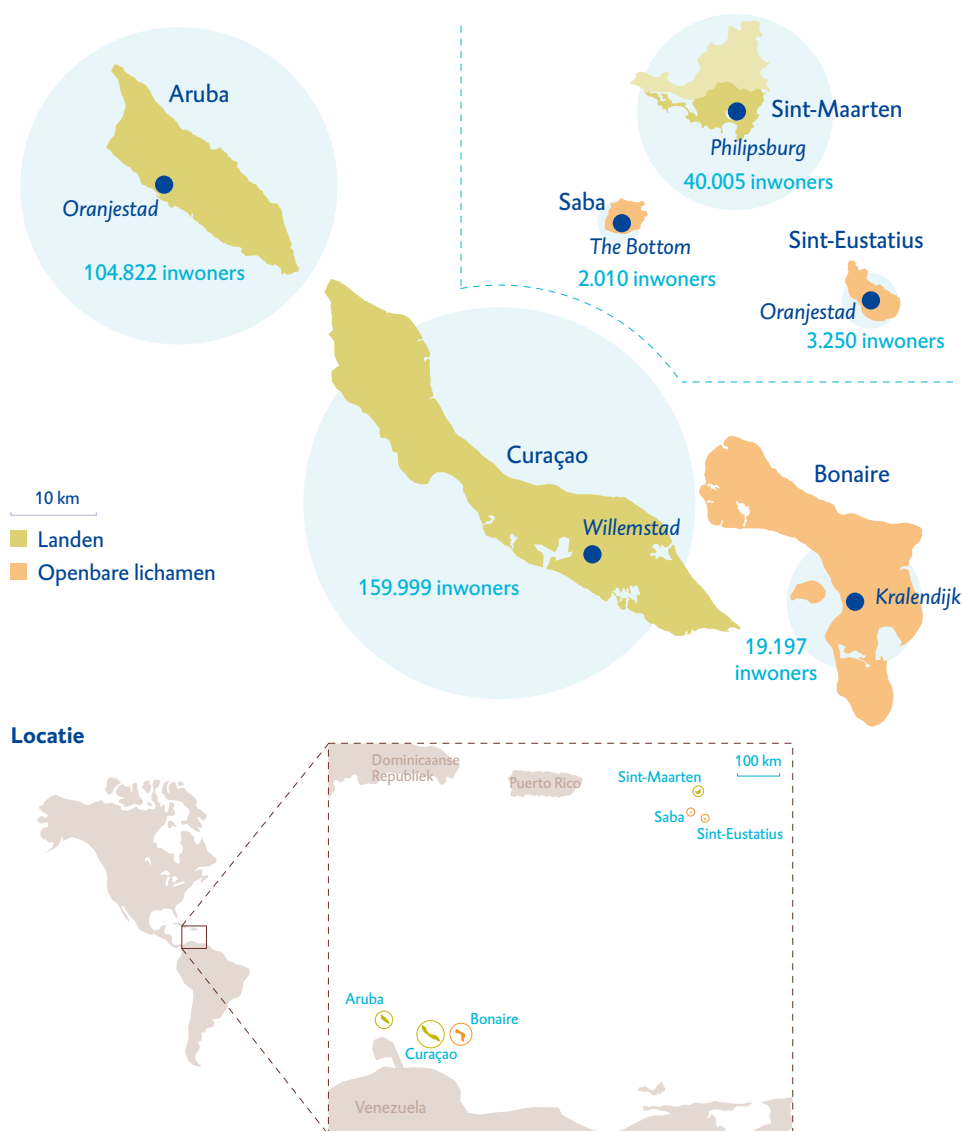
In de volgende hoofdstukken werken wij de bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H). In 2017 is één ernstige onvolkomenheid geconstateerd.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H) is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 25 april 2018 ontvingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Feiten en cijfers

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) hebben sinds 10 oktober 2010 een bijzondere staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel. Deze drie eilanden zijn sinds die datum openbare lichamen en heten gezamenlijk 'Caribisch Nederland'. Curaçao en Sint-Maarten zijn, naast Nederland en Aruba, dat in 1986 onafhankelijk werd, sinds 10 oktober 2010 autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden) zijn openbare lichamen.



