



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Rechtmatigheidsonderzoek 2012:

Jaarrekening 2012 van Sint Maarten

mei 2014

INHOUD

INHOUD	1
SAMENVATTING.....	3
AANBEVELINGEN.....	5
1 OVER DIT ONDERZOEK.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Wettelijk oordelen/kader.....	8
1.3 Onderzoek naar financiële informatie	8
1.4 Onderzoek naar bedrijfsvoering.....	9
1.5 Onderzoek naar beleidsinformatie	9
2 FINANCIËLE INFORMATIE	10
2.1 Controle van de jaarrekening door de SOAB	10
2.2 Fouten en onzekerheden omtrent de financiële informatie.....	11
2.3 Inrichtingsfouten	16
2.4 Oordeel over financiële informatie	17
2.5 Tekortkomingen balansposten.....	17
2.6 Oordeel over balansposten.....	19
2.7 Gewone Dienst.....	19
2.8 Oordeel over financieel beheer en materieel beheer.....	22
3 BEDRIJFSVOERING	23
3.1 Jaarrekening 2012 over bedrijfsvoering.....	23
3.2 Samenwerkingsprogramma IVB.....	24
3.3 Verbeterplan PEFA	28
3.4 Hoofdconclusies bedrijfsvoering	29
3.5 Aanbevelingen bedrijfsvoering	30
4 BELEIDSINFORMATIE	31
4.1 Het belang van goede beleidsinformatie	31
4.2 Jaarrekening 2012 over beleidinformatie	32

4.3	Overige beschikbare informatie ontrent de reclassering.....	32
4.4	Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid	34
4.5	Aanbevelingen beleidsinformatie	34
5	REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER	36
5.1	Reactie minister van Financiën	36
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	38
	BIJLAGES.....	39
	LITERATUUR.....	49

SAMENVATTING

Voor u ligt ons rapport bij de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten. De Jaarrekening 2012 van Sint Maarten heeft betrekking op de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 en is de tweede jaarrekening van het nieuwe land Sint Maarten. In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar de jaarrekening en de bedrijfsvoering van de ministeries van Sint Maarten.

Onze wettelijke taken staan beschreven in artikel 23 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer van Sint Maarten (hierna Lv AR) en in artikel 74 van de Staatsregeling. In het kader van deze wettelijke taken hebben wij het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries van Sint Maarten beoordeeld. Tevens zijn wij nagegaan of de informatie in de jaarrekening van de ministeries over de financiën, over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels, en goed is weergegeven in de jaarrekening. Hierbij hebben wij, op grond van artikel 25 van de Lv AR, gebruik gemaakt van de bevindingen van de Stichting Overheidsaccountants-bureau (SOAB) die controles heeft verricht op de Jaarrekening 2012. Met onze wettelijke oordelen ondersteunen wij de Staten bij het verlenen van décharge aan de betrokken ministers.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten zijn:

1. *De financiële informatie in de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten voldoet niet aan de eisen die de Comptabiliteitslandsverordening (CV) stellen (zie figuur 1):*
 - Wij signaleren ernstige en omvangrijke tekortkomingen in de interne controle en daarmee in het financieel beheer. Bij alle ministeries is er sprake van ontoereikende interne controleprocedures. Dit heeft geleid tot fouten en onzekerheden^[1] in de jaarrekening en omvangrijke begrotingsover- en onderschrijdingen. De jaarrekening bevat materiële fouten tot een bedrag van NAF 45,7 miljoen (zie tabel 7), onzekerheden (zie tabel 8), en begrotingsover- en onderschrijdingen (zie tabel 1).
 - De meeste fouten en onzekerheden zijn naar ons oordeel eenvoudig op te lossen. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de jaarrekening binnen een redelijke termijn van enkele jaren geen materiële fouten en onzekerheden meer bevat. Het Ministerie van Financiën is druk doende om er voor te zorgen dat de cijfers in de jaarrekening juist zijn. Zo worden momenteel de debiteuren- en crediteurenadministraties opgeschoond.
 - Het is volgens ons van essentieel belang dat de processen betreffende de lonen en salarissen, de inkoop van goederen en diensten, de subsidieverstrekking, de belastingopbrengsten en de opbrengsten wegens vergunningsverstrekking op orde zijn en worden gevolgd. Wij zijn van oordeel dat dit een hoge prioriteit verdient. Zonder een goed werkende interne organisatie blijft onzekerheid bestaan over de juistheid en de

^[1] Er is sprake van een onzekerheid wanneer de accountant, hoewel hij alle controlemaatregelen heeft genomen die in de gegeven omstandigheden mogelijk waren, de juistheid van de verantwoording niet kon vaststellen, maar het tegendeel evenmin.

volledigheid van kosten en opbrengsten en kan de accountant geen goedkeurende controleverklaring afgeven.

2. *De bedrijfsvoering is niet 'in controle':*

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen in de Jaarrekening 2012 (zo wordt de CV beter nageleefd, zijn de modellen meer overzichtelijk en bevat het wat meer toelichting) zijn de ministeries van het Land Sint Maarten wat betreft hun bedrijfsvoering niet 'in controle'. Zo is de verhoogde betrouwbaarheid nog niet terug te relateren naar de cijfers. Wat betreft de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer (IVB en PEFA) stellen wij vast dat deze niet in definitieve vorm zijn behandeld door de Ministerraad of zijn aangeboden aan de Staten. En hoewel bepaalde aspecten van de verbeterplannen redelijk voortvarend zijn uitgevoerd, is dit niet het geval voor enkele zeer belangrijke aspecten zoals de vorming van een nieuwe Belastingdienst, de betrouwbaarheid van de begroting en de controle hierop door de Staten.

3. *De informatiewaarde is onvoldoende:*

- De informatiewaarde van de Jaarrekening 2012 voldoet niet aan de eisen die de CV stelt en er is weinig tot geen toelichting in de jaarrekening. Daardoor bevat de Jaarrekening 2012, net als de Jaarrekening 2011, onvoldoende informatie om de gebruikers ervan in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de uitvoering van de beleidsvoornemens en het gevoerde beheer.

Op grond van bovenstaande bevindingen komen wij tot het oordeel dat de Jaarrekening 2012 (1 januari 2012 tot en met 31 december 2012) van Sint Maarten niet voldoet aan de eisen en normen die aan een jaarrekening volgens de CV en Lv AR worden gesteld. Ook vorig jaar voldeed de jaarrekening hier niet aan. Aangezien dit echter de eerste jaarrekening was van het nieuwe Land Sint Maarten vonden wij het niet opportuun om meteen te overwegen bezwaar te maken. Wel zijn wij vorig jaar in overleg getreden met het ministerie van Financiën over noodzakelijke verbeteringen. Tevens wezen wij in ons *Rechtmatigheidsonderzoek 2011* (AR, 2013b) erop dat Sint Maarten voor een grote uitdaging stond om er voor te zorgen dat binnen een aantal jaren de interne organisatie zodanig verbeterd, dat fouten en onzekerheden binnen de perken blijven. Nu blijkt dat verbeteringen in 2012 zijn uitgebleven overwegen wij om volgend jaar wel bezwaar te maken, indien er ook komend jaar geen duidelijke verbetering optreedt.

Wij kunnen bezwaar¹ maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Wij kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. Wij zullen dit altijd weloverwogen doen. Wij brengen de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 28 en 29 van de Lv AR.

¹ Zie Tabel 12.

AANBEVELINGEN

Het is voor Sint Maarten van groot belang dat er in de nabije toekomst sprake is van controleerbaar financieel beheer. Wij doen hiervoor de volgende voorstellen:

Aanbevelingen aan de regering

- Zorg ervoor dat wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en dat alsnog over 2011 en 2012 verantwoording over de inkomsten en de bestedingen wordt afgelegd aan de Staten.
- Tref voor de bepaling van de pensioenafdrachten onderbouwde financiële voorzieningen.
- Handel in overeenstemming met de CV (artikel 54²) wat betreft het verlenen van décharge aan de ministers.

Aanbevelingen aan de minister van Financiën

- In ons rapport bij de Jaarrekening 2011 bevelen wij aan dat de controllers van de ministeries maandelijks aan de minister van Financiën rapporteren over de uitvoering van de begroting en aangeven voor welke posten overschrijdingen dreigen. Onze aanbeveling heeft nog niet geleid tot concrete stappen om te komen tot maandelijkse rapportage. Daarom herhalen wij deze aanbeveling.
- Rond het onderzoek naar de inbaarheid van de nog openstaande vorderingen zo spoedig mogelijk af, zodat in de jaarrekeningen vanaf 2013 een betrouwbaar bedrag van reële vorderingen kan worden verantwoord.
- Ga na of het vormen van 'nog andere voorzieningen' noodzakelijk is. Hierbij valt te denken aan een voorziening voor Groot onderhoud van gebouwen en infrastructuur (eigendom van Sint Maarten).
- Evalueer de wijze waarop de begrote bedragen worden berekend met als doel het berekenen van reële personeelskosten die in verhouding staan tot de sterkte.
- Maak met de Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM) afspraken over onder andere de wijze waarop de administratie moet worden gevoerd en de wijze waarop gerapporteerd moet worden over de bestedingen. Leg dit vast in een Service Level Agreement (SLA).
- Handel in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en zorg ervoor dat de verantwoording over de inkomsten en de bestedingen van de Criminaliteitsfonds wordt meegenomen in de jaarrekening.

² Artikel 54

1. Uiterlijk binnen een maand na het uitbrengen van het verslag van de Algemene Rekenkamer, bedoeld in artikel 53, derde lid, dient de regering bij de Staten ter verlening van décharge aan de ministers over het door hen gevoerde financieel beheer met betrekking tot het voorafgaande dienstjaar een ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening in.

2. Bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening wordt gevoegd:

a. een accountantsverklaring en het daarbij behorende verslag van de accountant;

b. het door de Algemene Rekenkamer uitgebracht verslag van haar bevindingen met betrekking tot de jaarrekening.

3. Indien de verklaring, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, of het verslag, bedoeld tweede lid, in het onderdeel b, niet tijdig beschikbaar is, voegt de regering bij de ontwerp-landsverordening, bedoeld in het eerste lid, een mededeling aangaande de oorzaak van het niet beschikbaar zijn en het tijdvak waarbinnen de verklaring of het verslag alsnog aan de Staten zal kunnen worden toegezonden.

4. De Staten keuren de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening niet goed voordat zij hebben kunnen kennisnemen van het verslag, bedoeld in het tweede lid, onderdeel?.

Om ervoor te zorgen dat ministeries in de nabije toekomst 'in controle' zijn wat betreft hun bedrijfsvoering worden er verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer uitgevoerd. Wij doen hierbij de volgende voorstellen:

Aanbevelingen aan de minister van Financiën

- Voer de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer met voortvarendheid uit. Heb daarbij met name aandacht voor de belangrijkste aspecten zoals de opzet van de nieuwe Belastingdienst, een betrouwbare begroting en de controle daarop door de Staten.
- Pak de door ons resterende vastgestelde tekortkomingen in het financieel beheer planmatig aan en laat een realistisch verbeterplan door de minister van Financiën opstellen.
- Rapporteer over de voortgang van de uitvoering van de verschillende verbeterplannen aan de Staten en laat de interne accountant (SOAB) onderzoek doen naar de getrouwheid (juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting) hiervan.

Goede beleidsinformatie is een vereiste voor een adequaat functionerend openbaar bestuur. Er moet kwalitatief goede informatie voorhanden zijn waarop beleidsbeslissingen kunnen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid (en de uitvoering ervan) kunnen worden gemonitord, verantwoord en waar nodig bijgestuurd. Om de toekomstige begrotingen en verantwoordingen meer recht te laten doen aan het functioneren van de Staten doen wij de volgende voorstellen:

Aanbevelingen aan de minister van Financiën

- Formuleer beleidsdoelen zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk.
- Zorg voor goede monitoring en evaluatie van beleidsprestaties en beleidseffecten door uitvoeringsdiensten daadwerkelijk periodiek te laten rapporteren over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer.
- Maak tevens gebruik van informatie die (elders) al voorhanden is, zoals bij de Raad van de Rechtshandhaving (RVR) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zorg ervoor dat deze informatie actueel en permanent beschikbaar is, zodat het beleidsmakers en Statenleden ondersteunt in hun werkzaamheden.
- Zorg dat collega ministers meer/betere³ input leveren voor de begroting en jaarrekening, zodat de minister van Financiën zijn coördinerende rol beter kan uitoefenen en verantwoording kan afleggen over de financiën van Sint Maarten.

Aanbeveling aan de Staten

- Maak bij een begroting afspraken met ministers over de te realiseren beleidseffecten en beleidsprestaties (zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdgebonden mogelijk).
- Maak met ministers ook afspraken over hoe de Staten door hen tijdig en tussentijds wordt geïnformeerd over de resultaten van het beleid.

³ Zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdgebonden mogelijk.

- Zorg voor naleving van de CV wat betreft het opleveren door ministeries van de voorgeschreven nota's e.d.

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

De minister van Financiën verantwoordt zich in de jaarrekening over hoe de ministeries van Sint Maarten in het afgelopen jaar hebben gepresteerd en gefunctioneerd. In de CV (artikel 52) is bepaald dat de jaarrekening vóór 1 september van het jaar, volgend op de afsluiting van de dienst, door de minister van Financiën moet worden opgesteld. De Jaarrekening 2012 is bij brief van 21 februari 2014, door de minister van Financiën aan ons aangeboden. Wij ontvingen de brief pas op 27 februari 2014.

De jaarrekening dient zowel de financiële posities als de baten en lasten van de ministeries te vermelden (financiële informatie), hoe de ministeries hebben gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en of de doelen en prestaties die in de begroting van de ministeries waren afgesproken ook zijn gerealiseerd (informatie over beleid).