Figuur 1 Aruba, Curaçao en Sint-Maarten: landen binnen het Koninkrijk; Bonaire, Sint-Eustatius en Saba: openbare lichamen

Voor Caribisch Nederland heeft de minister van BZK een coördinerende rol voor het beleid. Onder deze rol vallen het opstellen en monitoren van een meerjarenprogramma, het beheer van het BES-fonds, afstemming van het rijksbeleid, beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland en het inzetten van de Rijksvertegenwoordiger.

Daarnaast is de minister op grond van haar verantwoordelijkheid voor het Statuut van het Koninkrijk aanspreekbaar op de waarborgfunctie binnen het Koninkrijk. Het gaat daarbij om het waarborgen van de rechtszekerheid, de deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten op de drie eilanden Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Ook is de minister van BZK verantwoordelijk voor het stellen van randvoorwaarden die de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de inzet van middelen van de Rijksbegroting in de drie andere landen garanderen.

Vanaf 2016 zijn het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) opgenomen in één begrotingswet en is er daarom één jaarverslag. Wel zijn er voor beide begrotingshoofdstukken aparte begrotingsstaten in het *Jaarverslag 2017* opgenomen. De uitgaven die de minister van BZK in 2017 op deze begrotingshoofdstukken heeft gedaan, betreffen respectievelijk 0,16% en 0,02% van de totale rijksuitgaven van 2017.

2.1 Koninkrijksrelaties

De uitgaven vanuit begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties bedroegen in 2017 € 359,0 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 185,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 59,1 miljoen.

Koninkrijksrelaties (IV) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	206,2	135,1	185,7 ¹
Uitgaven	409,9	296,7	359,0
Ontvangsten	55,8	57,6	59,1
Fte	760	751	809

Bron: Ministerie van BZK, 2018.

Meer dan de helft van de uitgaven, 63%, betreft schuldsanering en verstrekte leningen aan Curaçao en Sint-Maarten. De uitgavenpost op dit deel van de uitgaven is € 38,8 miljoen hoger uitgekomen dan begroot vanwege extra leningen aan Sint-Maarten (circa € 10,3 miljoen) en Curaçao (circa € 28,4 miljoen).



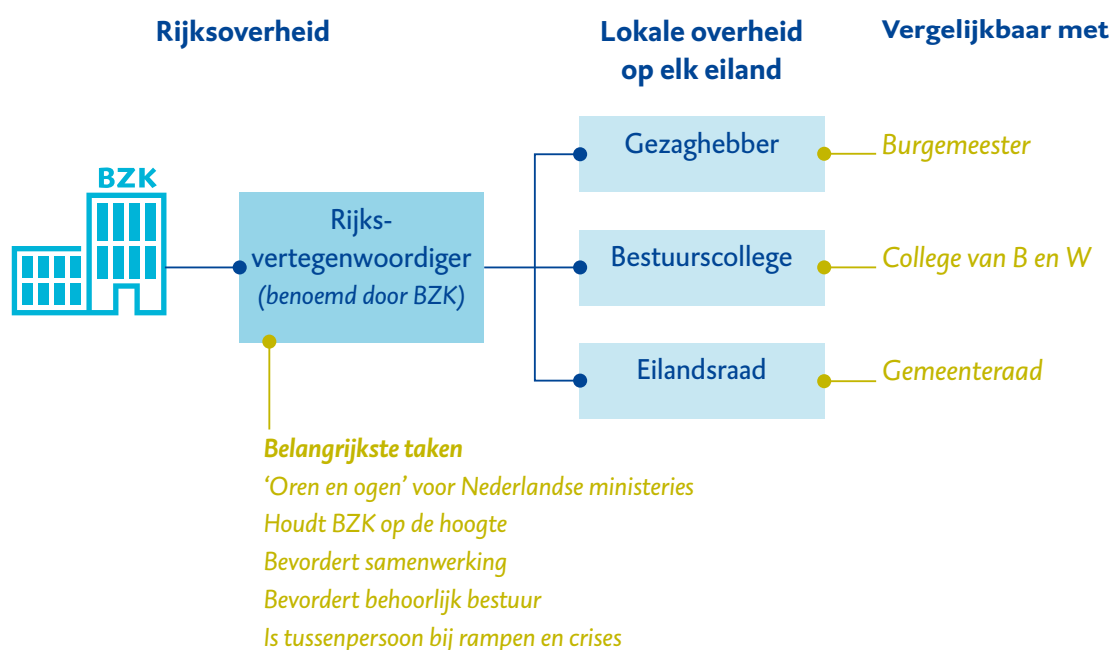
Voor de noodhulp en de wederopbouw is een extra artikel aan de begroting van Koninkrijksrelaties toegevoegd: artikel 8 'Noodhulp en wederopbouw Bovenwindse Eilanden'. Voor de noodhulp is € 55 miljoen beschikbaar gesteld. De noodhulp is door betrokken ministeries en diensten in 2017 verstrekt. Voor een bedrag € 21,5 miljoen zijn de uitgaven gedeclareerd bij BZK en verantwoord in het *Jaarverslag 2017*. Voor sommige werkzaamheden wordt het declaratieproces in 2018 afgerond. Verder heeft de Rijksministerraad besloten dat Sint-Maarten de in augustus 2017 verstrekte lening van € 10,3 miljoen mag aanwenden om het in 2017 ontstane liquiditeitstekort te dekken.

De middelen voor de wederopbouw van Sint-Maarten (€ 550,0 miljoen) en de wederopbouw van Saba en Sint-Eustatius (€ 67,0 miljoen) staan gereserveerd op de aanvullende post bij het Ministerie van Financiën. Om te kunnen volgen wat er met de noodhulp- en wederopbouw gelden gebeurt, vroegen wij in onze brief bij de begroting voor 2018 aandacht voor het opstellen van eenduidige definities voor de gewenste resultaten. Ook vroegen we in de brief aandacht voor eenduidige definities voor de kosten van het programmamanagement om zicht te krijgen op de overheadkosten (Algemene Rekenkamer, 2017).

2.2 BES-fonds

De inrichting van het openbaar bestuur op de eilanden van Caribisch Nederland is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de bestuurlijke inrichting van gemeenten in Europees Nederland.

Inrichting openbaar bestuur Caribisch Nederland



Op Sint-Eustatius voert een regeringscommissaris sinds 7 februari 2018 tijdelijk de taken van de lokale overheid uit.

Figuur 2 Inrichting openbaar bestuur Caribisch Nederland

Het BES-fonds is vergelijkbaar met het Gemeentefonds in Nederland. Het is een beleidsarm fonds waaruit aan de eilanden van Caribisch Nederland een vrij besteedbare uitkering verstrekt wordt, die de besturen in staat moet stellen om hun taken uit te voeren.

De minister van BZK is de fondsbeheerder en hij zorgt voor de adequate omvang van het fonds in relatie tot de overeengekomen taakverdeling tussen Nederland en de openbare lichamen.

De uitgaven vanuit het BES-fonds bedroegen in 2017 € 41,0 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 42,6 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 41,0 miljoen.

BES-fonds (H) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	46,9	42,1	42,6 ²
Uitgaven	46,6	42,1	41,0
Ontvangsten	46,6	42,1	41,0

Bron: Ministerie van BZK, 2018.

In bijlage 16 van het jaarverslag is een overzicht opgenomen van alle rijksuitgaven die in aanvulling op de uitgaven vanuit het BES-fonds zijn uitgegeven op Caribisch Nederland. Het gaat in totaal om € 307,9 miljoen (waarvan € 13,8 miljoen vanuit het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties).

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H).

Het jaarverslag van Koninkrijksrelaties en het jaarverslag van het BES-fonds zijn samengevoegd in één jaarverslag, daarom zijn in dit hoofdstuk zowel de oordelen over het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties als de oordelen over het BES-fonds opgenomen.

We geven in § 3.1 (Koninkrijksrelaties) en § 3.2 (BES-fonds) een oordeel over:

- de rechtmatigheid en deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordelen over Koninkrijksrelaties

3.1.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.1.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van Koninkrijksrelaties (IV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is opgenomen, omvat in totaal € 28,5 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 5. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 28,5 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.3 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.4 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.

3.2 Oordelen over BES-fonds

3.2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.2.2 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het BES-fonds (H) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is opgenomen, omvat in totaal € 1 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.2.3 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.2.4 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.

4 Bedrijfsvoering

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de bedrijfsvoering zelf en over totstandkoming van de informatie hierover.

4.1 Oordelen over de bedrijfsvoering Koninkrijksrelaties

4.1.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Koninkrijksrelaties voldeden in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één ernstige onvolkomenheid.