Wij onderzoeken de informatie in de jaarrekening op elk van deze drie terreinen en kijken ook naar de achterliggende processen binnen de ministeries. Op basis hiervan formuleren wij onze bevindingen en oordelen. In de CV (artikel 54) is bepaald dat de Staten de jaarrekening niet goedkeuren voordat zij hebben kunnen kennisnemen van het verslag van ons.

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde: de financiën van de ministeries (hoofdstuk 2), de bedrijfsvoering van de ministeries (hoofdstuk 3) en de informatie in de jaarrekening over het door de ministeries gevoerde beleid (hoofdstuk 4). Wij besluiten dit rapport met een weergave van de reactie die wij op het conceptrapport hebben gekregen van de minister van Financiën, aangevuld met ons nawoord (hoofdstuk 5).

1.2 Wettelijk oordelen/kader

Uit hoofde van onze wettelijke taken met betrekking tot jaarrekeningen, zoals beschreven in de Lv AR en in de Staatsregeling gaan wij na of de informatie in het jaarverslag over de financiën, over de bedrijfsvoering en over het gevoerde beleid tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels. Met onze wettelijke oordelen ondersteunen wij de Staten bij het verlenen van décharge aan de betrokken ministers.

1.3 Onderzoek naar financiële informatie

Volgens de Lv AR (artikel 23, lid 1, 2 en 3) onderzoeken wij (a) het door de ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover; alsmede het door de griffier namens het presidium van de Staten gevoerde beheer over de begroting van de Staten; (b) de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd.

Ten aanzien van het gevoerde financiële beheer onderzoeken wij of de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de vastgestelde

landsbegroting en met andere wettelijke regelingen en of zorg is gedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Ten aanzien van de financiële verantwoordingen onderzoeken wij of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.

1.4 Onderzoek naar bedrijfsvoering

Volgens de CV (artikel 41, lid 2) is de minister die met het beheer van de betreffende functies in de begroting is belast, verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt, alsmede voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van een ministerie. Wij vinden dat hierover vervolgens in de jaarrekening verantwoording moet worden afgelegd.

1.5 Onderzoek naar beleidsinformatie

Volgens de CV (artikel 10, lid 2) moet de begroting een afzonderlijk financieel onderdeel bevatten waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door Sint Maarten van nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden vermeld. Vervolgens dient het verslag bij de jaarrekening volgens de CV (artikel 32, lid 2) in ieder geval een uiteenzetting te bevatten of en in hoeverre tevoren met betrekking tot de beleidsvoornemens die tot het desbetreffende dienstjaar waren geformuleerd zijn gerealiseerd.

2 FINANCIËLE INFORMATIE

Onder financiële informatie verstaan wij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij. Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Voorwaarden voor goed financieel beheer zijn 'ordelijkheid' en 'controleerbaarheid'. Het financieel beheer is ordelijk als het onder meer voldoet aan de volgende voorwaarden:

- de bevoegdheden tot het verrichten van financiële handelingen zijn vastgelegd in duidelijke regels en er wordt ook volgens deze regels gehandeld. In het verlengde hiervan dient de verantwoordelijkheid voor de bewaring van financiële middelen duidelijk vastgelegd te zijn;
- het financieel beheer dient te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de regelgeving.

Er is sprake van controleerbaar financieel beheer wanneer de beschikbare financiële informatie externe controleurs in staat stelt op eenvoudige wijze de besluitvorming op elk gewenst moment te reconstrueren.

Om na te gaan of er sprake is van ordelijk en controleerbaar financieel beheer hebben wij allereerst een initiële cijferbeoordeling uitgevoerd en een controle of de CV is nageleefd ten aanzien van de jaarrekening. Bij de analyse van het financieel beheer hebben wij op grond van artikel 25 van de Lv AR gebruik gemaakt van de bevindingen van de SOAB die controles heeft verricht op de Jaarrekening 2012.

Wij merken op dat de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de Jaarrekening 2011, niet is aangeboden binnen de gestelde termijn, zoals voorgeschreven volgens CV (artikel 54).

2.1 Controle van de jaarrekening door de SOAB

De controle van de jaarrekening is door de SOAB in twee stappen uitgevoerd, namelijk:

- Onderzoek naar processen, zoals Inkoop van goederen en diensten, Inning van belastinggelden, Verstrekken van subsidie en Lonen en Salarissen. Dit wordt de tussentijdse of interim-controle genoemd.
- Afsluitende jaarrekeningcontrole.

Omdat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het opstellen van de jaarrekening en de goedkeuring van de jaarrekening door de interne accountant voor een belangrijk deel afhangt van de kwaliteit van het financieel beheer, is het van belang dat het Ministerie van Financiën toezicht houdt op het financieel beheer bij de andere ministeries.

Aangezien de strekking van de Managementletter (ML) van 2011 ook van toepassing is op 2012, heeft de SOAB voor 2012 geen ML geschreven. Idealiter worden de ministers tijdens het boekjaar door de accountant in de ML geïnformeerd over zijn bevindingen naar aanleiding van de controle. Het gaat hierbij om zaken die betrekking hebben op het financieel beheer en de bedrijfsvoering en de financiële risico's die daarmee verband

houden. Wanneer de ministers tijdig op de hoogte zijn van bestaande financiële risico's, dan hebben de ministers de mogelijkheid om corrigerende maatregelen te treffen. Doordat de ML pas in december 2012 en maart 2013 definitief zijn uitgebracht, hebben de ministers deze mogelijkheid in 2012 niet gekregen.

De SOAB heeft op 9 april 2014 naar aanleiding van de controle van de Jaarrekening 2012 haar rapport van bevindingen en haar controleverklaring aan de minister van Financiën aangeboden. De strekking van de controleverklaring is afkeurend.

Wij hebben de planning en de uitvoering van de controle door de SOAB beoordeeld. Daartoe hebben wij inzage gehad in het controledossier. Verder hebben wij gesprekken gevoerd met de controlerende accountant. Wij zijn van oordeel dat de SOAB terecht een afkeurende controleverklaring bij de jaarrekening heeft afgegeven.

Daarbij merken wij nog op dat de SOAB geen inzage heeft gekregen in de besluitenlijsten van de vergaderingen van de Ministerraad en dat de minister van Financiën niet bereid was om de zogenaamde Letter of Representation (LOR)⁴ te ondertekenen. Wij zijn van mening dat de inzage in de besluitenlijst en de LOR voor zowel de SOAB als ons belangrijke onderdelen vormen van onze controlewerkzaamheden. Wij zien geen redenen waarom de inzage aan de SOAB en ons wordt onthouden.

2.2 Fouten en onzekerheden omtrent de financiële informatie

Wij stellen vast dat bij alle ministeries sprake is van ontoereikende interne controleprocedures. Wij signaleren ernstige en omvangrijke tekortkomingen die van invloed zijn op de interne controle en daarmee op het financieel beheer. Dit heeft geleid tot materiële fouten en onzekerheden in de jaarrekening. De jaarrekening bevat fouten tot een bedrag van NAF 45,7⁵ miljoen.

Met betrekking tot de onzekerheden concluderen wij dat de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle onvoldoende is. Dit heeft geleid tot materiële onzekerheden in de jaarrekening betreffende de juistheid en/of de volledigheid van de personeelskosten, de inkomensoverdrachten, kosten wegens aanschaf van goederen en diensten en de (belasting)opbrengsten.

In bijlage 1 hebben wij een specificatie opgenomen van de materiële fouten (zie tabel 7) en onzekerheden (zie tabel 8). In bijlage 2 hebben wij een recapitulatie opgenomen van de bevindingen die een grote invloed hebben op de interne controle en/of de jaarrekening (zie tabel 9 en 10). Per bevinding is aangegeven wat de invloed is op de interne controle en de jaarrekening. De mate van invloed is uitgedrukt in hoog, gemiddeld en laag. Vervolgens worden de bevindingen per ministerie weergegeven (zie tabel 11).

⁴ Letter of Representation (ook wel LOR of de bevestiging bij de jaarrekening genoemd). De LOR is onderdeel van het controlewerk dat door de accountant wordt verricht. Het management van de onderneming verklaart in de bevestigingsbrief dat de organisatie aan de accountant volledige en juiste gegevens heeft verstrekt. Met de bevestiging bij de jaarrekening wil de accountant onder andere voorkomen dat misverstanden ontstaan over informatie die mondeling aan hem is verstrekt. Daarnaast wil hij zekerheid verkrijgen over de volledigheid van de aan hem ter beschikking gestelde informatie. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de accountant nog niet geïnformeerd is over zaken die spelen en die nog niet zijn opgenomen in de administratie, maar die wel van belang zijn voor de jaarrekening. Denk bijvoorbeeld aan recent ontvangen claims, lopende juridische procedures of nog niet genotuleerde besluiten.

⁵ Tabel 7

In Figuur 1 geven wij aan waar de Jaarrekening 2012 afwijkt van de bepalingen van de CV en in welke mate dat van (negatieve) invloed is op het inzicht dat de jaarrekening beoogt te geven. Tegelijkertijd geven wij een vergelijking ten opzichte van de Jaarrekening 2011.

Figuur 1 Afwijking ten opzichte van de CV

Nr.	Artikel	Toevoeging	Negatieve invloed 2011	Negatieve invloed 2012	Wijziging
1.	Geven de begroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening, tezamen met de toelichtingen, een zodanig inzicht in zowel de financiële positie als de baten en lasten van de collectieve sector, dat met betrekking tot deze een verantwoord inzicht kan worden gevormd? (A.B. 2010 no. 23 artikel 2)	Nee, de Jaarrekening 2012 geeft geen getrouw beeld van de omvang van alle posten, gezien er veel onzekerheden bestaan in verschillende posten. De toelichting is ook niet op de juiste niveau om goed inzicht te geven. In de jaarrekening zijn wel staten toegevoegd dat de financiële positie en de baten en lasten van de collectieve sector vermeldt.	Hoog	Hoog	Lichte verbetering
2.	Is de jaarrekening over een dienstjaar vóór 1 september van het jaar volgende op dat waarop zij betrekking heeft opgesteld door de minister van Financiën? (A.B. 2010 no. 23 artikel 52 lid 1)	Nee, de Jaarrekening 2012 is meer dan vijf maanden te laat opgeleverd.	Hoog	Hoog	Geen
3.	Zijn de modellen van staten, overzichten en recapitulaties, bedoeld in dit hoofdstuk, bij regeling van de minister van Financiën vastgesteld? (A.B. 2010 no. 23 artikel 17)	Nee, de minister van Financiën heeft tot heden de modellen van staten, overzichten en recapitulatie voor de inrichting van de jaarrekening niet vastgesteld. Maar de modellen zijn wel ontworpen en in de Jaarrekening 2012 opgenomen.	Hoog	Matig	Lichte verbetering
4.	Geeft de rekening van baten en lasten en de toelichting daarop op getrouwe en stelselmatige	Nee, de rekening van baten en lasten 2012 geven geen getrouw beeld van de	Hoog	Hoog	Geen

Nr.	Artikel	Toevoeging	Negatieve invloed 2011	Negatieve invloed 2012	Wijziging
	wijze de aard en omvang van alle baten en lasten alsmede het saldo daarvan weer? (A.B. 2010 no. 23 artikel 20 lid 1)	omvang van alle baten en lasten alsmede het saldo daarvan, gezien er veel onzekerheden bestaan in verschillende posten. De toelichting op de baten en lasten is summier.			
5.	Worden de desinvesteringen in een afzonderlijke paragraaf van de jaarrekening toegelicht onder vermeldingen van zowel de opbrengst als de boekwaarde op het moment van afstoten? (A.B. 2010 no. 23 artikel 24 lid 4)	Ja, Er is een overzicht van de investeringen, plus desinvesteringen opgesteld bij de jaarrekening. Onderdeel C.6.1.	Hoog	Geen	Verbetering
6.	Zijn bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedragen vastgesteld waar beneden geen activering van investeringen plaatsvindt? (A.B. 2010 no. 23 artikel 26 lid 5)	Nee, er moet een landsbesluit komen waarin de te activeren bedragen wordt vermeld.	Hoog	Hoog	Geen
7.	Is er een overzicht van aan het Land toegekende nog af te rekenen subsidies, bijdragen en andere inkomensoverdrachten, per toekenningjaar, alsmede een overzicht van de in het dienstjaar afgerekende subsidies, bijdragen en andere inkomensoverdrachten? (A.B. 2010 no. 23 artikel 29 lid b)	Ja, er zijn overzichten aan Jaarrekening 2012 toegevoegd, dit betreft staat 14 en 15.	Hoog	Geen	Verbetering
8.	Is er een staat van de in het afgelopen dienstjaar en daaraan voorafgaande dienstjaren opgelegde aanslagen, alsmede de vermoedelijke toekomstige belastingontvangsten die daarop betrekking hebben? (A.B. 2010 no. 23 artikel 29 lid c)	Nee, de staat van opgelegde aanslagen en toekomstige belastingontvangsten is in de Jaarrekening 2012 opgenomen, maar is niet ingevuld. Daardoor ontbreekt een reëel beeld van de nog te vorderen belastinginkomsten.	Hoog	Hoog/Matig	Lichte verbetering

Nr.	Artikel	Toevoeging	Negatieve invloed 2011	Negatieve invloed 2012	Wijziging
9.	Geeft het kasstroomoverzicht door middel van een onderscheiding van soorten van ingaande en uitgaande kasstromen een volledige en gespecificeerde verklaring van de gerubriceerde mutaties van de liquide middelen gedurende het betreffende dienstjaar? (A.B. 2010 no. 23 artikel 30)	Ja, het kasstroomoverzicht, dat in de Jaarrekening 2012 wordt afgebeeld, geeft een gedetailleerd overzicht. Het overzicht geeft inzicht in de inkomende en uitgaande kasstromen en mutaties gedurende betreffende dienstjaar. Onderdeel C.4.	Hoog	Geen	Verbetering
10.	Zijn wijzigingen van de begroting aan de Staten aangeboden? (A.B. 2010 no. 23 artikel 44)	Nee, er is een voorstel op 4 juli 2012 aangeboden aan de Staten, maar is later op 6 september 2013 ingetrokken.	Hoog	Hoog	Geen

Getrouwheidsfouten

Wij stellen vast dat de verantwoording van de kosten per ministerie materiële fouten bevat en daarom onbetrouwbaar is. Deze fouten hebben vaak betrekking op een verkeerde rubricering (kosten zijn verantwoord op een begrotingspost die daar geen betrekking op hebben). Ter illustratie vermelden wij:

- de inkomsten en de uitgaven van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds zijn niet in de jaarrekening verantwoord (bedragen zijn onbekend); de kosten van de VDSM zijn in de jaarrekening verantwoord als kosten van het Stafbureau (post 3104);
- de schuld aan het uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekostenverzekering (SZV) van NAf 40,0 miljoen en derhalve ook de betreffende kosten zijn niet verantwoord;
- de investering in Seventh Day Adventist (SDA) scholen van NAf 1,0 miljoen heeft betrekking op 2013 in plaats van 2012;
- de kosten van onderstand over januari 2013 zijn verantwoord in de Jaarrekening 2012.