Onderwerp	2015	2016	2017
Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Ernstige onvolkomenheid

4.1.2 Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland onder de maat

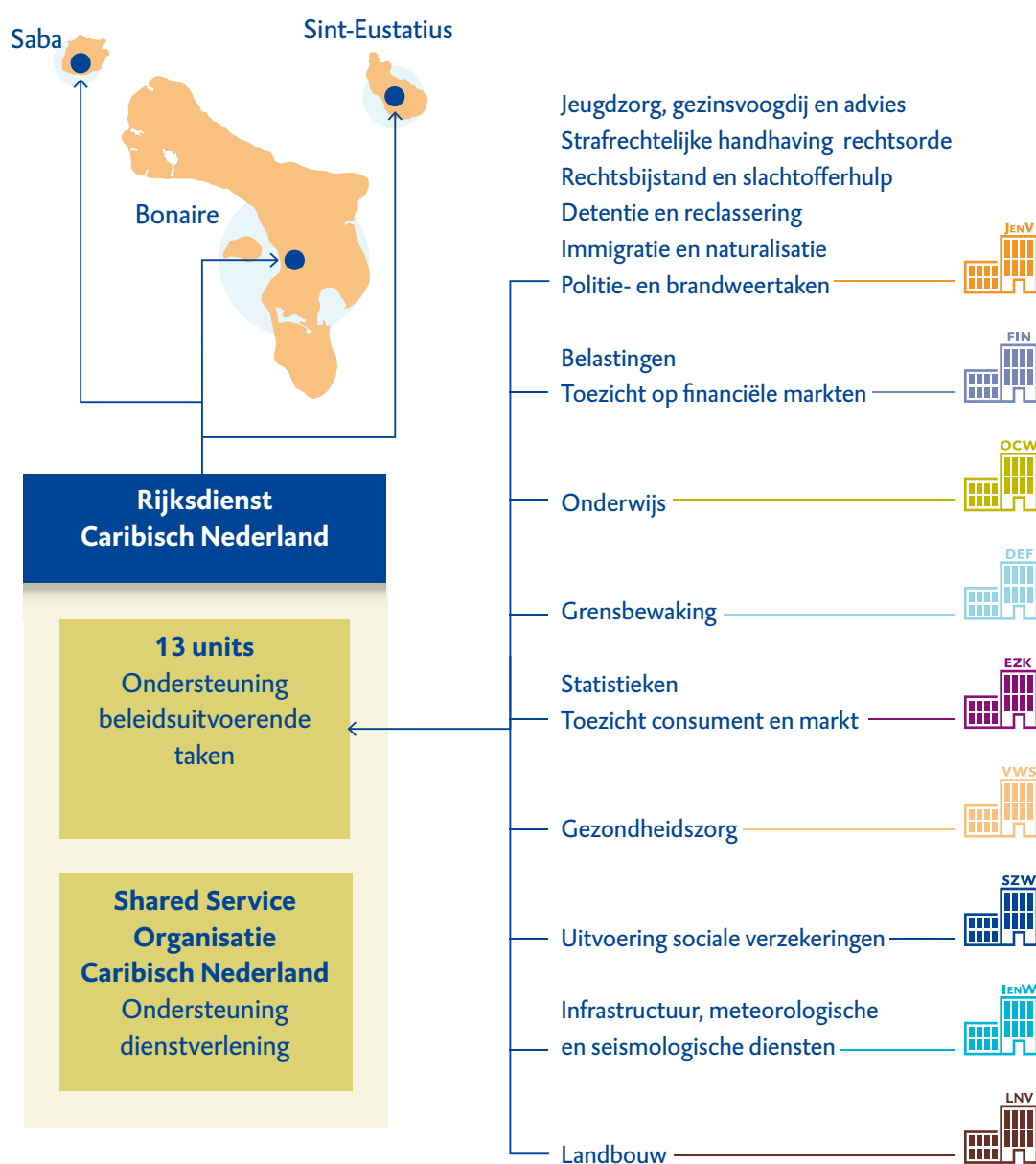
De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) levert ondersteuning aan alle departementen en uitvoeringsorganisaties op de BES-eilanden. In 2014 bleek dat deze dienst zijn informatie onvoldoende had beveiligd. De afgelopen jaren is gewerkt aan verbeteringen. De implementatie van maatregelen verloopt echter traag, waardoor wij onze onvolkomenheid hebben gehandhaafd. Uit onderzoek in 2017 naar de beveiliging van het netwerk van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN), het onderdeel van RCN dat verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, kwam een groot aantal kwetsbaarheden naar voren. Doordat verbindingen tussen het netwerk van SSO-CN en applicaties van andere rijksoverheidsinstellingen onvoldoende beveiligd zijn, zorgen deze kwetsbaarheden ook voor kwetsbaarheden in de informatiebeveiliging van andere diensten. Vanwege deze risico's en het langdurig karakter is over 2017 sprake van een ernstige onvolkomenheid. Er is een wezenlijk andere aanpak nodig om binnen afzienbare tijd het vereiste niveau van beveiliging te realiseren.

IT-systemen van de Rijksdienst Caribisch Nederland sinds 2014 onvoldoende beveiligd

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onderdeel van Nederland. Met deze staatkundige verandering is het rijksbeleid op deze eilanden van toepassing. De RCN is een onderdeel van het Ministerie van BZK en levert ondersteuning aan de

departementen en uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland bij de uitvoering van het beleid en op het gebied van hrm, financiën, ICT, faciliteiten en communicatie. Er werken ruim 800 medewerkers bij deze rijksdienst.

Indicatief overzicht van de taken van ministeries en diensten waarbij de Rijksdienst Caribisch Nederland ondersteunt



Figuur 3 Ondersteuning door Rijksdienst Caribisch Nederland

Bron: <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland/alle-departementen-en-diensten>.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rijksbeleid ligt bij de onderscheidende ministers zelf. Daarmee zijn de departementen ook zelf verantwoordelijk voor IT-applicaties die alleen zij gebruiken. Binnen RCN is de SSO-CN verantwoordelijk voor het beheer van de verschillende ondersteunende generieke IT-applicaties, waaronder applicaties voor de salarisadministratie en het inkoopbeheer, en de werkplekken. Sinds 2014 vinden wij dat de beveiliging van deze applicaties niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet.

Implementatie van daadwerkelijke beheersmaatregelen ontbreekt of verloopt traag

De implementatie van maatregelen die concrete beveiligingsrisico's moeten afdekken verloopt traag. Zo zijn er al in 2014 problemen met het versleutelen van gegevens geconstateerd. Deze problemen zijn nog niet opgelost. Voor bijvoorbeeld de beveiliging van de ICT op de werkplekken zette SSO-CN lange tijd in op de manier van inrichten van de digitale werkplek die steeds meer departementen in Den Haag gebruiken (te weten 'DWR-next'). Uiteindelijk bleek deze inrichting niet realiseerbaar en is SSO-CN bezig een andere aanpak te ontwikkelen.

De minister heeft op diverse terreinen beheersmaatregelen niet of onvoldoende doorgevoerd. Het gaat onder meer om het autorisatiebeheer, de beveiligingsinstellingen van systemen, het toegangsbeheer en de fysieke toegangsbeveiliging. Ook heeft SSO-CN geen controles uitgevoerd op de algehele beveiliging van het netwerk. Hierdoor bestaat het risico dat het voor kwaadwillenden nog altijd mogelijk is om toegang te krijgen tot de IT-systemen van SSO-CN en vervolgens informatie in te zien, te ontfreemden en wellicht te manipuleren. In het bijzonder zorgelijk is dat de verbindingen tussen het netwerk van SSO-CN en applicaties van andere rijksoverheidsinstellingen onvoldoende beveiligd zijn. Hiermee zorgen kwetsbaarheden in de beveiliging van het netwerk van SSO-CN ook voor kwetsbaarheden in de beveiliging van informatie van andere diensten, zoals de Belastingdienst. Daarnaast zijn er diverse kwetsbaarheden vastgesteld in het betaalproces van salarissen en facturen.

De verbeteringen die wel zijn gerealiseerd hebben vooral betrekking op de organisatie van de informatiebeveiliging. Zo is in 2016 een Chief Information Security Officer aangesteld en is in 2017 een beveiligingscoördinator benoemd die verantwoordelijk is voor de fysieke beveiliging. De inbedding van deze functionarissen in de organisatie van de Rijksdienst Caribisch Nederland is verbeterd en de contacten met deskundigen in Nederland zijn geïntensiveerd.

Personele capaciteit en een hoge doorstroming vormen een belemmering

De personele doorstroming is hoog en zorgt voor een belangrijke belemmering voor het uitvoeren van een duurzame verbeteraanpak. Verder is het de vraag of de personele capaciteit en de financiële middelen voldoende aansluiten op de uitdaging om de informatiebeveiliging op orde te brengen.