Rechtmatigheidsfouten

De door de Staten vastgestelde begroting is op 23 april 2013 afgekondigd (A.B. 2012 no. 15). Door de Staten zijn geen wijzigingen op de begroting aangebracht. Volgens artikel 44 van de CV biedt de minister van Financiën uiterlijk op 15 mei een nota aan waarin hij voorlopig verslag doet van het voorafgaande dienstjaar en van het lopende dienstjaar. Uiterlijk op 15 augustus en 15 november biedt hij een nota aan waarin hij voorlopig verslag doet van het lopende dienstjaar. Deze nota's omvatten tevens een overzicht van

de door de regering voorgestelde begrotingswijzigingen. De minister van Financiën heeft deze nota's niet aan de Staten aangeboden en ook niet ter kennisneming aan ons.

Volgens het tweede lid van artikel 48 van de CV wordt onder overschrijding begrepen zowel de lasten en investeringen die hoger, als baten die lager zijn dan in de begroting was voorzien. Het onderstaande overzicht laat zien dat de begrotingsoverschrijvingen in 2012 ten opzichte van 2011 nog groter zijn geworden.

Tabel 1 Totaal van de begrotingsoverschrijding in Jaarrekening 2011 en 2012

Begrotingsoverschrijdingen (in NAf)	2011	2012
- Meer kosten dan begroot	72.485.018	85.087.339
- Minder opbrengsten dan begroot	43.026.721	92.722.257
- Meer investeringen dan begroot	25.781.865	48.937.196

Het budgetrecht is voorbehouden aan de Staten. Het is voor de Staten van belang om tijdig geïnformeerd te worden over dreigende overschrijdingen. Daarvoor is het nodig dat in eerste instantie de minister van Financiën tijdig op de hoogte is van dreigende overschrijdingen. In ons rapport bij de Jaarrekening 2011 bevelen wij aan dat de controllers van de ministeries maandelijks aan de minister van Financiën rapporteren over de uitvoering van de begroting en aangeven voor welke posten overschrijdingen dreigen. Onze aanbeveling heeft nog niet geleid tot concrete stappen om te komen tot maandelijks rapportage. Daarom herhalen wij deze aanbeveling.

In de Jaarrekening 2012 is een bedrag van NAf 4,7 miljoen verantwoord wegens kosten voor dienstverlening betreffende de belastingorganisatie. De aanbesteding en de opdrachtverlening heeft niet op rechtmatige wijze plaatsgevonden.

Onjuiste rubricering

Veiligheidsdienst Sint Maarten

De kosten in 2012 (NAf 2,8 miljoen) van de VDSM zijn in de jaarrekening verantwoord als kosten van het Stafbureau (post 3104). Met het Stafbureau wordt de VDSM bedoeld. Voor de financiering van de exploitatiekosten ontvangt de VDSM per kwartaal een voorschot van het Ministerie van Financiën. Voor zover wij konden nagaan is door de VDSM een eigen financiële administratie gevoerd. Met de VDSM is geen SLA afgesloten. Dit betekent dat er geen afspraken zijn gemaakt over onder andere de wijze waarop de administratie moet worden gevoerd en de wijze waarop gerapporteerd moet worden over de bestedingen.

Over 2012 heeft de VDSM een summier overzicht gegeven van de bestedingen. Omdat de VDSM de onderliggende documenten niet aan het Ministerie van Financiën heeft gezonden, heeft het ministerie niet kunnen nagaan of de bestedingen in overeenstemming waren met de geldende wet- en regelgeving.

In 2012 zijn zowel door het Ministerie van Financiën als de VDSM de huurkosten betaald. Inmiddels zijn de te veel betaalde bedragen verrekend met de bevoorschotting.

De geheime uitgaven 2012 zijn net als vorig jaar niet gecontroleerd. De secretaris en de voorzitter van de AR waren niet bevoegd, zonder het ondergaan van de screening, om de geheime opgaven te controleren. Zij zijn in 2013 gescreend en nu bevoegd om de geheime uitgaven te controleren. Vanaf 2014 zullen zij aanvangen met hun controle op de geheime uitgaven.

Wij zijn van oordeel dat de geheime uitgaven ook moeten worden gecontroleerd en in de jaarrekening worden verantwoord (met inachtneming van de speciale procedureregels in de CV en de Lv AR voor geheime uitgaven).

Criminaliteitsfonds

Het banktegoed van het Criminaliteitsfonds bedroeg ultimo 2012 NAf 2,0 miljoen (in 2011 NAf 2,3 miljoen). Deze gelden zijn niet in de Jaarrekening 2012 verantwoord. Volgens de Landsverordening Criminaliteitsfonds (PB 1996, no. 1) wordt het fonds beheerd door de minister van Justitie. Bij ministeriële beschikking van de minister van Justitie van 30 november 2010 is bepaald dat in het jaarverslag van het Ministerie van Justitie wordt aangegeven hoe de minister van Justitie de gelden heeft verkregen en de wijze waarop hij over deze gelden heeft beschikt.

In de Jaarrekening 2012 zijn de inkomsten en de bestedingen van het Criminaliteitsfonds niet verantwoord. Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn tot op heden in de begrotingen voor de dienstjaren tot en met 2013 geen inkomsten en bestedingen geraamd. Over de werkelijke inkomsten en bestedingen is tot op heden nog geen verantwoording afgelegd.

Wij zijn van oordeel dat de regering op korte termijn ervoor moet zorgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en dat alsnog over 2011 en 2012 verantwoording over de inkomsten en de bestedingen wordt afgelegd aan de Staten.

Huur gebouwen

Ten tijde van het schrijven van dit rapport was het nieuwe bestuurskantoor nog niet voltooid. In de Jaarrekening 2011 werd echter gesteld dat het nieuwe bestuurskantoor in 2013 zou worden voltooid. Voor de afwerking en inrichting werd geschat dat een bedrag van NAf 21,0 miljoen nodig zou zijn. De financieringskosten bedragen NAf 3,3 miljoen per jaar. Door de regering is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de kosten van de inrichting te financieren. Daardoor is de voltooiing onnodig vertraagd en worden nu nog steeds gebouwen gehuurd. Dit is een ondoelmatige besteding van publieke middelen.

2.3 Inrichtingsfouten

In de artikelen 18, 29, 30 van de CV is een opsomming gegeven van de onderdelen waaruit de jaarrekening bestaat. In de Jaarrekening 2012 zijn alle in dit artikel vermelde staten, recapitulaties en overzichten opgenomen. Volgens artikel 17 van de CV worden de modellen van staten, overzichten en recapitulaties bij regeling van de minister van Financiën vastgesteld. Deze vaststelling heeft nog niet plaatsgevonden.

Hoewel wat betreft opname van staten, recapitulaties en overzichten is voldaan aan de CV (artikelen 18, 29 en 30), geeft de jaarrekening nog geen getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van de financiële positie, de actief- en passiefposten en van de baten en lasten (artikel 23 en 20).

2.4 Oordeel over financiële informatie

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie in de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten niet voldoet aan de eisen die de CV stelt (zie figuur 1).

Wij signaleren ernstige en omvangrijke tekortkomingen in de interne controle en daarmee in het financieel beheer. Bij alle ministeries is er sprake van ontoereikende interne controleprocedures. Dit heeft geleid tot materiële fouten en onzekerheden in de jaarrekening en omvangrijke begrotingsover- en onderschrijdingen.

Naar ons oordeel zijn de meeste fouten en onzekerheden eenvoudig op te lossen. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de jaarrekening binnen een redelijke termijn van enkele jaren geen fouten en onzekerheden meer bevat. Het Ministerie van Financiën is druk doende om er voor te zorgen dat de cijfers in de jaarrekening juist zijn. Zo worden de debiteuren- en crediteurenadministraties opgeschoond.

Volgens ons is het van essentieel belang dat de processen betreffende de lonen en salarissen, de inkoop van goederen en diensten, de subsidieverstrekking, de belastingopbrengsten en de opbrengsten wegens vergunning verstrekking op orde zijn en worden gevolgd. Wij zijn van oordeel dat dit een hoge prioriteit verdient. Zonder een goed werkende interne organisatie blijft onzekerheid bestaan over juistheid en volledigheid van kosten en opbrengsten en blijft het risico aanwezig dat de accountant geen goedkeurende controleverklaring kan afgeven.

2.5 Tekortkomingen balansposten

Uit ons onderzoek blijkt dat onzekerheid bestaat over de waardering en het bestaan van verschillende balansposten.

Materiële vaste activa

Tabel 2 Specificatie balansposten materiële vaste activa

Nr.	Balansposten materiële vaste activa	In NAf
1.	Terreinen	3.395.000
2.	Gebouwen in aanbouw	43.616.000
3.	Gebouwen in gebruik	118.383.000
4.	ICT middelen en software	3.895.000
5.	Inventaris	17.078.000
6.	Voertuigen	1.028.000
Totaal		187.395.000

Er bestaat onzekerheid over de waardering en verdeling van de materiële vaste activa wegens het ontbreken van een recent taxatierapport betreffende de post Gebouwen in aanbouw (het nieuwe bestuurskantoor) en het ontbreken van een objectenadministratie.

Debiteuren

Op de balans is de post Debiteuren opgenomen voor een bedrag van NAf 92,3 miljoen. Wegens het risico voor oninbaarheid is een voorziening getroffen van NAf 60,7 miljoen. De balanspost Debiteuren is niet onderbouwd door sluitende specificaties en bevat oude posten waarvan de invorderbaarheid onbekend is. Er bestaat daarom onzekerheid over het bestaan en de waardering van deze balanspost. Het proces van opschonen van het vorderingenbestand door het Ministerie van Financiën is nog niet afgerond.

Wij bevelen aan om het onderzoek naar de inbaarheid van de nog openstaande vorderingen zo spoedig mogelijk af te ronden, opdat in de jaarrekeningen vanaf 2013 een betrouwbaar bedrag van reële vorderingen kan worden verantwoord.

Liquide middelen

Het saldo van de voorraad kasgeld en de tegoeden bij bankinstellingen bedroeg eind 2012 NAf 50,3 miljoen. Een jaar eerder was dat nog NAf 85,5 miljoen. De belangrijkste oorzaak van de daling was de financiering van investeringen.

De SOAB onderzoekt momenteel of van alle organen en instituten van de overheid alle liquide middelen (kasgeld en tegoeden bij bankinstellingen) in de administratie van de overheid zijn opgenomen.

Voorzieningen

Op de balans zijn per 31 december 2012 de volgende drie voorzieningen opgenomen:

Tabel 3 Specificatie voorzieningen

Nr.	Voorzieningen (In NAf)	2012	2011
1.	Algemeen Pensioenfonds	58.762.000	51.000.000
2.	Deelnemingen	16.960.000	26.175.000
3.	Overige	0	30.333.000
Totaal		75.722.000	107.508.000

De voorziening Algemeen Pensioenfonds (APS) bestaat uit een voorziening voor de uitbetaling van de duurtetoeslag gepensioneerden van NAf 4,0 miljoen en een voorziening voor het risico van pensioenbetalingen voor niet geregistreerde deelnemers en andere mogelijke verschillen van NAf 54,8 miljoen. De voorziening is nog niet onderbouwd met een actuariële⁶ berekening.

De Voorziening Deelnemingen is gevormd voor het 'dekken' van het negatieve eigen vermogen van de deelnemingen, dat in het kader van de boedelscheiding van de voormalige Nederlandse Antillen aan Sint Maarten is toebedeeld.

⁶ Een actuaaris of verzekeringswiskundige houdt zich beroepshalve bezig met het doorrekenen en evalueren van risico's. Actuarissen geven bij verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen een verklaring af over de toereikendheid van de voorziening en de financiële positie van de verzekeraar of het pensioenfonds.

Omdat de Overige voorzieningen niet waren onderbouwd en er geen zicht was op het aanwenden van deze voorzieningen, zijn deze voorzieningen in 2012 vrijgevallen ten gunste van de Gewone Dienst. Het Resultaat 2012 is hierdoor positief beïnvloed met NAf 30,3 miljoen.

Verder stelden wij vast dat geen voorzieningen in de balans zijn opgenomen. Wij bevelen aan om na te gaan of het vormen van 'nog andere voorzieningen' noodzakelijk is. Hierbij valt te denken aan een voorziening voor groot onderhoud van gebouwen en infrastructuur (eigendom van Sint Maarten).

Sint Maarten heeft een schuld van minimaal NAf 40,0 miljoen aan het SZV. Deze schuld is niet in de jaarrekening verantwoord.

2.6 Oordeel over balansposten

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de informatie over de balansposten geen getrouw beeld geeft van de omvang van alle posten, gezien de onzekerheden die bestaan in verschillende posten. De toelichting biedt onvoldoende inzicht.