Zorgelijk is daarnaast dat de rapportage vanuit RCN over de informatiebeveiliging (de zogenoemde 'In Control Verklaring'³) een te positief beeld schetst van de huidige situatie. Deze rapportage benoemt slechts een beperkt deel van de risico's die momenteel onvoldoende zijn afgedekt. De Chief Information Officer BZK heeft in zijn reactie op deze rapportage het beeld van de relevante risico's wel aangevuld.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het rijksbrede kader voor informatiebeveiliging (zie ons rapport bij het *Jaarverslag 2017* van WenR). Idealiter vervullen de diensten die onder haar verantwoordelijkheid vallen een voorbeeldfunctie voor andere onderdelen van de rijksoverheid. Dat is voor wat betreft de informatiebeveiliging bij RCN zeker niet het geval.

Bezwaartraject

Gezien het langdurig karakter en de ernst van de geconstateerde problemen kwalificeren wij dit als een ernstige onvolkomenheid. Op 4 april 2018 hebben wij bovendien besloten bezwaar te maken. We hebben de minister diezelfde dag hierover geïnformeerd.

Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.

Voor onze definitieve besluitvorming over het al dan niet handhaven van ons bezwaar vroegen wij haar om binnen vier weken een verbeterplan op te stellen. We gaven aan dat het daarbij van belang was om onderscheid te maken tussen de risico's gerelateerd aan de verbindingen tussen het netwerk van SSO-CN en de applicaties van andere onderdelen van de rijksoverheid en de aanpak van andere risico's.

Op 30 april 2018 hebben wij het verbeterplan van de minister ontvangen. In dit plan geeft zij aan welke (tijdelijke) maatregelen zij inmiddels recent heeft getroffen om de verbindingen tussen het netwerk bij RCN en netwerken van andere rijksinstellingen beter te beveiligen. Tevens geeft zij aan welke maatregelen op de middellange en lange termijn zullen worden uitgevoerd.



Het verbeterplan maakt duidelijk dat de minister met veel inzet aan de slag is gegaan om concrete maatregelen te treffen gericht op de aanpak van de ernstige onvolkomenheid in de informatiebeveiliging. Gezien de genomen maatregelen en het verbeterplan hebben wij op 7 mei 2018 besloten ons bezwaar niet te handhaven.

Voor de uitvoering van het plan hebben wij de minister gewezen op het belang van een gedegen inbedding van de activiteiten in het informatiebeveiligingsbeleid van BZK en op de scherpe prioriteitstelling die nodig is om de benodigde schaarse ICT-deskundigheid beschikbaar te stellen die nodig is voor de uitvoering van de maatregelen.

We zullen de uitvoering van het verbeterplan aandachtig volgen.

4.2 Aandachtspunten bedrijfsvoering

4.2.1 Financiële situatie en financieel toezicht

Al vele jaren is er sprake van een zorgelijke financiële toestand en een lage kwaliteit van het financieel beheer op verschillende eilanden. Op Saba is wel sprake van een deugdelijke financiële huishouding. Bij de andere twee openbare lichamen Bonaire en Sint-Eustatius is sprake van een zorgelijke situatie. Ook bij de drie landen is er sprake van een zorgelijke situatie. Zo is de financiële situatie van Aruba verslechterd en had het kabinet in dit land ultimo 2017 nog geen begroting voor 2018 bij het parlement ingediend. Op Curaçao is de financiële situatie verslechterd als gevolg van verstrekte leningen en een stagnerende economie. Deze slechte financiële situatie bestaat ondanks de uitgevoerde schuldsanering bij de staatkundige vernieuwing. De Nederlandse Staat nam toen het overgrote deel van de schulden en achterstallige betalingen over van de Nederlandse Antillen en de 5 afzonderlijke eilanden om te zorgen voor een financieel gezonde start op 10 oktober 2010 (Algemene Rekenkamer, 2011).

Om een duurzame financiële overheidshuishouding te bewerkstelligen wordt toezicht gehouden op de financiën van zowel de drie landen als de drie openbare lichamen. Dit toezicht wordt uitgevoerd door drie colleges financieel toezicht die opereren op basis van verschillende wetten en regelingen; zie de tabel op de volgende pagina.