2.7 Gewone Dienst

Personeelsbeheer en -kosten

Het personeelsbeheer vraagt al jaren veel aandacht van de ministeries. Door ontbrekende, onvolledige personeelsdossiers kan de rechtmatigheid van de besteding van de personeelslasten door de ministeries van Sint Maarten nog steeds niet worden vastgesteld. Wij stellen de volgende verschillen vast tussen de begrote en de werkelijke sterkte:

Tabel 4 Overzicht werkelijke en begrote sterkte

Ministerie van	Werkelijke sterkte per 31/12/2012	Begroot sterkte per 31/12/2012	Verskil realisatie vs begroot 2012	
Parlement en Hoge Colleges van Staat	66	65	1	2%
Algemene Zaken	454	382	72	19%
Financiën	199	153	46	30%
Justitie	555	355	200	56%
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken	335	304	31	10%
Volksgesondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken	162	169	(7)	-4%
Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en	191	198	(7)	-4%

Ministerie van	Werkelijke sterkte per 31/12/2012	Begroot sterkte per 31/12/2012	Verschil realisatie vs begroot 2012	
Telecommunicatie				
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur	140	150	(10)	-7%
Totaal	2.102	1.776	326	18%

Opvallend is dat ondanks de hogere sterkte dan begroot, de werkelijke kosten van de meeste ministeries lager zijn dan de begrote kosten. De totale personeelskosten bedragen voor 2012 NAf 177,7 miljoen, terwijl begroot was NAf 183,9 miljoen. De kosten van de ministeries van Algemene Zaken en Justitie zijn juist hoger dan begroot. De overschrijding was bij deze twee ministeries het grootst. Wij bevelen aan om de wijze waarop de begrote bedragen worden berekend te evalueren met als doel het berekenen van reële personeelskosten die in verhouding staan tot de sterkte.

In de salariskosten van het Ministerie van Financiën is begrepen een bedrag van NAf 4,0 miljoen wegens kosten Duurtetoeslag. De kosten van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken (VSA) zijn inclusief NAf 14,0 miljoen wegens ziektekosten van ambtenaren die voor rekening van de land komen. Deze kosten hebben betrekking op alle ambtenaren, maar zijn niet verdeeld over de ministeries. Als gevolg hiervan is de verantwoording van de personeelskosten per ministerie onjuist.

Pensioenenbeheer

Wat betreft het beheer van pensioenen stellen wij op basis van ons onderzoek *Pensioenen Sint Maarten 2011* (AR, 2013a) met een betrouwbaarheid van 95% vast dat in 2011 slechts 45% van de medewerkers uit het personeelsbestand bij het pensioenfonds stond ingeschreven. Als 45% bij het pensioenfonds was ingeschreven, dan betekent dat, dat de overige 55% van deze overheidsdienaren niet ingeschreven stonden. Dat hoeft nog geen financiële consequenties te hebben als het land alle ingehouden premies en de werkgeverspremies afdraagt aan het pensioenfonds. Wij hebben echter geconstateerd dat dit pas sinds 2012 gebeurt. In 2011 werd in de voorschotnota NAf 12,1 miljoen minder in rekening gebracht dan op basis van de berekening van de pensioenbijdrage verwacht mocht worden.

Door Sint Maarten zijn voor de bepaling van de pensioenafdrachten geen onderbouwde financiële voorzieningen getroffen. Het is onduidelijk of de voorziening van NAf 54,8 miljoen voldoende is. Geen van de belangrijkste organisaties (het APS en de ministeries van Financiën en Algemene Zaken) heeft inzicht kunnen geven in de omvang van de problematiek. Het ontbreken van een overzicht van de financiële consequenties baart ons grote zorgen.

Volgens artikel 18, lid 7 van de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (Lvo APS) moet het bestuur de vastgestelde jaarrekening, voorzien van een verklaring van een registeraccountant, en het jaarverslag vóór 1 november volgend op het jaar waarop ze

betrekking hebben aan de minister van Financiën, de Bank en de Algemene Rekenkamer verzenden. De Jaarrekening 2012 is nog niet opgesteld. Het APS heeft bij de minister van Financiën inmiddels tweemaal uitstel voor het opstellen van de jaarrekening gevraagd. De minister van Financiën heeft op beide verzoeken positief gereageerd (en uitstel verleend tot respectievelijk 31 maart en 31 mei 2014). Op grond van artikel 18 van de Lvo APS zijn wij in 2013 gestart met de controle van de Jaarrekening 2011 van het APS. Omdat de Jaarrekening 2011 van het APS niet op tijd was opgesteld en er onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van onze controle, is onze controle later dan gepland aangevangen. Over de bevindingen zullen wij de Staten separaat rapporteren.

Belastingopbrengsten

Ten opzichte van de begroting zijn de belastingopbrengsten NAf 16,3 miljoen lager dan begroot. Met name de Loon- en inkomstenbelasting en de Winstbelasting zijn lager uitgevallen (respectievelijk NAf 13,2 en NAf 16,3 miljoen). De opbrengst van de Omzetbelasting was NAf 11,1 miljoen hoger dan begroot.

Sinds enkele jaren geleden is een project bij de Belastingdienst in uitvoering om de opbrengsten te verhogen. De kosten van dit project lopen in de miljoenen Antilliaanse guldens. Desondanks zijn de begrotingen van de laatste jaren naar beneden bijgesteld. In de toelichting op deze post wordt geen informatie gegeven over de oorzaken van de lagere opbrengsten. Ook wordt niet ingegaan op de realisatie van het beleidsvoornemen om de belastingopbrengsten te verhogen.

Overige opbrengsten

Sint Maarten heeft recht op een deel van de opbrengst van het Bureau Telecommunicatie en Post (BT&P). Omdat de jaarrekeningen van het BT&P vanaf 10 oktober 2010 nog niet door de externe accountant zijn gecontroleerd kan de bijdrage aan Sint Maarten nog niet worden berekend. Aan Sint Maarten zijn wel voorschotten uitbetaald.

Op grond van artikel 19 van de Landsverordening BT&P (PB 2006, no. 69) moet de directeur de jaarrekening en het verslag binnen zes maanden na afloop van het boekjaar aan de betreffende minister zenden. Het is het belang van Sint Maarten dat de jaarrekening tot en met 2012 zo spoedig mogelijk aan de minister worden gezonden en dat de definitieve bijdrage aan Sint Maarten wordt berekend en afgedragen.

Ten slotte ontvangt Sint Maarten jaarlijks van de Centrale Bank van Curacao en Sint Maarten (CBCS) een zogenaamde Bank license fee⁷. De volledigheid van deze opbrengst kan intern niet op volledigheid worden gecontroleerd, omdat een verklaring daarover van de accountant van de CBCS ontbreekt.

Resultaten Rechtmatigheidsonderzoek 2011

In ons rapport bij de Jaarrekening 2011 van het Land Sint Maarten (AR, 2011) stelden wij vast dat er risico's bestonden als gevolg van ontbrekende middelen, registraties, dossierstukken en wetgeving. Wij stellen vast dat deze risico's in 2012 nog steeds bestaan. Er zijn geen adequate beheersingsmaatregelen genomen. Tevens stellen wij vast dat het

⁷ Een 'Bank License fee' is een bedrag die een financiële instelling die bancaire diensten uitvoert, moet betalen.

Ministerie van Financiën in 2012 nog niet over genoeg gekwalificeerd personeel beschikt en bij alle ministeries sprake is van ontoereikende interne controle procedures.

Om er voor te zorgen dat de accountant in de toekomst een goedkeurende controle-verklaring bij de jaarrekening kan afgeven, zijn wij van mening dat prioriteit moet worden gegeven aan het op orde brengen van het financieel beheer.

2.8 Oordeel over financieel beheer en materieel beheer

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat het financieel beheer en materieel beheer van ministeries in 2012 niet op orde is. De ministeries zijn niet *'in controle'* wat betreft hun bedrijfsvoering.

Als gevolg hiervan bevat de jaarrekening veel materiële fouten (tot een totaal bedrag van NAf 45,7 miljoen) en onzekerheden. De fouten en onzekerheden hebben betrekking op nagenoeg alle kosten en opbrengsten. Dit betekent dat Sint Maarten voor een grote uitdaging staat om ervoor te zorgen dat binnen een aantal jaren de interne organisatie zodanig is verbeterd, dat fouten en onzekerheden binnen de perken blijven.

3 BEDRIJFSVOERING

Onder bedrijfsvoering verstaan wij de sturing en beheersing van alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert. Het gaat om de sturing en beheersing van zowel het primaire proces als van de ondersteunende processen zoals het financieel beheer en het materieel beheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting. Indien ministeries de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen goed uitvoeren, dan zijn zij 'in controle' wat betreft hun bedrijfsvoering.

Om vast te stellen of ministeries 'in controle' zijn wat betreft hun bedrijfsvoering hebben wij ten eerste gekeken naar de informatie hierover in de Jaarrekening 2012. Ten tweede hebben wij gekeken naar de uitvoering van de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de rapportages van Binnenlandse Zaken Aangelegenheden Koninkrijk (BAK), van het College Financieel Toezicht (Cft), van de SOAB en van de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA).

3.1 Jaarrekening 2012 over bedrijfsvoering

In de Jaarrekening 2012 geeft de minister van Financiën aan dat door het algemene gebrek aan geschreven beleid en een beleidsbegroting het moeilijk is om de efficiëntie van de bedrijfsvoering te meten. Gedurende de wisseling van gezagdragers in 2012 was er volgens de minister als het ware ook een stilstand van de bedrijfsvoering gevolgd door een verandering van bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering binnen de overheid van Sint Maarten is, net als niveau van het formuleren van beleid, volgens de minister dan ook nog niet optimaal. In 2012 zijn volgens de minister echter de volgende stappen ondernomen om de bedrijfsvoering naar een hoger niveau te brengen:

- Vanaf 2012 wordt meer aandacht besteed aan PEFA met als doel om het financieel beheer te verbeteren.
- De jaarrekeningen van het eilandgebied Sint Maarten tot en met 10 oktober 2010 werden samengesteld door een extern bureau. In 2012 is bij het opstellen van de Jaarrekening 2010/2011 de overheid begonnen om diverse werkzaamheden inzake het samenstellen van de jaarrekening van Sint Maarten zelf te gaan doen. De jaarrekening 2012 is uiteindelijk door de afdeling Comptabiliteit zelf opgesteld zonder hulp van een extern bureau.
- Er zijn enkele noodzakelijke aanpassingen gedaan in de interface tussen GEFIS (het geautomatiseerde inningssysteem gebruikt door de Landsontvanger) en DECADE (geautomatiseerde financieel administratief systeem gebruikt door de dienst Comptabiliteit). Hierdoor is de betrouwbaarheid van de verwerkte informatie tussen de systemen verhoogd.
- Zoals uiteengezet in het regeerakkoord heeft de overheid in 2012 o.a.:
 - een openbare dienst centrum te Simpson Bay officieel geopend op 13 april 2013;
 - de uitgebreide afvalwaterzuivering opgeleverd.

Wij zien inderdaad enkele positieve ontwikkelingen in de Jaarrekening 2012 ten opzichte van de Jaarrekening 2011:

- Van de tien punten die in Jaarrekening 2011 (figuur 1) benoemd werden en betrekking hadden op het naleving van de CV, zijn drie knelpunten lichtelijk verbeterd en drie knelpunten helemaal opgelost.
- De Jaarrekening 2012 heeft een overzichtelijker indeling die meer voldoet aan de wettelijke rapportage eisen. Zo is er meer ruimte om te rapporteren over het voorgaande jaar en is er een overzichtelijkere indeling (over het beleid, de bedrijfsvoering en financiën wordt apart gerapporteerd).
- Ook is er wat meer toelichting in Jaarrekening 2012. Men heeft getracht om met de summiere informatie die beschikbaar is/was binnen de ministeries, toch per ministerie een toelichting en een highlights van de cijfers te geven.
- De betrouwbaarheid tussen de systemen is verhoogd, maar helaas nog niet terug te relateren naar de cijfers (debiteuren). Een voorbeeld is de modelstaat met de opgelegde aanslagen, deze is nog leeg en men kan ook niet kan aangeven of deze cijfers volgend jaar wel beschikbaar zullen zijn
- Op de voortgang met het PEFA-verbeterplan komen we uitgebreid op terug in § 3.3.

3.2 Samenwerkingsprogramma IVB

Het doel van het *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012* (IVB) van mei 2008 was de ondersteuning van de transitie van Eilandgebied naar Land status met speciale aandacht voor goed bestuur, maatschappelijke ontwikkeling, rechtshandhaving en sociaal-economische ontwikkeling (Algemene Dienst, 2008). Het programma borduurde voort op het *Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002-2006*, dat na een verlenging van één jaar op 31 december 2007 was afgelopen. In het IVB was gekozen voor de volgende programmalijnen:

1. *Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur*: het gaat hierbij om het geheel aan personele en materiële voorwaarden om de professionaliteit van het ambtelijk apparaat te vergroten en om het bestuurlijk apparaat effectief te laten functioneren.
2. *Goede financiële positie*: het gaat hierbij om de verbetering van de innings- en heffingscapaciteit en het verbeteren van de begrotingen- en verplichtingen-administratie.
3. *Kwaliteit wet- en regelgeving*: het gaat hierbij om het vergroten van de deskundigheid op beleids- en juridisch gebied. Hierdoor kunnen ambtenaren de regels correct toepassen.
4. *Modernisering overheid*: het gaat hierbij om het verbeteren van de bedrijfsvoering met als gevolg het verkorten van de doorlooptijd van processen en het verbeteren van de informatievoorziening richting burgers. Hiervoor is in 2007 het *Informatieplan 2007-2013* opgesteld, die de route aangeeft waarlangs de informatievoorziening van de overheid verbeterd dient te worden. In het plan zijn de volgende doelstellingen door de inzet van ICT benoemd:
 - a. het verbeteren van de dienstverlening en vermindering van de bureaucratie;

- b. het reduceren van kosten;
- c. het vergroten van de vaardigheden van ambtenaren en verantwoordelijk laten dragen voor de uitvoer van hun taken;
- d. het stimuleren en faciliteren van de (sociaal-) economische ontwikkeling van Sint Maarten;
- e. het bieden van een landelijk imago en een landelijke infrastructuur waaraan economische ontwikkelingen kan worden opgehangen.