Tabel 1 Colleges financieel toezicht

Colleges	Wettelijke basis (inwerkingtreding)	Permanent/tijdelijk
College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (finBES; sinds 10-10-10)	Permanent
College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten	Rijkswet financieel toezicht (Rft) voor Curaçao en Sint-Maarten (sinds 10-10-10)	Toezicht kan vervallen als 3 jaar achtereen aan de begrotings-normen is voldaan (art. 33 Rft)
College Aruba financieel toezicht	Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft; sinds 02-09-15)	Toezicht vervalt als een duurzaam begrotingsevenwicht is bereikt (art. 28 lid 1 LAft)

Bron: www.cft.cw

Het College financieel toezicht Curaçao en Sint-Maarten en het College Aruba financieel toezicht hebben dezelfde bestuurlijke inbedding en hetzelfde takenpakket. Zij rapporteren en adviseren de ministers van de Financiën van de landen, de Staten, de besturen en – via de minister van BZK – de Rijksministerraad. De Rijksministerraad keurt begrotingen goed en kan aanwijzingen geven. Het toezicht en de advisering van deze colleges richt zich op de mate waarin voldaan wordt aan opgestelde begrotingsnormen en voorwaarden voor het aangaan van leningen, als ook op de kwaliteit van het financieel beheer.

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voert zijn taken uit onder directe verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Het toezicht en de advisering richten zich op hoofdlijnen op dezelfde aandachtsgebieden als de colleges van de landen. Wel controleert dit college ook de dagelijkse begrotingsuitvoering en kan de minister van BZK aanvullende opdrachten verstrekken aan het college.

Gezien de aanhoudende problemen ten aanzien van de financiële situatie en de kwaliteit van het financieel beheer in de Caribische delen van het Koninkrijk en Nederland, kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van het financieel toezicht. Het gaat hierbij niet alleen om het functioneren van de Colleges financieel toezicht, maar ook om het handelen van, en de afstemming met andere betrokken partijen.

Aanbeveling

We bevelen de minister van BZK aan om het financieel toezicht op de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius te evalueren en op basis van de uitkomsten na te gaan welke maatregelen nodig zijn om de effectiviteit van dit toezicht te vergroten.



Ook bevelen we de minister aan om met de Rijksministerraad in gesprek te gaan om een dergelijke evaluatie eveneens uit te voeren voor het financieel toezicht op de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

4.2.2 Problemen bij vakministers

Onvolkomenheid financieel beheer bij verstrekking van sociale uitkeringen

Vorig jaar is een onvolkomenheid geconstateerd in het financieel beheer van de uitkeringen voor inwoners van Caribisch Nederland. Deze uitkeringen worden verstrekt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). We constateren over 2017 dat het financieel beheer weliswaar is verbeterd, maar dat het structureel op orde brengen van het financieel beheer nog meer tijd nodig heeft. De onvolkomenheid blijft daarom gehandhaafd. Meer informatie hierover is opgenomen in ons rapport bij het *Jaarverslag 2017 SZW*.

Onzekerheid zorguitgaven

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verstrekt via het Zorgverzekeringskantoor (ZVK) in Caribisch Nederland financiële middelen voor het uitvoeren van de zorgverzekering op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het ZVK is gevestigd op Bonaire en is onderdeel van het Ministerie van VWS.

Het Zorgverzekeringskantoor contracteert zorgaanbieders zodat verzekerden volgens het Besluit zorgverzekering BES kunnen worden geholpen bij hun aanspraken op zorg. In 2016 verstrekte de minister van VWS € 107,8 miljoen om van de zorguitgaven voor Caribisch Nederland te dekken. In 2017 heeft de minister van VWS de verantwoording van het Zorgverzekeringskantoor over 2016 ontvangen en beoordeeld. Bij deze verantwoording heeft de accountant van het ZVK een controleverklaring van oordeelonthouding afgegeven bij de financiële rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde uitgaven en verplichtingen. De accountant heeft geen zekerheid kunnen verkrijgen over een bedrag van circa € 58,5 miljoen (zie ons rapport bij het *Jaarverslag 2017 VWS*). Hierdoor weet de minister van VWS niet zeker of dat deel van de verplichtingen en uitgaven van het Zorgverzekeringskantoor in 2016 rechtmatig is besteed.

4.2.3 Totstandkoming jaarverslag

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer van meerdere begrotingen, waaronder het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H). Als gevolg van verschillende tekortkomingen is het jaarverslag van het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties en het BES-fonds, evenals het jaarverslag van BZK, niet tijdig opgeleverd. Hiervoor hebben wij een onvolkomenheid toegekend aan de bedrijfsvoering door de minister van BZK (zie § 4.3 in ons rapport bij het *Jaarverslag 2017 BZK*).

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie Koninkrijksrelaties

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.4 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie BES-fonds

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie Koninkrijksrelaties

Wij hebben de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag beoordeeld en gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties (IV) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie BES-fonds

Wij hebben de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag beoordeeld en gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het BES-fonds (H) is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport.⁴ Hieronder geven wij haar reactie integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. Wij sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie van de minister van BZK

De minister van BZK schrijft:

‘Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het *jaarverslag 2017* van Koninkrijksrelaties, hoofdstuk IV van de rijksbegroting. Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Graag reageer ik, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de onvolkomenheid en op uw aanbevelingen ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

Ik heb kennis genomen van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen de informatiebeveiliging van de Rijksdienst Caribisch Nederland. De zorgen die de Algemene Rekenkamer zich maakt, deel ik. De maatregelen die nodig zijn om deze zorgen weg te nemen zijn opgenomen in een verbeterplan dat uiterlijk op 3 mei 2018 aan de Algemene Rekenkamer wordt aangeboden.

Financiële situatie en financieel toezicht

Uw advies om het financieel toezicht voor de BES-eilanden en de landen binnen het Koninkrijk te evalueren, om zodoende de effectiviteit van het toezicht te vergroten, kan ik plaatsen. De ervaring leert dat de eilanden veel moeite hebben met het vormgeven en implementeren van goed financieel beheer, zeker als er sprake is van frequente bestuurswisselingen. Financieel toezicht vormt het sluitstuk, de basis is goed financieel beheer. Daar is veel ruimte voor verbetering en dat vraagt constant aandacht.

Met Aruba ben ik momenteel in het gesprek over de toekomst van het financieel toezicht na het lopende kalenderjaar. De zorgwekkende financiële situatie van Aruba en de hoge staatsschuld (90% bbp) onderstrepen de urgentie van dit overleg. Ik heb het College (Arubaans) financieel toezicht gevraagd bij al hun activiteiten nadrukkelijk aandacht te besteden aan financieel beheer en aan transparante publieke verantwoording. Het financieel toezicht op St Maarten en Curaçao heeft de permanente aandacht van het College Financieel Toezicht en de Rijksministerraad.’



6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Informatiebeveiliging Rijksdienst Caribisch Nederland

Onze reactie op het ontvangen verbeterplan is opgenomen in § 4.1.2.

Financieel toezicht

De minister geeft aan dat zij onze aanbeveling kan plaatsen om het financieel toezicht voor de BES-eilanden en de landen binnen het Koninkrijk te evalueren. De door haar genoemde activiteiten geven echter geen invulling aan onze aanbeveling. Wij vinden het twijfelachtig of de genoemde activiteiten voldoende zijn om de hardnekkige problemen ten aanzien van de financiële situatie en het financieel beheer aan te pakken.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011), *Rapport bij het Jaarverslag 2010 van Koninkrijksrelaties (IV)*, mei 2011.

Algemene Rekenkamer (2017), *Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2018 (hoofdstuk IV, VII en XVIII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, oktober 2017.

Auditdienst Rijk (2018), *Onderzoek IT SSO CN 2017. Rapport van bevindingen*, februari 2018.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), *Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) 2017*, mei 2018.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Dit bedrag is aangepast nadat het rapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het uiteindelijke verplichtingenbedrag bleek af te wijken van het bedrag dat was opgenomen in het rapport dat voor reactie aan de minister is voorgelegd.
2. Dit bedrag is aangepast nadat het rapport is aangeboden aan de minister van BZK voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het uiteindelijke verplichtingenbedrag bleek af te wijken van het bedrag dat was opgenomen in het rapport dat voor reactie aan de minister is voorgelegd.
3. De In Controle Verklaring (ICV) is een jaarlijks afgegeven verklaring waarin in beeld wordt gebracht in welke mate de verantwoordelijke in controle is op een bepaald terrein. In dit geval geven de directeur van het SSO-CN en de Chief Information Security Officer (CISO) aan in welke mate zij in controle zijn wat de informatie-beveiliging betreft en benoemen tevens welke risico's er nog zijn. Bij deze in controle verklaring hoort ook de terugkoppeling van CIO BZK. Eventuele aanwijzingen van de CIO BZK gericht aan de directeur SSO-CN en de CISO die hierin zijn opgenomen moeten worden opgevolgd.
4. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van BZK is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