Figuur 2 Te leveren inspanningen ter realisatie van de vier programmalijnen IVB

Programmalijnen IVB 2008-2012	Te leveren inspanningen
1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	a. Het versterken van de beleidssectoren door het uitbreiden van de capaciteit.
	b. Het creëren van <i>checks en balances</i> mechanismen door het versterken van de ondersteuning aan de Eilandsraad voor de uitoefening van hun controle taak en het betrekken van burgers bij de besluitvorming.
	c. Vakgerichte trainingen.
	d. Het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid voor ambtenaren en bestuurders.
2. Goede financiële positie	e. Realisatie Concern Control.
	f. Opzet afdeling Fiscale Zaken en begrotingsinspectie.
	g. Uitbreiding van het Financieel administratiesysteem.
	h. Vervanging van het geautomatiseerde Belastingstelsel.
	i. Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten.
3. Kwaliteit wet- en regelgeving	j. Opbouw wetgevingscapaciteit.
	k. Wetgevingsprogramma.
	l. Training beleidsmedewerkers/juristen.
4. Modernisering overheid	m. Verbetering bedrijfsvoering Burgerzaken (digitalisering archief, beveiliging waarde documenten, introductie paspoortscanners).
	n. Het stroomlijnen van de basisregistraties (registratie van personen, percelen, gebouwen, bedrijven, e.d.) en de introductie van Burgerservicenummers.
	o. Het creëren van de ICT-infrastructuur voor Publieke dienstverlening.

Het IVB programma is in de laatste fase van haar levenscyclus beland. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre de geplande inspanningen tot en met 2012 ook daadwerkelijk zijn geleverd. Volgens BAK, verantwoordelijk voor de aansturing van IVB per 10-10-2010, zijn er sinds 2011 grote stappen gemaakt en mag Sint Maarten tevreden zijn aangezien veel projecten succesvol in de afrondende fase zitten. Voor het merendeel van de projecten zijn dan ook voor 31 december 2012 de verplichtingen aangegaan. Voor een vijftal projecten is verlenging toegekend voor het aangaan van verplichtingen, te weten:

1. Versterking Financieel Beheer
2. Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten
3. Integriteit
4. Opbouw Landsbestel Sint Maarten
5. Opbouw Hoge Colleges van Staat

Figuur 3 geeft een overzicht van de geleverde inspanning ter realisatie van de vier programmalijnen van het IVB.

Figuur 3 Geleverde inspanningen ter realisatie van de vier programmalijnen IVB

Programmalijnen IVB 2008-2012	Geleverde inspanningen tot en met 2012
1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	<p>a. De 19 kritisch geachte vacatures zijn allen vervuld. De versterking van het Ministerie van VROMI is echter nog niet afgerond.</p> <p>b. De opbouw van de Hoge Colleges van Staat is (grotendeels) afgerond.</p> <p>c. Na de positieve evaluatie van de pilottraining m.b.t. integriteit zijn alle vakgerichte trainingen voor ambtenaren verplicht gesteld. Uitvoering van de trainingen liep door tot 2014. Trainingen voor ministers en parlementsliden komen nog lastig van de grond.</p> <p>d. Er is een integriteitsvisie geformuleerd (zie ook 1c). Ook is het Bureau Integriteit opgezet, maar niet wettelijk verankerd waardoor werving nog niet mogelijk is.</p>
2. Goede financiële positie	<p>e. Er is bij het Ministerie van Financiën een Concern Controller aangesteld.</p> <p>f. De opzet van de afdeling Fiscale Zaken (personeel en middelen) is afgerond. Voor de begrotingsinspectie is in 2012 een nieuw begrotingssysteem aangeschaft. Dit systeem voldeed echter niet aan de verwachtingen en zou in 2013 vervangen worden. Dit is nog niet gebeurd.</p> <p>g. Er zijn twee updates op het systeem DECADE uitgevoerd. Focus ligt nu op verdere versterking van het kennisniveau binnen de afdeling en het op een hoger niveau brengen van de financiële administratie.</p> <p>h. Er is nog geen beslissing genomen over welk geautomatiseerd belastingsysteem het huidige systeem moet vervangen.</p> <p>i. Er is personeel geworven die ook training hebben gehad, er zijn kapitaal-investeringen gedaan en er is gestart met het wegwerken van achterstanden.</p>
3. Kwaliteit wet- en regelgeving	<p>j. Het verwerven van wetgeversjuristen is lastig gebleken. Er zijn nu drie Nederlandse wetgeversjuristen verworven voor een periode van drie jaar.</p> <p>k. Het herschrijven van wetgeving van voormalig Nederlandse Antillen naar Sint Maarten is afgerond. De vertaling van de wetgeving naar het Engels heeft vertraging opgelopen vanwege ingebrekestelling van de leverancier.</p> <p>l. In 2013 en 2014 krijgen ten minste twee ambtenaren per ministerie een (tweedelige) wetgevingscursus Juridisch-Engels. De eerste training in 2013 heeft plaatsgevonden.</p>
4. Modernisering overheid	<p>m. Digitalisering van het archief Burgerzaken is succesvol afgerond. De introductie van de paspoortscanners is voorzien vanaf begin 2013. De installatie van het transportsysteem voor waarde documenten is voorzien in 2013. De deadline van 31 december 2012 voor het opleveren van het Education Management Information System is niet gehaald.</p> <p>n. Het stroomlijnen van de basisregistraties is door onderschatting van de omvang van het probleem en een geschil met de leverancier tijdelijk stop gezet. De introductie van Burgerservicenummers heeft nog niet plaatsgevonden.</p> <p>o. Met de opzet van een Public Service Centre is na diverse essentiële bijstellingen flink tempo gemaakt. Gekozen is voor de locatie Simpson Bay Fish Market i.p.v. het nieuwe Bestuurskantoor. Medio april 2013 heeft het centrum zijn deuren geopend. Daarnaast is met de inrichting van diverse Microsoft oplossingen op het gebied van datakoppeling, klant-relatiemanagement en websitebeheer (zoals de introductie in 2013 van e-Login en online belastingaangifte) een verbetering in de informatievoorziening van het Land Sint Maarten bewerkstelligd.</p>

Vorig jaar rapporteerden wij dat uit de mid-term evaluatie naar het IVB van medio augustus 2011 bleek dat de beperkte beschikbare capaciteit van BAK, de strikte implementatie van aanbestedingsregels door USONA en het uitblijven van een nieuw Bestuurskantoor belangrijke oorzaken waren voor vertraging van het IVB (BZK, 2011).

Ondanks het feit dat er in 2012 enige versterking binnen BAK heeft plaatsgevonden en de aanbestedingsregels minder strikt door USONA zijn gehanteerd (toestaan preferred supplier in plaats van openbare aanbesteding) stellen wij vast dat juist de uitvoering van enkele belangrijke projecten pas plaatsvindt in 2013 en 2014. Een goed voorbeeld hiervan is het uitblijven van een beslissing over het nieuwe geautomatiseerd Belastingstelsel, terwijl dit de belangrijkste 'tool' is om de compliance op Sint Maarten te verhogen. Wij hebben vastgesteld dat ondanks de miljoenen gulden die het afgelopen jaar zijn besteed om de opbrengsten te verhogen, deze in 2012 niet hebben bijgedragen aan de verwachte resultaten.

Daarnaast stellen wij vast dat met name voor afgeronde projecten van de tweede en derde programmalijn van het IVB (goede financiële positie en kwaliteit wet- en regelgeving) ons inzien niet altijd het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Zo hebben er wel twee updates plaatsgevonden op het Financieel administratiesysteem, maar sluit deze nog steeds niet aan op het ontvangerssysteem GEFIS. En hoewel het herschrijven van de wetgeving van de voormalig Nederlandse Antillen naar Sint Maarten is afgerond, zijn de aanvullende landsbesluiten bij verschillende landsverordeningen niet toegevoegd terwijl deze juist belangrijk zijn voor de uitvoering ervan (zoals de modellen bij de begroting en jaarrekening).

Ook stellen wij vast dat ook niet altijd even doelmatig met de USONA-gelden is omgegaan. Zo is in 2012 een nieuw begrotingssysteem voor de begrotingsinspectie aangeschaft, het systeem voldeed uiteindelijk niet aan de verwachtingen omdat de noodzakelijk aanpassingen die grotendeels vooraf waren voorzien uiteindelijk te ingewikkeld en dus te kostbaar bleken. Ook werden de eisen vanuit het primair proces tijdens de implementatie aangescherpt omdat de organisatie zelf in ontwikkeling was. Beter ten halve gekeerd dan ten einde gedwaald was toen de conclusie. Doorgaan met de gekozen leverancier was naar de inschatting van BAK nog ondoelmatiger geweest. In 2013 zou daarom een nieuw systeem aangeschaft worden.

Ten slotte stellen wij vast dat tot en met 2012 NAf 12.069.000 is gerealiseerd op het hele IVB programma. Dat is minder dan de helft dat voor IVB oorspronkelijk beschikbaar is gesteld (NAf 30.290.000). Het ministerie kon op korte termijn het gerealiseerde bedrag niet onderverdelen naar de vier programmalijnen of een prognose geven over het verdere verloop van de vier programmalijnen.

Tabel 5 Budget programmalijnen samenwerkingsprogramma IVB (in NAf x 1.000)

Programmalijnen IVB 2008-2012	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
<i>1. Versterking ambtelijk apparaat en bestuur</i>	1.850	2.700	700	350	450	6.050
<i>2. Goede financiële positie</i>	850	4.915	3.965	4.500	-	14.230
<i>3. Versterken beleid en wetgevingscapaciteit</i>	1.100	1.050	750	500	500	3.900
<i>4. Modernisering overheid</i>	2.000	1.500	1.500	610	500	6.110
Totaal IVB	5.800	10.165	6.915	5.960	1.450	30.290

Het samenwerkingsprogramma IVB is niet in definitieve vorm behandeld door de Ministerraad of aangeboden aan de Staten. De Ministerraad is er echter wel meermaals over geïnformeerd. Het vaststellen van het programma en afspraken tijdens diverse "heroverwegingen" was aan het zogenaamde "ministerieel overleg" (niet aan de Ministerraad, die keuren de projectvoorstellen alleen goed). De ministers van Sint Maarten

spreken in dat overleg met (een vertegenwoordiger van) de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. USONA is ook aanwezig in dat overleg. Voorst heeft jaarlijks overleg plaats gevonden tussen de Ministerraad en het SONA-bestuur. Daarin worden aanpassingen van prioriteiten op programmaniveau en voortgang op projecten besproken. Ten slotte heeft BAK jaarlijks een separate presentatie verzorgd over IVB programma.

3.3 Verbeterplan PEFA

Conform de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet) houdt het Cft toezicht op het financieel beheer van de landen Curaçao en Sint Maarten en op de verbeteringen die daarin worden nagestreefd.

In artikel 33 van de Rijkswet is bepaald dat de Ministerraad van het Koninkrijk in 2015 beslist over het al dan niet beëindigen, inperken of continueren van het tijdelijk financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten. Voor het opheffen of inperken van het financieel toezicht na 10 oktober 2015 is het van belang dat niet alleen is voldaan aan de financiële normen voor de begroting, maar dat ook het financieel beheer op orde is. Om het financieel beheer in 2015 objectief te kunnen toetsen hanteert het Cft een internationaal erkend normenkader: het *Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability* (het PEFA-framework). Het PEFA-framework bestaat uit 28 indicatoren (met één of meerdere sub indicatoren) onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer.

Uit de eerste PEFA-inventarisatie daterend van 11 oktober 2011, ook wel de nulmeting genoemd, bleek dat het financieel beheer bij Sint Maarten nog niet op orde was en is een vijfjarig verbeterplan opgesteld. Dit verbeterplan stelt - per indicator - doelen tot verbetering van het financieel beheer en bevat een stappenplan, bestaande uit actiepunten en tijdsplanning, die ervoor moeten zorgen dat de gestelde doelen (de beoogde scores voor 2015) worden bereikt. De beoogde scores voor 2015 alsmede het groeipad daar naartoe zijn, in overleg met het Cft, door Sint Maarten zelf vastgesteld. Hierbij is score A het hoogst haalbare en score D het laagst haalbare.

In februari 2012 zijn de uitkomsten van de tweede PEFA-inventarisatie gepubliceerd (Cft, 2013a). In ons *Rechtmatigheidsonderzoek 2011* (AR, 2013b) stelde wij vast dat het Ministerie van Financiën de vooraf vastgestelde tussentijdse ambities in het vijfjarig PEFA verbeterplan had losgelaten en eerst voor het zogenaamde 'laaghangend fruit' ging. De beoogde scores voor 2015 zouden nog wel steeds worden nagestreefd. Hoewel wij begrip hadden voor deze werkwijze, ontstond hierdoor volgens ons het risico dat bepaalde indicatoren over het hoofd zouden worden gezien, dan wel in een latere fase niet tijdig meer gerealiseerd zouden kunnen worden. Tevens stelden wij vast dat, zover wij hadden kunnen nagaan, dit verbeterplan nog niet in definitieve vorm was behandeld door de Ministerraad of was aangeboden aan de Staten.

Het Cft heeft, in samenwerking met verschillende instanties op Sint Maarten, de afgelopen periode een derde PEFA-inventarisatie uitgevoerd om de voortgang van het financieel beheer op Sint Maarten te meten (Cft, 2013e). Dit keer specifiek naar de Jaarrekening 2011, de uitvoering in 2012 en de Begroting 2013. Deze derde inventarisatie stelt dat het

financieel beheer op Sint Maarten vrijwel ongewijzigd is ten opzichte van de vorige inventarisatie. Wij stellen echter vast dat, ten opzichte van de vorige inventarisatie, van de 28 indicatoren er zeven indicatoren zijn verbeterd en er één indicator is verslechterd (maar wel voldoet aan het ambitieniveau voor 2012). Bij de resterende indicatoren zijn geen wijzigingen ten opzichte van de nulmeting (zie bijlage 3). Volgens het Cft ligt Sint Maarten over het algemeen op schema en liggen enkele indicatoren zelfs voor op schema. Zo verloopt volgens het Cft de verbetering qua interne procedures traag, maar is die er wel. De begroting wordt transparanter en toegankelijker en wordt een steeds betere voorspeller van publieke uitgaven en ontvangsten. Bij zeven indicatoren loopt Sint Maarten echter achter op schema en dienen volgens het Cft de nodige inspanningen te worden verricht om alsnog het beoogde niveau voor 2015 te kunnen behalen. De grote zorgpunten blijven de salaris- en financiële administratie, de belastingoplegging en -inning en de openbare aanbestedingen. Verbeteringen treden op deze terreinen niet op en het is volgens het Cft de vraag of de doelstellingen zoals Sint Maarten zich op deze terreinen gesteld heeft, gerealiseerd kunnen worden.

Ook op traditioneel laag scorende criteria (zoals het toezicht vanuit de Staten, behandeling van rapporten van de Algemene Rekenkamer, het beleidsmatige begrotingen en samenwerking tussen departementen en politieke sturing bij het tot stand komen van de begroting) zijn verbeteringen niet te zien. Wat betreft het tijdig aanbieden van rapporten van de Algemene Rekenkamer merkt het Cft op dat Sint Maarten achter loopt op schema en de komende jaren een flinke inspanning moet leveren om in 2015 het ambitieniveau, een B, te bereiken. De Cft wijst erop dat de Algemene Rekenkamer daarbij afhankelijk is van andere partijen die de jaarrekening tijdig moeten aanbieden. Zo is de Jaarrekening 2011 bijvoorbeeld pas medio 2013 ingediend bij de Algemene Rekenkamer. Hoewel de Algemene Rekenkamer vervolgens binnen de wettelijke termijn van zes weken na ontvangst heeft gerapporteerd aan de Staten, scoort ze op basis hiervan een D in de derde PEFA-inventarisatie. Volgens de CV kan de jaarrekening echter niet eerder worden opgesteld dan op 30 april volgend op dat dienstjaar (artikel 19). Hierdoor is een A-score (rapporteren aan de Staten voor eind april) sowieso onmogelijk. Een B-score (rapporteren voor eind augustus) is alleen mogelijk indien de jaarrekening vervolgens meteen door de Ministerraad geaccordeerd zou worden. Dit is vooralsnog niet realistisch. Ons inzien is het nastreven van een C-score (rapporteren voor eind december) dan ook voorlopig het hoogst haalbare.

Ten slotte vergen ook de achterstallige betalingen (de vierde indicator in het PEFA-framework) de nodige aandacht van Sint Maarten. Voor het boekjaar 2012 waren hierover geen cijfers beschikbaar, waardoor deze indicator in de derde PEFA-inventarisatie niet van een score kon worden voorzien.

3.4 Hoofdconclusies bedrijfsvoering

Hoofdconclusie

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen in de Jaarrekening 2012 (zo wordt de CV soms beter nageleefd, zijn de modellen meer overzichtelijk en bevat het wat meer toelichting) zijn de ministeries van het Land Sint Maarten wat betreft hun bedrijfsvoering niet in

controle'. Zo is de verhoogde betrouwbaarheid nog niet terug te relateren naar de cijfers. Wat betreft de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer (IVB en PEFA) stellen wij vast dat deze niet in definitieve vorm zijn behandeld door de Minister-raad of zijn aangeboden aan de Staten. En hoewel bepaalde aspecten van de verbeterplannen redelijk voortvarend zijn uitgevoerd, is dit niet het geval voor enkele zeer belangrijke aspecten zoals de vorming van een nieuwe Belastingdienst, de betrouwbaarheid van de begroting en de controle hierop door de Staten.

3.5 Aanbevelingen bedrijfsvoering

- Voer de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer met voortvarendheid uit en heb daarbij met name aandacht voor de belangrijkste aspecten zoals de opzet van de nieuwe Belastingdienst, een betrouwbare begroting en de controle daarop door de Staten.
- Pak de door ons resterende vastgestelde tekortkomingen in het financieel beheer planmatig aan en laat door de minister van Financiën een realistisch verbeterplan opstellen.
- Rapporteer over de voortgang van de uitvoering van de verschillende verbeterplannen aan de Staten en laat de SOAB onderzoek doen naar de getrouwheid (juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting) hiervan.

4 BELEIDSINFORMATIE

4.1 Het belang van goede beleidsinformatie

Informatie over de resultaten van overheidsbeleid is van belang om zicht te hebben in de besteding van publiek geld. Beleidsinformatie is dan ook een cruciaal element in het verkeer tussen de Ministerraad en de Staten. Zonder deze informatie kan de Staten haar budgetrecht niet goed uitoefenen. Beleidsinformatie moet van voldoende kwaliteit⁸ zijn en inzicht geven in de uitvoering van het gevoerde beleid in relatie tot de bestede financiële middelen. Op deze manier kunnen de Staten en de belastingbetaler beoordelen of zij 'waar voor hun geld' krijgen. De ministers moeten daartoe informatie verstrekken, zodat de Staten haar controlerende taak kan invullen.

Om te weten of het belastinggeld van de burger goed wordt besteed, moet de Staten (1) kunnen nagaan of het geld aan het in de begroting geformuleerde doel wordt uitgegeven, (2) of voor dat geld in de begroting beloofde prestaties worden geleverd en (3) of met de geleverde prestaties de in de begroting beschreven doelen en effecten worden gerealiseerd. Volgens de CV (zie § 1.5) moet in de jaarrekening dan ook een uiteenzetting worden opgenomen over de realisatie van de beleidsvoornemens. Deze uiteenzetting moet in een verslag als een afzonderlijke nota onder de tot de jaarrekening behorende stukken in de jaarrekening worden opgenomen.

Voor het jaar 2012 stellen wij echter vast dat de jaarrekening van Sint Maarten (wederom) geen informatie biedt over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers. De hierboven bedoelde uiteenzetting is niet opgenomen.

Verder stelt artikel 22 van de Landsverordening Inrichting en organisatie landsoverheid (Lv IOL, A.B. 2010 GT no. 6) dat ter uitvoering van de door de Staten goedgekeurde begroting voor een ministerie door elke afdeling een activiteitenplan per beleidsveld of project dient te worden opgesteld. Vervolgens dient over de uitvoering van het activiteitenplan door het afdelingshoofd periodiek aan de secretaris-generaal verslag te worden gedaan.

Wij hebben deze periodieke verslagen echter slechts van drie van de zeven ministeries ontvangen: van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Planning, Milieu en Infrastructuur (VROMI), van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie (TEZVT) en van het Ministerie van VSA. Van het Ministerie van Justitie hebben wij alleen het jaarverslag van één uitvoeringsorganisatie (de Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden, SJIB) ontvangen. De verslagen gaan echter in op de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties van de betreffende ministeries en de operationele werkzaamheden (al dan niet gekoppeld aan geld) die men daarvoor heeft uitgevoerd dan wel in de toekomst wil gaan uitvoeren. De verslagen gaan niet, zoals

⁸ In bijlage 4 hebben wij de kwaliteitsnormen 'presentatie' en 'totstandkoming' van beleidsinformatie nader uitgelegd.

bedoeld in artikel 22, in op de werkzaamheden om de beleidsdoelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te realiseren.

4.2 Jaarrekening 2012 over beleidsinformatie

In de Jaarrekening 2012 geeft de minister van Financiën aan dat de ministers bewust zijn dat beleidsvoornemens moeten worden geformuleerd. En dat dit vervolgens gekoppeld moet worden aan beschikbare middelen. Achteraf kan dan gemeten worden of geleverde prestaties doelmatig en doeltreffend zijn geweest binnen ministeries. Dit proces loopt momenteel volgens de minister van Financiën nog niet geheel naar behoren. Hier moet volgens de minister door de overheid nog veel energie in gestopt worden en is naar verwachting niet een proces dat binnen enkele jaren op het gewenste niveau zal zijn.

De minister wijst er vervolgens op dat het land dan ook geen beleidsbegroting kent. Daardoor heeft de overheid van het land Sint Maarten een gebrek aan geschreven beleid voor de uitvoering van de goedgekeurde begroting van het betreffende dienstjaar. Wel zijn er een aantal "Best Practices" die toegepast worden binnen de overheid. Binnen elk ministerie wordt er volgens de minister aan het meest essentiële beleid gewerkt dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken van de desbetreffende ministeries, afdelingen en diensten. De vooruitgang van de overheid en het komen tot een betrouwbare financiële administratie hangen hier ook mede van af. Bepalen en vaststellen van beleid is volgens de minister van algemeen belang voor de verdere voortgang van het land Sint Maarten.

Wij zijn content dat het bovenstaande besef bij de minister van Financiën en overige ministers is doorgedrongen en kijken uit naar de uitwerking daarvan in de Jaarrekening 2013 en Begroting 2014. Wij willen graag hieraan bijdragen en wij zijn daarom nagegaan of het niet mogelijk is om de Staten toch informatie aan te bieden over de resultaten van beleid van de ministers.

4.3 Overige beschikbare informatie omtrent de reclassering

Voor het beleidsthema reclassering hebben wij beschikbare relevante informatie bijeen gezocht waarmee de informatiewaarde hierover van het jaarverslag zou kunnen worden verbeterd; zie onderstaande tabel. Wij doen dit om na te gaan wat de kansen en beperkingen zijn om informatie over de effecten van beleid te verzamelen, waar de Staten gebruik van kunnen maken bij het beoordelen van de resultaten van het beleid (kregen wij waar voor ons belastinggeld?). Hoe deze drie cruciale onderdelen van beleidsinformatie er in de praktijk uitzien, illustreren we in onderstaande figuur aan de hand van het beleidsterrein reclassering.

Figuur 4 Informatie over uitgegeven geld, geleverde prestaties en bereikte effecten: het beleidsthema reclassering.



Het doel van de reclassering is het voorkomen van recidive en resocialisatie van gedetineerden. De minister van Justitie heeft hiervoor in 2011 NAF 0,74 miljoen en in 2012 NAF 1,79 miljoen aan de SJIB beschikbaar gesteld. Hoewel de minister van Justitie (deels direct en deels indirect) betrokken is bij de resultaten van dit beleid, heeft hij geen duidelijk omschreven effectdoelen voor de reclassering geformuleerd. Het gevolg is dat de Staten geen informatie krijgt over de mate waarin de beleidsinzet heeft geleid tot het bereiken van de doelstelling. Hierdoor kan de Staten niet beoordelen of de burger op dit beleidsterrein waar voor zijn belastinggeld krijgt.

De SJIB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de reclassering. De SJIB is een van de weinige uitvoeringsorganisaties die een jaarverslag over 2012 heeft opgesteld. Naast verantwoording over het gevoerde beheer, bevat het jaarverslag ook beleidsdoelen voor 2012. Deze doelen hebben echter betrekking op het verbeteren van het functioneren van de SJIB (zoals bijvoorbeeld uitbreiding personeelbestand reclassering, invoeren recidive inschattingsschalen ten behoeve van de reclassering en het ontwikkelen van preventie projecten). In het jaarverslag wordt niet gerapporteerd over het percentage recidive of het aantal succesvolle resocialisaties.

Uit ons onderzoek blijkt dat het wel mogelijk is om meer informatie te geven dan nu over de mate waarin het doel van de reclassering wordt gerealiseerd. Zo laat onderzoek van RVR zien dat lang niet alle verdachten in voorlopige hechtenis of veroordeelden ook daadwerkelijk contact hebben met de SJIB en slechts 33% van de taakstraffen succesvol wordt afgerond (RVR, 2014). Het is wel zo dat voor de resterende (67%) SJIB werkzaamheden verricht, echter door verschillende redenen worden deze gevallen geen succes.

Tabel 6 Samenvattend beeld van het beleidsthema reclassering

	Reclassering (minister van Justitie)
Doel van het beleid	Het voorkomen van recidive en resocialisatie van gedetineerden.
Verantwoordelijkheid minister	De minister is direct verantwoordelijk voor beleid. Hij is deels indirect verantwoordelijk voor uitvoering (door Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden; SJIB).
Financieel belang	NAf 1,8 miljoen.
Geld naar doel?	Ja.
Prestaties geleverd?	De minister weet het niet. Over het % recidive of aantal succesvolle resocialisaties wordt niet gerapporteerd door de SJIB. Wel wordt er gerapporteerd over projecten ter verbetering van het functioneren van de SJIB.
Doelen gerealiseerd?	Onbekend; er zijn geen effectdoelen geformuleerd.
Waar voor je geld?	Niet te beantwoorden; duidelijk doelen ontbreken en er is een gebrek aan data.
Worden Staten geïnformeerd?	Nee.

Ons onderzoek illustreert dat het lastig is voor een minister om de Staten meer informatie te bieden over de resultaten van beleid, indien uitvoeringsorganisaties niet periodiek rapporteren over de uitvoering van hun beleid en gevoerde beheer. Veel van deze informatie was in ons voorbeeld wel beschikbaar bij de betreffende uitvoeringsorganisatie. De SJIB is het dan ook met ons eens dat er, in samenwerking met het Ministerie van Justitie, prestatie-indicatoren moeten worden opgesteld aan de hand waarvan in de toekomst adequaat kan worden beoordeeld of de SJIB voldoet aan de verwachtingen.

4.4 Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de informatiewaarde van de jaarrekening 2012 onvoldoende is om de gebruikers van de jaarrekening in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer.

4.5 Aanbevelingen beleidsinformatie

Goede beleidsinformatie is een vereiste voor een adequaat functionerend openbaar bestuur. Er moet kwalitatief goede informatie voorhanden zijn waarop beleidsbeslissingen kunnen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid (en de uitvoering ervan)

kunnen worden gemonitord, verantwoord en waar nodig bijgestuurd. Om de toekomstige begrotingen en verantwoordingen meer recht te laten doen aan de Staten doen wij de volgende voorstellen:

Aanbevelingen aan de minister van Financiën en overige ministers

- Formuleer beleidsprestaties en beleidseffecten zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk.
- Zorg voor goede monitoring en evaluatie van beleidsprestaties en beleidseffecten door uitvoeringsdiensten daadwerkelijk periodiek te laten rapporteren over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer.
- Maak gebruik van informatie die (elders) al voorhanden is, zoals bij de RVR en het CBS. Zorg ervoor dat deze informatie actueel en permanent beschikbaar is zodat het beleidsmakers en Statenleden ondersteunt in hun werkzaamheden.
- Zorg dat overige ministers meer/betere input leveren voor de begroting en jaarrekening, zodat de minister van Financiën zijn coördinerende rol beter kan uitoefenen en verantwoording kan afleggen over de financiën van het Land Sint Maarten.

Aanbeveling aan de Staten

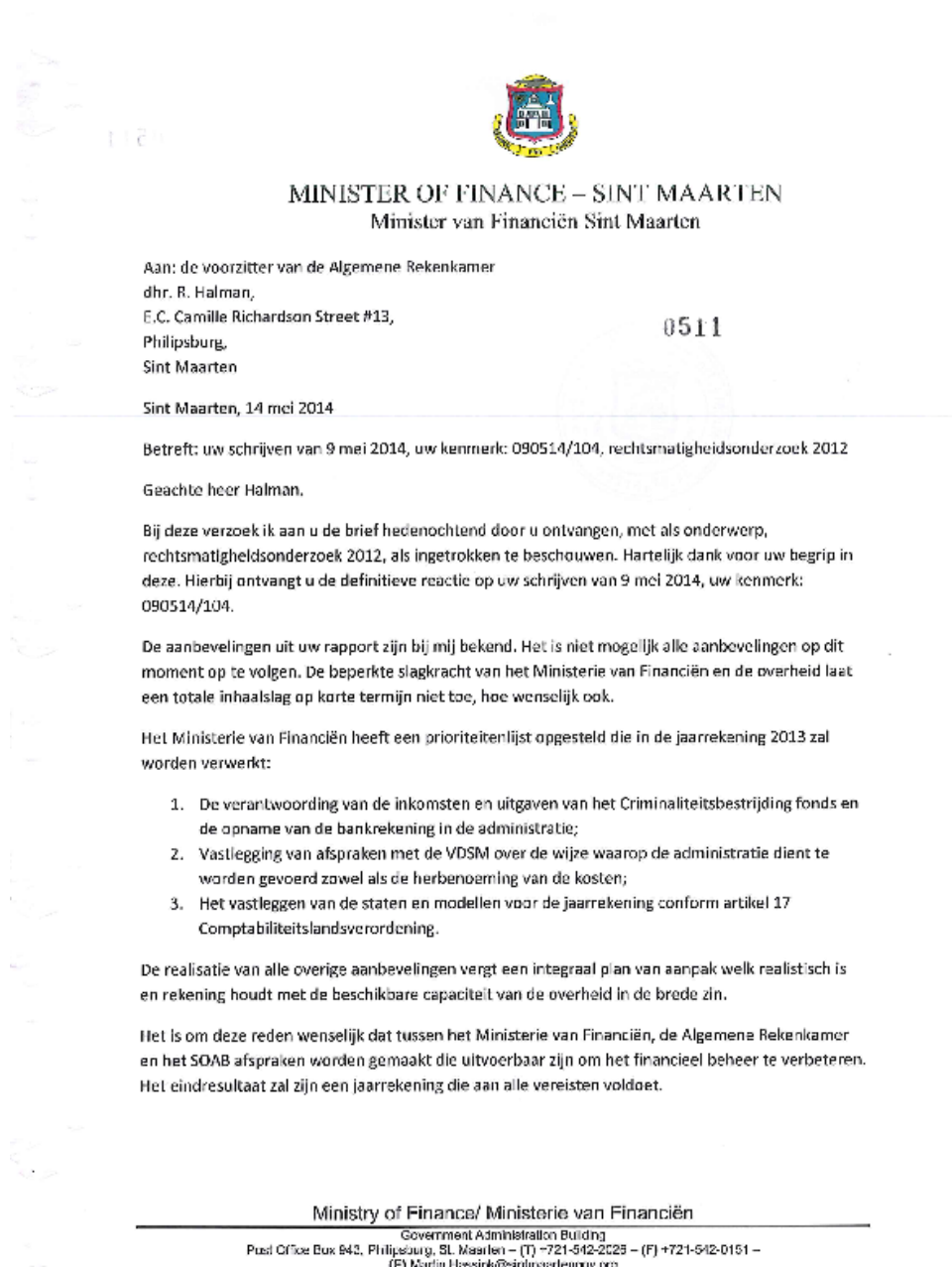
- Maak bij een begroting afspraken met ministers over de te realiseren beleidsprestaties en beleidseffecten zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdgebonden mogelijk.
- Maak met ministers ook afspraken over hoe de Staten door hen tijdig en tussentijds wordt geïnformeerd over de resultaten van het beleid.
- Zorg voor naleving van de CV wat betreft het opleveren door ministeries van de voorgeschreven nota's e.d.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft gereageerd op ons rapport. Zijn volledige reactie hebben wij opgenomen in § 5.1. De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:





0511

MINISTER OF FINANCE - SINT MAARTEN
Minister van Financiën Sint Maarten

Ik zal u uitnodigen tot een gesprek over dit onderwerp, zodat wij spoedig tot een duurzame oplossing kunnen komen.

Vertrouwende u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,


Martho Hassink

Minister van Financiën Sint Maarten



Ministry of Finance/ Ministerie van Financiën

Government Administration Building
Post Office Box 943, Philipsburg, St. Maarten - (T) +721-542-2006 - (F) +721-542-0151 -
(E) Marth.Hassink@sinmaartengov.org

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Op woensdag 14 mei 2014 ontvingen wij de reactie van de Minister van Financiën op de conceptrapportage met betrekking tot de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten. De minister geeft aan in zijn reactie bekend te zijn met de aanbevelingen uit ons rapport.

Het stemt ons positief dat de minister de aanbevelingen wil overnemen, zij het dat een aantal van die aanbevelingen vanwege capaciteitsbeperkingen niet op korte termijn ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Wij onderschrijven het voornemen van de minister om tenminste een drietal prioriteiten naar aanleiding van onze aanbevelingen in de volgende jaarrekening, te weten die van het jaar 2013, te verwerken. Uiteraard zullen wij bij het onderzoek naar de Jaarrekening 2013 nagaan in hoeverre de voornoemde voornemens van de minister zijn gerealiseerd.

De minister maakt een voorstel voor het opstellen van een integraal plan van aanpak ten behoeve van het verbeteren van onder meer het financieel beheer. Het eindresultaat dat de minister met dit plan nastreeft is een jaarrekening die aan alle wettelijke vereisten voldoet. Dit vinden wij een positieve ontwikkeling.

Ten slotte stelt de minister voor om met de Rekenkamer en de overheidsaccountant (SOAB) gezamenlijk te komen tot uitvoerbare afspraken ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer. Wij zijn gaarne bereid een bijdrage – binnen de kaders van onze wettelijke taakstelling - te leveren aan dit proces.

BIJLAGES

Bijlage 1 Geconstateerde fouten en onzekerheden in de Jaarrekening 2012 Sint Maarten

De tabellen 7 en 8 geven een opsomming van alle door ons geconstateerde getrouwheidsfouten en onzekerheden in de Jaarrekening 2012 van Sint Maarten.

Tabel 7 Getrouwheidsfouten in de Jaarrekening 2012 Sint Maarten.

Nr.	Omschrijving	In Naf
1.	MVA, te hoog gewaardeerd omdat geen rekening is gehouden met afschrijvingen in het verleden.	Niet te bepalen
2.	Waardering terreinen te hoog	1.400.000
3.	Waardering SA-scholen te hoog, betreft investering in 2013	1.000.000
4.	Banktegoed Crime Fund niet in de jaarrekening verantwoord	2.000.000
5.	De voorziening APS voor VUT, duurtetoeslag en niet geregistreerde deelnemers is te laag	Niet te bepalen
6.	De schuld aan het APS is te laag	1.000.000
7.	Subsidies zijn niet volledig verantwoord	275.000
8.	De bijdrage voor het parket van de procureur-generaal is te laag verantwoord	-275.000
9.	De schuld aan SZV is niet in de jaarrekening verwerkt	40.000.000
10.	Kosten wegens onderstand 2013 zijn in 2012 verantwoord	250.000
Totaalfouten		45.650.000

Tabel 8 Onzekerheden in de Jaarrekening 2012 Sint Maarten

Nr.	Omschrijving
1.	Waardering en verdeling Materiele Vaste Activa, als gevolg van ontbreken objectenadministratie en ontbreken van een recent waarderingsrapport voor Gebouwen in aanbouw.
2.	Financiële Vaste Activa, langlopende studieleningen. Geen onderbouwing van de omvang van de vordering en de getroffen voorziening.
3.	FVA, deelnemingen. Waardering onzeker als gevolg van ontbreken van jaarrekeningen 2012
4.	Debiteuren na aftrek van de getroffen voorziening, onzeker wegens ontbreken onderliggende specificaties en aansluitingen.

Nr.	Omschrijving
5.	Liquide middelen. Geen bevestiging van twee bankrekeningen ontvangen; mogelijk dat meerdere bankrekeningen niet zijn verantwoord.
6.	Kortlopende schulden, Crediteuren. Ontbreken sluitende crediteurenadministratie en ontbreken van onderbouwing.
7.	Kortlopende schulden. Nog geen definitieve vaststelling boedelscheiding.
8.	<u>Inkomsten</u>
8a	Belastingopbrengsten: volledigheid en rubricering.
8b	Bank license fee. Ontbreken controlerapport bij de jaarrekening 2012 van de CBCS.
8c	Economische- en werkvergunningen wegens ontbreken documentatie.
8d	Opbrengst batig saldo BT&P wegens onduidelijkheid over de verdeling.
9.	Personeelskosten. Ontoereikende interne organisatie en ontbreken van sub-administratie en onderliggende documenten.
10.	Kosten wegens inkoop van goederen en diensten en studiebeurzen. Ontoereikende interne organisatie en ontbreken van onderliggende documenten.
11.	Kosten PP-kaarten wegens ontbreken van een gecontroleerde verantwoording van het uitvoeringsorgaan.
12.	Subsidies. Ontoereikende interne organisatie en ontbreken van onderliggende documenten.

Bijlage 2 Bevindingen die een grote invloed hebben op de interne controle en/of de jaarrekening

Tabel 9 Bevindingen die van grote invloed zijn op de interne controle⁹

Ministerie van	Bevindingen met een grote invloed	Bevindingen met een gemiddelde invloed	Bevindingen met een lage invloed	Totaal
Financiën	13	14	5	32
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken	2	2		4
Algemene Zaken	7	2	5	14
Gezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid	4	1	4	9
Justitie	3	1	1	5
Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie	3	1	1	5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Planning, Milieu en Infrastructuur	4	2	2	8
Totaal aantal bevindingen	36	23	18	77
In percentage van het totaal	47%	30%	23%	

⁹ Bron: SOAB, management letters 2011

Tabel 10 Bevindingen die van grote invloed zijn op de jaarrekening¹⁰

Ministerie van	Bevindingen met een grote invloed	Bevindingen met een gemiddelde invloed	Bevindingen met een lage invloed	Totaal
Financiën	9	3	20	32
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken	1	1	2	4
Algemene Zaken	3	2	9	14
Gezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid	2	2	5	9
Justitie	2	1	2	5
Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie	3	0	2	5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Planning, Milieu en Infrastructuur	1	2	5	8
Totaal aantal bevindingen	21	11	45	77
In percentage van het totaal	27%	14%	59%	

¹⁰ Bron: SOAB, managementletters 2011

Tabel 11 Bevindingen per ministerie¹¹

Bevindingen per ministerie	
Ministerie van Financiën	
<u>Inkoopproces.</u>	
1.	Het directe verband tussen het te voeren beleid (wat willen we bereiken?) en de begroting (wat mag het kosten?) wordt in de begroting onvoldoende zichtbaar gemaakt.
2.	De aankoopprocedure is niet efficiënt.
3.	Er is geen formele procedure om vast te stellen dat de inkoopfactuur aansluit op de ontvangst van goederen of diensten of de onderliggende overeenkomsten.
4.	De betaling door de Ontvanger van inkoopfacturen wordt niet periodiek verwerkt in de financiële administratie (FA).
5.	Aankopen van drinkwater en papier die groter zijn dan NAf 50.000, worden niet openbaar aanbesteed.
6.	Omdat alle kosten voor telefoon, water en elektriciteit worden verantwoord ten laste van het budget van de FS, ontbreekt bij de Financiële Administratie inzicht in de kosten per ministerie en gebouw. Er vindt geen informatie-uitwisseling tussen FA en FS plaats.
<u>Personeelslasten</u>	
7.	Intern wordt niet vastgesteld of de ambtenaren die op de betaalrol staan, nog steeds in dienst zijn en voor de overheid productief zijn.
8.	De interne controle gericht op de juistheid en de volledigheid van de mutatieverwerking van personeelsleden is ontoereikend.
<u>Opbrengsten wegens concessies</u>	
9.	De volledigheid van de opbrengst wegens aan BT&P en de CBCS verleende concessie wordt intern niet gecontroleerd.
10.	De volledigheid van de opbrengst wegens aan de CBCS verleende concessie wordt intern niet gecontroleerd.
<u>Belastingopbrengsten</u>	
11.	De belastingdienst beschikt niet over betrouwbare informatie over de belastingplichtige ondernemingen; er wordt geen verband gelegd met de gegevens die door de Kamer van Koophandel wordt bijgehouden.
<u>Subsidieverstrekking</u>	
12.	Er bestaat geen duidelijk onderscheid tussen 'subsidies' en 'financiële bijdragen'. Een formele regeling voor 'financiële bijdragen' ontbreekt.
13.	De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken	
<u>Subsidieverstrekking</u>	
1.	De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.
2.	Onjuiste verantwoording van betaalde subsidies in de financiële administratie.
Ministerie van Algemene Zaken	
<u>Inkoopproces</u>	
1.	Een formele procedure voor de aankoop van goederen en diensten ingeval van noodsituaties ontbreekt.
2.	De afdeling FA heeft geen inzicht mogelijke betalingsachterstanden van belastingplichtige leveranciers.
3.	Aankopen van drinkwater en papier die groter zijn dan NAf 50.000, worden niet openbaar aanbesteed.

¹¹ Bron: SOAB, managementletters 2011

Bevindingen per ministerie

- Omdat alle kosten voor telefoon, water en elektriciteit worden verantwoord ten laste van het budget van de FS, ontbreekt bij de FA inzicht in de kosten per ministerie en gebouw. Er vindt geen informatie-uitwisseling tussen FA en FS plaats.

Opbrengsten

- Onvoldoende interne controlemaatregelen gericht op het vaststellen van de volledigheid van de opbrengsten van de afdeling Bevolking.
- De door de afdeling Bevolking in rekening gebrachte tarieven waren niet allen in overeenstemming met de Legesverordening. Inmiddels zijn alle prijzen in overeenstemming met de Legesverordening gebracht.
- Niet alle producten van de afdeling Bevolking zijn in de Legesverordening opgenomen. Inmiddels zijn de ontbrekende producten toegevoegd.

Ministerie van Gezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid

Tewerkstellingsvergunningen

- De wettelijke doorlooptijd wordt in de meeste gevallen niet gehaald en bij de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor animeermeisjes hoeven minder documenten worden overgelegd dan wettelijk is voorgeschreven.

Verstrekken van Onderstand en PP-kaarten

- In de cliëntdossiers ontbreken voorgeschreven documenten en interne procedures.
- Interne controle gericht op de juistheid van de te betalen bedragen wegens onderstand is ontoereikend; er wordt geen verband gelegd tussen de betaallijst en registratie van de door de afdeling Welzijn behandelde aanvragen.
- De procedure betreffende de goedkeuring van de verstrekking van Onderstand en PP-kaarten is lang. De interne controlehandelingen van de controller van VSA en het hoofd beleidsuitvoering van SOD worden niet zichtbaar gemaakt.

Ministerie van Justitie

Opbrengst accijnsbelasting

- De door de importeurs aangegeven waarden worden door de Douane niet periodiek gecontroleerd.
- Het geautomatiseerde systeem van de Douane voor de aangifte van de importeurs van brandstoffen kon de aangifte van een nieuwe importeur niet verwerken.
- Er bestaat geen duidelijk onderscheid tussen 'subsidies' en 'financiële bijdragen'. Een formele regeling voor 'financiële bijdragen' ontbreekt.

Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie

Opbrengst jaarlijkse economische vergunningen

- Het bestand van bedrijven die jaarlijks een economische vergunning aanvragen, is vervuld.
- De volledigheid van de opbrengst wegens aan BT&P verleende concessie wordt intern niet gecontroleerd.

Subsidieverstrekking

- De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Planning, Milieu en Infrastructuur

- Domeinbeheer beschikt niet over betrouwbare informatie over de voorraad gronden van de overheid. Een verband met de registratie van het Kadaster wordt niet gelegd.

VROMI-vergunningen

- Met uitzondering van de bouwvergunningen en Hinderwetvergunningen ontbreken aanvraagformulieren voor verschillende vergunningen. Verder zijn de procedures niet geformaliseerd en gestructureerd. In de meeste gevallen wat het onderdeel betreffende de veiligheid op het Evaluatieformulier 'Bouwvergunning' niet ingevuld.

Bevindingen per ministerie
<u>Opbrengst Legesbouwvergunning</u>
3. Als gevolg van een invoerfout zijn de leges consequent verkeerd berekend.
<u>Subsidies</u>
4. De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.

Tabel 12 Bezwaarlijk punten van de Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer heeft het volgende bezwaar met betrekking tot het financieel beheer		
	2011	2012
Het financieel beheer is niet op orde. Als gevolg hiervan bestaat er onzekerheid over de balansposten, de betrouwbaarheid, de rechtmatigheid en de doelmatigheid van kosten en opbrengsten.	X	X
De Rekenkamer heeft de volgende bezwaren met betrekking tot de jaarrekening		
	2011	2012
Kwantificeerbare rechtmatigheidsfouten	X	X
Kwantificeerbare getrouwheidsfouten	X	X
Onzekerheden van diepgaande aard;	X	X
De inkomsten en de uitgaven van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds zijn niet in de jaarrekening verantwoord	X	X
De kosten van de VDSM zijn in de jaarrekening verantwoord als kosten van het Stafbureau (post 3104) en begroot als subsidies	X	X
Ontbreken in de jaarrekening 2012 van financiële informatie (zie Figuur 1).	X	X
De schuld aan het SZV van NAf 40 miljoen en derhalve ook de betreffende kosten zijn niet verantwoord		X

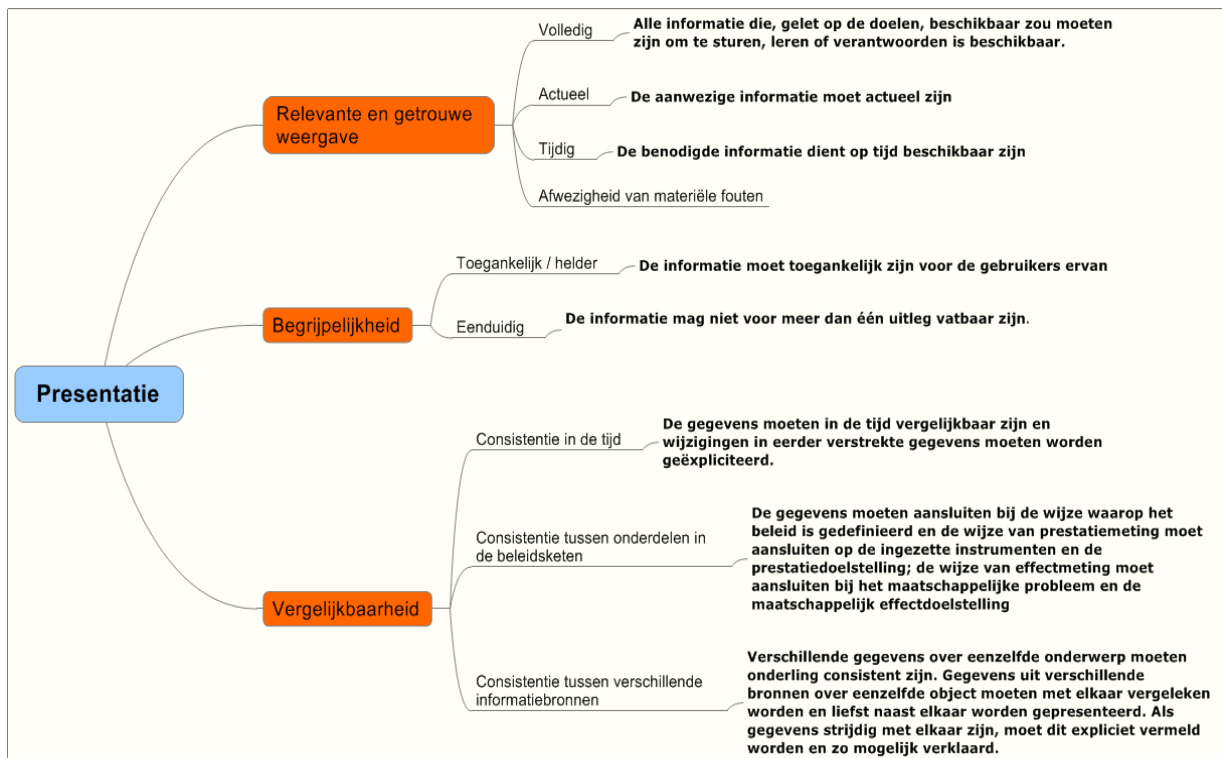
De investering in SDA scholen ad NAF 1 miljoen heeft betrekking op 2013 in plaats van 2012;		X
De kosten van onderstand over januari 2013 zijn verantwoord in de jaarrekening 2012		X

Bijlage 3 De scores per PEFA hoofdindicator

PEFA indicatoren		Nulmeting 2010	Realisatie 2011	Realisatie 2012	Ambitie 2015
Betrouwbaarheid van de begroting					
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land.	D	B	B	C
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen.	D	n.s.	n.s.	C
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land.	D	C	B	C
4	Achterstallige betalingen.	D	D	n.s.	C
Volledigheid en transparantie					
5	Begrotingsindeling.	B	B	B	B
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting.	B	B	B	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting.	D+	D+	C+	A
8	Inzicht in financiële risico's ZBO's en overheids-nv's.	D	D	D	C
9	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie.	D	D	C	A
Beleidsmatig begroten					
10	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces.	D+	D+	D+	B
11	Beleidsmatige meerjarenramingen.	D+	C+	C+	B
Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting					

PEFA indicatoren		Nulmeting 2010	Realisatie 2011	Realisatie 2012	Ambitie 2015
12	Helderheid belastingplicht.	C	C+	C+	B
13	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen.	D+	C	C	B
14	Effectiviteit inning belastingaanslagen.	D+	D+	D+	B+
15	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen.	D+	D+	C+	C+
16	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties.	C++	B	C+	B
17	Het beheer van de salarisadministratie.	D+	D+	D+	B
18	Openbare aanbestedingen.	D+	D+	D+	B
19	Interne procedures financiële administratie.	D+	D+	C+	C+
20	Interne audits.	D+	C+	C+	B
Administratie, vastlegging en verslaggeving					
21	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures.	C+	D	D	B
22	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen.	D	D	D	B
23	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages.	D+	C+	C+	B+
24	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening.	D	D	D+	B
Extern toezicht en controle					
25	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Algemene Rekenkamer.	D	D+	D+	B+
26	Toezicht Staten op totstandkoming begroting.	D+	D+	D+	B+
27	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer.	D	D	D	B
28	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance.	D+	D+	C+	C

Bijlage 4 Hoofdnormen voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie



LITERATUUR

Jaarrekening 2012, d.d. januari 2014

Begroting 2012, 23 april 2013

Algemene Dienst (2008). *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012*. Eilandgebied Sint Maarten Nederlandse Antillen, mei 2008. Philipsburg: Eigen werk.

Algemene Dienst (2010). *Projectvoorstel Versterking Financieel Beheer. Programma: Institutionele Versterking Bestuurskracht (IVB) Sint Maarten*. Eilandgebied St. Maarten Nederlandse Antillen, 1 februari 2010, Philipsburg: Eigen werk.

AR (2012a). *Brief aan de minister van Financiën met reactie op diens brief van 12-12-1011*. Algemene Rekenkamer, 3 januari 2013, Philipsburg: Eigen werk.

AR (2012b). *Rechtmatigheid Personeelslasten St. Maarten 2011*. Algemene Rekenkamer, 30 augustus 2012, Philipsburg: Eigen Werk.

AR (2013a). *Pensioenen Sint Maarten 2011*. Algemene Rekenkamer, 16 april 2013, Philipsburg: Eigen werk.

AR (2013b). *Rechtmatigheidsonderzoek 2011: Jaarrekening 2011 van het land Sint Maarten*. Algemene Rekenkamer, 7 oktober 2013, Philipsburg: Eigen werk.

BZK (2011). *Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ecorys, 22 augustus 2011. Philipsburg: Eigen Werk.

Cft (2011). *Advies van het Cft aan de minister van Financiën omtrent het aantrekken van twee leningen*. College financieel toezicht, 16 augustus 2011, Philipsburg: eigen werk.

Cft (2013a). *Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*. College financieel toezicht, februari 2013, Philipsburg: Eigen werk.

Cft (2013b). *Brief van het Cft aan de minister van Financiën omtrent een uiteenzetting inzake het aangaan van leningen*. College financieel toezicht, februari 2013, Philipsburg: Eigen werk.

Cft (2013c). *Advies van het Cft aan de minister van Financiën omtrent de vierde uitvoeringsrapportage 2012*. College financieel toezicht, maart 2013, Philipsburg: Eigen werk.

Cft (2013d). *Advies van het Cft aan de minister van Financiën omtrent leenprocedure en kapitaaldienst 2013*. College financieel toezicht, april 2013, Philipsburg: Eigen werk.

Cft (2013e). *3^e Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*. College financieel toezicht, oktober 2013, Philipsburg: Eigen werk.

Comptabiliteitslandsverordening (2010), GT no. 23

Financiën (2011). *Brief van de minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer omtrent 'Issuance of Government Bond'*. Ministerie van Financiën, Philipsburg: eigen werk.

RVR,2014). *The process of Adult Probation on St. Maarten*. Raad van Rechtshandhaving, januari 2014.

Rapport van Raad voor de Rechtshandhaving " Volwassenreclassering in Sint Maarten", december 2013

(<http://raadrechtshandhaving.com/mnt/uploads/rapportvolwassenenreclassering.pdf>)

USONA (2012). *Jaarverslag 2011 USONA*. Stichting SONA, 7 mei 2012. Curaçao: Eigen werk.

Agenda en besluiten BC: agendapunt 29, arch.nr 7084-07, FBB nr. 1263-07 getekend 12 december 2007

Landsverordening Algemene Rekenkamer Sint Maarten (2010), GT no.18

Landsverordening Veiligheidsdienst (2010), GT no.4

Controleverklaring en rapport SOAB 2012

SJIB (2013). *SJIB Concept financieel verslag en accountantsrapport 2012*. Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden, 18 juli 2013. Sint Maarten: Eigen werk.



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer