

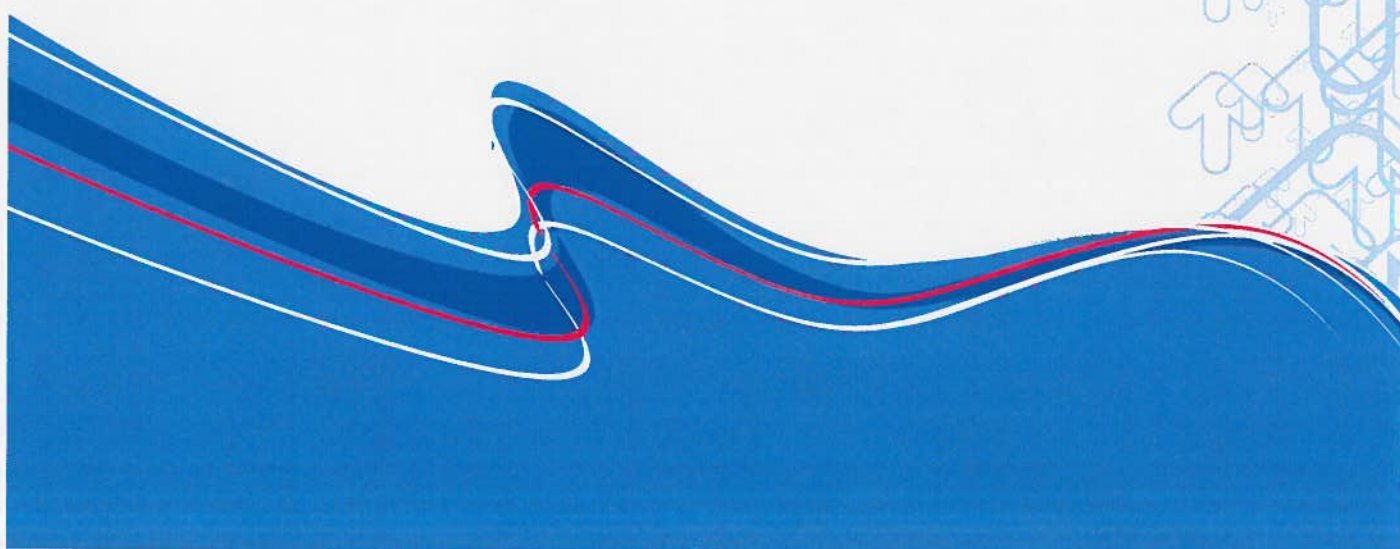


General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Rechtmatigheidsonderzoek 2011:

JAAARREKENING 2011 VAN HET LAND SINT MAARTEN



INHOUD

INHOUD	2
SAMENVATTING	4
AANBEVELINGEN	6
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
3 BEDRIJFSVOERING	20
3.1 Samenwerkingsprogramma IVB	20
3.2 Verbeterplan PEFA	23
3.3 Belastinginkomsten	24
3.4 Overig onderzoek	25
3.5 Oordeel over financieel beheer en materieel beheer	26
4 BELEIDSINFORMATIE	27
4.1 Beschikbaarheid beleidsinformatie	27
4.2 Belang beleidsinformatie	28
4.3 Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid	28
5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER	29

5.1	Reactie minister van Financiën	29
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	30
	BIJLAGES.....	31
	LITERATUUR.....	42

SAMENVATTING

Voor u ligt ons rapport bij de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten. De Jaarrekening 2011 van Sint Maarten heeft betrekking op de periode 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2011 en is de eerste 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 en zijn 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 Overheidsaccountantsbureau (SOAB) die controles heeft verricht op de Jaarrekening 2011. Met onze wettelijke oordelen ondersteunen wij de Staten bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

De belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten zijn:

1. De financiële informatie voldoet niet aan de eisen die de Comptabiliteitslandsverordening (CV) en de Lv AR stellen:

- De Jaarrekening 2011 is niet tijdig door de minister van Financiën opgesteld en aan ons aangeboden. Doordat de Jaarrekening 2011 meer dan tien maanden te laat aan ons is aangeboden, is het voor de Staten niet mogelijk om met ons oordeel en aanbevelingen rekening te houden bij het beoordelen en goedkeuren van de Begroting 2013 van Sint Maarten.
- De informatie over de balansposten geeft geen getrouw beeld van de omvang van alle posten, gezien de vele onzekerheden die bestaan in verschillende posten. De toelichting is ook niet op het juiste niveau om goed inzicht te geven.

2. De bedrijfsvoering is niet 'in controle':

- Het financieel beheer over 2011 van Sint Maarten is niet op orde. Bij alle ministeries is er sprake van ontoereikende interne controleprocedures. Als gevolg hiervan bevat de jaarrekening veel fouten en onzekerheden.
- De verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer zijn niet behandeld door de Ministerraad en hebben vertraging opgelopen door onder andere een gebrek aan capaciteit. De verbeterplannen zijn ook niet aangeboden aan de Staten.

- De overheid heeft in 2011 onvoldoende adequate beheersmaatregelen getroffen om de belastinginkomsten te verhogen. Er waren te weinig interne beleidsregels en normen om de verbetering van het functioneren van de organisatie van heffingen en inning samen met de invoering van een vereenvoudigd systeem te waarborgen.
- De rechtmatigheid van de besteding van de personeelslasten over 2011 door de ministeries van Sint Maarten is vanwege ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde personeelsdossiers niet vast te stellen.
- Slechts 45% van de medewerkers uit het personeelsbestand bij het pensioenfonds in 2011 staat ingeschreven. Het feit dat geen van de belangrijkste organisaties (Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten en de Ministeries van Financiën en Algemene Zaken) inzicht kan geven in de omvang van de problematiek of van de financiële consequenties baart ons grote zorgen.

3. De informatiewaarde is onvoldoende:

- De informatiewaarde van de Jaarrekening 2011 voldoet niet aan de eisen die de CV stelt en er is weinig tot geen toelichting in de jaarrekening. Daardoor bevat 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 2011 (10 oktober 2010 tot en met 31 december 2011) van Sint Maarten niet voldoet aan de eisen en normen die aan een jaarrekening volgens de wet worden gesteld.

Sint Maarten staat voor een grote uitdaging om er voor te zorgen dat binnen een aantal jaren de interne organisatie zodanig is verbeterd, dat fouten en onzekerheden binnen de perken blijven.

AANBEVELINGEN

Wat betreft de financiële informatie onderkennen wij het belang van het wegwerken van achterstanden en het opschonen van meerdere balansposten zoals tussenrekeningen, debiteuren en crediteuren. Daarbij bevelen wij nog wel aan om onderzoek te doen naar de 'inbaarheid' van de nog openstaande vorderingen en eventueel over te gaan tot het afboeken van oninbare vorderingen. Ook sluiten wij niet uit dat bij ministeries ten onrechte voorschotten ter financiering van exploitatiekosten van onderdelen van de overheid, als subsidie zijn verantwoord. 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). Verder zijn wij van mening dat bij de toepassing van de grondslagen voor de waardering van de activa en passiva en bij de bepaling van de baten en lasten voorzichtigheid moet worden betracht (artikel 5, lid 3). Ook dringen wij met klem aan op overleg met de minister van Financiën over de registratieplicht omtrent leningen. Voor de Staten (voor het toepassen van hun budgetrecht) is het 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. Daarom bevelen wij aan dat controllers maandelijks aan de minister van Financiën rapporteren over de uitvoering van de begroting en aangeven voor welke posten overschrijdingen dreigen.

Wat betreft de bedrijfsvoering bevelen wij aan om de hoogste prioriteit te geven aan het op orde brengen van het financieel beheer door:

- De verschillende verbeterplannen in definitieve vorm te laten behandelen door de Ministerraad en aan de Staten aan te bieden.
- De verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer met voortvarendheid uit te voeren.
- De door ons vastgestelde tekortkomingen in het financieel beheer planmatig aan te pakken en een realistisch verbeterplan door de minister van Financiën te laten opstellen.
- Over de voortgang van de uitvoering van de verschillende verbeterplannen aan de Staten te rapporteren en de SOAB onderzoek te laten doen naar de getrouwheid (juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting) hiervan.

Om er voor te zorgen dat de accountant in de toekomst een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening kan afgeven, zijn wij van mening dat prioriteit moet worden gegeven aan het op orde brengen van het financieel beheer. Wij zijn van mening dat de minister van Financiën na moet gaan of zijn voorgenomen plannen ten aanzien van de compliance op een dusdanige wijze georganiseerd en uitgevoerd zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken zodat er resultaat wordt behaald binnen de vastgestelde normen, zijnde de begroting. Wij zijn ervan overtuigd dat wanneer het financieel beheer op orde is, er meer garanties zijn dat de jaarrekening in overeenstemming zal zijn met alle in de artikel 23 van de Lv AR opgenomen vereisten.

Wat betreft de beleidsinformatie zijn wij ons bewust van het feit dat het formulieren van de drie W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we er voor doen? en Wat mag het kosten?) voor alle ministeries een proces is dat niet binnen één jaar kan worden afgerond. Toch bevelen wij aan om voor de eerstvolgende begroting de ministeries te wijzen op het belang van beleidsinformatie en een begin te maken met het formulieren van de drie W-vragen.

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 2011 is bij brief van 19 juli 2013 door de minister van Financiën aan ons aangeboden.

De jaarrekening dient zowel de financiële posities als 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 de Algemene Rekenkamer.

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

Wij voeren dit jaar voor het eerst een rechtmatigheidsonderzoek uit naar de jaarrekening van het Land Sint Maarten. 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 decharge 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 het Land 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 informatie over het geheel van beslissingen, handelingen en regels ter sturing en verantwoording van de financiële stromen. 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 2011.

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.

In het kader van de interim-controle heeft de SOAB per ministerie processen geselecteerd en deze nader onderzocht. De uitkomsten daarvan heeft de SOAB in de vorm van concept managementletters (ML) aan de betreffende ministeries voor commentaar aangeboden. Met uitzondering van de minister van Financiën, hebben alle ministers op die concept ML's gereageerd. De reacties van de ministers zijn verwerkt in de definitieve ML. In december 2012 zijn de ML definitief uitgebracht. De ML van het Ministerie van Financiën is op 28 maart 2013 aan de minister van Financiën aangeboden na verwerking van alle reacties.

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. Omdat de ML in december 2012 en maart 2013 definitief zijn uitgebracht, hebben de ministers deze mogelijkheid niet gekregen.

De SOAB heeft op 6 september 2013 naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2011 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.

2.2 Fouten en onzekerheden omtrent de financiële informatie

Wij stellen vast dat bij alle ministeries er 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 fouten en materiële onzekerheden in de jaarrekening. De jaarrekening bevat fouten tot een bedrag van NAf 49,9 miljoen.

Met betrekking tot de onzekerheden concluderen wij het volgende. De kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle is onvoldoende. 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 recapitulatie opgenomen van de bevindingen die een grote invloed hebben op de interne controle en/of de jaarrekening (zie Tabel 6 en 7). 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 8).

In bijlage 2 hebben wij een specificatie opgenomen van de fouten (Tabel 9) en onzekerheden (Tabel 10).

In Figuur 1 geven wij aan welke verplichte financiële informatie niet in de jaarrekening 2011 is opgenomen en welke invloed dat heeft op het inzicht dat de jaarrekening beoogt te geven.

Figuur 1 Ontbrekende financiële informatie in Jaarrekening 2011 Sint Maarten

Nr.	Artikel	Toevoeging	Invloed
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)	De jaarrekening geeft geen getrouw beeld van de omvang van alle posten, gezien er veel onzekerheden bestaan in verschillende posten. De toelichting is ook niet op het juiste niveau om goed inzicht te geven. In de jaarrekening wordt niets vermeld over de financiële positie en de baten en lasten van de collectieve sector.	Hoog
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 2011 is meer dan tien maanden te laat opgeleverd.	Hoog
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)	De minister van Financiën heeft tot heden de modellen van staten, overzichten en recapitulatie voor de inrichting van de jaarrekening niet vastgesteld.	Hoog
4.	Geeft de rekening van baten en lasten en de toelichting daarop op getrouwe en stelselmatige wijze de aard en omvang van alle baten en lasten alsmede het saldo daarvan weer? (A.B. 2010 no.23 artikel 20 lid 1)	De rekening van baten en lasten geven geen getrouw beeld van de 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 heel summier.	Hoog
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)	Er is een overzicht van de investeringen, maar geen aparte overzicht van de desinvesteringen met een toelichting (zie Jaarrekening 2011, Exhibit A).	Hoog
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)	Er moet een landsbesluit komen waarin de te activeren bedragen wordt vermeld.	Hoog
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	De bijdrage van derden ten aanzien van investeringen zijn niet in dit overzicht opgenomen.	Hoog

Nr.	Artikel	Toevoeging	Invloed
	inkomenoverdrachten? (A.B. 2010 no.23 artikel 29 lid b)		
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)	Er is geen staat van opgelegde aanslagen en toekomstige belastingontvangsten, welke een reëel beeld geeft van de nog te vorderen belastinginkomsten.	Hoog
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)	Het kasstroomoverzicht, dat in de jaarrekening wordt afgebeeld, is een samenvatting. Dit artikel eist een gedetailleerd overzicht. Het overzicht moet inzicht geven in de Inkomende en uitgaande kasstromen en mutaties gedurende betreffende dienstjaar.	Hoog
10.	De wijzigingen van de begroting? (A.B. 2010 no.23 artikel 31)	Er zijn voorstellen gedaan voor wijzigingen van de begroting van 10-10-10 t/m 31-12-2010, maar deze zijn nooit door het parlement goedgekeurd wat tot een onrechtmatigheid leidt.	Hoog

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 personeelskosten van de minister van Algemene Zaken bedragen volgens de verantwoording NAf 487.000. De werkelijke personeelskosten voor de minister bedragen rond NAf 250.000. In dit geval zijn de personeelskosten van bovenformatieve ambtenaren ook als personeelskosten van de minister verantwoord.
- De verantwoording van de kosten van het bezoek van de Koningin (NAf 294.000) zijn verantwoord als representatie kosten van de minister van Financiën.

Tevens hebben wij voor de periode 1 januari tot en met 31 december 2011 de werkelijke kosten en opbrengsten vergeleken met de begrote kosten en opbrengsten. Wij hebben het Ministerie van Financiën gevraagd naar de oorzaak van de verschillen. In de meeste gevallen hebben wij van het Ministerie van Financiën geen verklaring voor de verschillen ontvangen.

Rechtmatigheidsfouten

Periode 10 oktober 2010 – 31 december 2010

Volgens artikel 100 van de Staatsregeling van Sint Maarten wordt de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land bij landsverordening vastgesteld. Voor de periode 10 oktober tot en met 31 december 2010, hebben de Staten geen begroting vastgesteld. Als gevolg hiervan zijn, op basis van artikel 6 van de CV en artikel 100 van de Staatsregeling, alle kosten als onrechtmatig te beschouwen. Volgens de jaarrekening bedragen de totale kosten NAF 62.140.900.

Kalenderjaar 2011

Voor het kalenderjaar 2011 hebben de Staten op 7 juli 2011 de begroting voor 2011 vastgesteld. Volgens het tweede lid van artikel 48 van CV wordt onder overschrijding begrepen zowel de lasten en investeringen die hoger, als baten die lager zijn dan in de begroting was voorzien. De begrotingsoverschrijdingen bedragen:

Tabel 1 Overzicht van de begrotingsoverschrijding in jaarrekening 2011

Begrotingsoverschrijdingen 2011:	In NAF
- Meer kosten dan begroot	72.485.018
- Minder opbrengsten dan begroot	43.026.721
- Meer investeringen dan begroot	25.781.865

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. Daarom bevelen wij aan dat controllers maandelijks aan de minister van Financiën rapporteren over de uitvoering van de begroting en aangeven voor welke posten overschrijdingen dreigen.

Een overzicht van alle fouten (zie tabel 9) en onzekerheden (zie tabel 10) staat in bijlage 2 van dit rapport.

Onjuiste rubricering

In de jaarrekening is de financiering van exploitatiekosten van onder meer de Veiligheidsdienst en het Nationaal Archief verantwoord onder de post Inkomensoverdrachten van het Ministerie van Algemene Zaken. Het gaat hierbij om normale exploitatiekosten zoals personeelslasten, reis- en verblijfkosten, huur gebouwen etc. en geheime uitgaven (Veiligheidsdienst Sint Maarten). In totaal gaat het om:

Tabel 2 Inkomstenoverdrachten van het Ministerie van Algemene Zaken

Nr.	Inkomstenoverdrachten Algemene Zaken	In NAF
1.	Veiligheidsdienst Sint Maarten	3.000.000
2.	Nationaal Archief	346.401
Totaal		3.346.401

Alle kosten van de Veiligheidsdienst Sint Maarten (VDSM) en het Nationaal Archief dienen in de jaarrekening van Sint Maarten onder de juiste economische kostencategorieën te worden verantwoord. Wij sluiten niet uit dat ook bij andere ministeries ten onrechte voorschotten ter financiering van exploitatiekosten van onderdelen van de overheid, als subsidie zijn verantwoord.

Veiligheidsdienst Sint Maarten

Door de VDSM wordt een eigen financiële administratie gevoerd. Voor de financiering van de exploitatiekosten ontvangt de VDSM per kwartaal een voorschot van het Ministerie van Financiën. De VDSM heeft tot op heden geen verantwoording ten behoeve van het Ministerie van Financiën opgesteld over de besteding van de ontvangen voorschotten. Als gevolg hiervan zijn de werkelijke kosten niet in de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten verantwoord (wel het betaalde voorschot tot een bedrag van NAF 3 miljoen). De werkelijke kosten zijn niet door de interne accountant of ons gecontroleerd. Dat er geheime uitgaven zijn gedaan is geen reden om af te wijken van de CV. De geheime uitgaven dienen als zodanig te worden gecontroleerd en in de jaarrekening te worden verantwoord, met inachtneming van de in de CV en de Lv AR gegeven speciale procedureregels voor geheime uitgaven.

Voordat de secretaris en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de VDSM kunnen uitvoeren moeten er veiligheidsonderzoeken naar de secretaris en de voorzitter plaatsvinden. De aanvragen t.b.v. de veiligheidsonderzoeken van de voorzitter en secretaris zijn gedaan. Wij zijn van oordeel dat de regering had kunnen voorkomen dat de geheime en de niet-geheime uitgaven van de VDSM over 2011 nog steeds niet getoetst zijn aan wet- en regelgeving.¹

Criminaliteitsfonds

Het banktegoed van het Criminaliteitsfonds bedroeg ultimo 2011 NAF 2.265.254. Deze gelden zijn niet in de jaarrekening 2011 van Sint Maarten 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.

¹De SOAB heeft op verzoek van de Minister-President in juni 2013 onderzoek bij de VDSM uitgevoerd n.a.v. mogelijke financiële onregelmatigheden. Het rapport over het gevoerde onderzoek bevat feitelijke bevindingen. Er is geen accountantscontrole toegepast.

In de jaarrekening 2011 zijn de inkomsten en de bestedingen niet verantwoord. Voor zover de Rekenkamer heeft 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.

Huur gebouwen

Volgens de jaarrekening wordt verwacht dat het nieuwe bestuurskantoor in 2013 zal worden voltooid. De opleverdatum van het gebouw was vastgesteld op 1 januari 2008, maar is nog niet in gebruik genomen. Voor de afwerking en inrichting wordt geschat dat een bedrag van NAF 21 miljoen nodig zal zijn. De laatste fase van de nieuwbouw heeft vertraging opgelopen. De reden van de vertraging is in de jaarrekening niet toegelicht.

Wij hebben begrepen dat een reden voor de vertraging het ontbreken van financiering van de afbouwkosten was. Door het positief advies van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) van 16 augustus 2011 had de regering van Sint Maarten de mogelijkheid om twee leningen (in totaal NAF 49 miljoen) aan trekken (Cft, 2011). De eerste lening (NAF 22 miljoen) was bestemd voor de financiering van de afbouw en de inrichting van het kantoorgebouw. De tweede lening was bestemd voor het uitkopen van het huurcontract met de huidige eigenaar van het nieuwe kantoorgebouw. Hiervoor was NAF 27 miljoen beschikbaar. Sint Maarten heeft geen gebruik gemaakt van de deze mogelijkheid die inmiddels verlopen is.² De reden waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid is voor ons onduidelijk gebleven.

Inmiddels hebben zich andere ontwikkelingen voorgedaan. Zo heeft de minister van Financiën op 12 december 2011 in een brief aan ons aangegeven dat hij op 12 oktober 2011 een lening is aangegaan voor een bedrag van NAF 26 miljoen, tegen een rente van 1,5% voor een periode van vijf jaar. Hiermee heeft de minister eerder aangegane leningen geherfinancierd, om zo de rentelasten voor Sint Maarten te beperken (Financiën, 2011).

Volgens de toelichting op de balanspost Materiële Vaste Activa bedragen de financieringskosten NAF 3,3 miljoen per jaar. Omdat de nieuwbouw nog niet in gebruik is genomen, worden nog steeds gebouwen gehuurd. Zolang de nieuwbouw niet in gebruik is genomen, is sprake van ondoelmatige besteding van publieke middelen. Volgens het hiervoor genoemde advies van het Cft heeft de minister van Financiën berekend dat het kopen, afbouwen en inrichten van het nieuwe overheidsgebouw een structurele besparing in uitgaven oplevert van NAF 4 miljoen.

2.3 Inrichtingsfouten

De jaarrekening voldoet niet geheel aan de inrichtingseisen van de CV. In bijlage 2 (Tabel 11) hebben wij een recapitulatie van de bevindingen waarvan de invloed hoog is voor de jaarrekening.

² Omdat de omstandigheden waaronder het Cft op een leningsverzoek heeft geadviseerd kunnen wijzigen zal een dergelijk advies van een geldigheidsduur worden voorzien. Hiertoe zal worden aangesloten bij artikel 51 van de CV die stelt dat op de kapitaaldienst opgenomen leningen die gedurende het lopende jaar niet tot verplichtingen hebben geleid, worden toegevoegd aan de begroting van het daaropvolgende dienstjaar. Adviezen van het Cft sluiten daarom, per definitie, aan bij het begrotingsjaar waarop de lening betrekking heeft, en vervallen daarom per 31 december van het lopende jaar. (Cft, 2013b)

2.4 Oordeel over financiële informatie

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie in de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten niet voldoet aan de eisen die de CV steit (zie figuur 2).

Wij signaleren ernstige en omvangrijke tekortkomingen die van invloed zijn op de interne controle en daarmee op het financieel beheer. Bij alle ministeries er sprake is van ontoereikende interne controleprocedures. Dit heeft geleid tot fouten en onzekerheden³ in de jaarrekening. De jaarrekening bevat fouten tot een bedrag van NAF 49,9 miljoen en materiële onzekerheden.

2.5 Tekortkomingen balansposten

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

³ 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.

Materiële vaste activa**Tabel 3 Specificatie balansposten materiële vaste activa**

Nr.	Balansposten materiële vaste activa	In NAf
1.	Gebouwen in aanbouw	39.875.082
2.	Gebouwen in gebruik	104.860.198
3.	Inventaris	19.137.584
4.	Voertuigen	2.099.823
	Totaal	165.972.687

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

Deelnemingen

De waardering van de balanspost Deelnemingen ultimo 2011 is ten opzichte van 10 oktober 2010 ongewijzigd. De waardering op 10 oktober 2010 was gebaseerd op de intrinsieke waarde. Door Sint Maarten wordt deze waarde gezien als de marktwaarde op het moment van de overdracht op 10 oktober 2010. Sint Maarten baseert zich hierbij op artikel 26 van de CV. Dit artikel bepaalt dat activa die geheel of gedeeltelijk van derden anders dan tegen marktconforme prijs zijn verkregen en in eigendom zijn overgedragen aan het Land, voor zover mogelijk gewaardeerd tegen de marktwaarde op het moment van de overdracht. Wij zijn voorstander om in plaats van artikel 26, artikel 5, lid 3 toe te passen op de balanspost Deelnemingen. Daarin staat dat bij de toepassing van de grondslagen voor de waardering van de activa en passiva en bij de bepaling van de baten en lasten voorzichtigheid moet worden betracht. Overigens merken wij op dat ten tijde van het opstellen van de jaarrekening van acht deelnemingen de jaarrekening 2011 nog niet beschikbaar was.

Debiteuren

Op de balans 9 oktober 2010 is de post Debiteuren opgenomen voor een bedrag van NAf 32,7 miljoen. In dit bedrag is de Voorziening voor Dubieuze Debiteuren ad NAf 53,8 miljoen reeds verwerkt. De balanspost Debiteuren is niet onderbouwd door sluitende specificaties en bevat oude posten waarvan de Invorderbaarheid onbekend is. Er bestaat derhalve onzekerheid over het bestaan en de waardering van deze balanspost. Wij bevelen aan om onderzoek te doen naar de 'inbaarheid' van de nog openstaande vorderingen en eventueel over te gaan tot het afboeken van oninbare vorderingen.

Langlopende leningen

Op grond van artikel 43 van de Lv AR moeten de stukken, opgemaakt als bewijs van geldleningen, op straffe van nietigheid door of namens de Algemene Rekenkamer worden geregistreerd. Door Sint Maarten zijn in de periode van 10 oktober 2010 tot en met 2011 obligatieleningen uitgeschreven tot en bedrag van NAF 328 miljoen. Deze leningen zijn niet ter registratie aan ons aangeboden. Wij hebben de minister van Financiën in 3 januari 2012 voorgesteld om samen een procedure voor de registratie af te spreken. Op dit voorstel heeft de minister niet gereageerd. In feite handelt de minister daarmee tegen de wet in. Dit kan niet blijven voortduren. Wij zullen bij de minister van Financiën met nog meer klem aandringen op overleg over de registratieplicht.

Vorzieningen

Op de balans zijn per 31 december 2011 de volgende drie voorzieningen opgenomen:

Tabel 4 Specificatie voorzieningen

Nr.	Vorzieningen	In NAF
1.	Windward Islands Airways International NV	18.268.266
2.	Nieuwe Post NV	7.502.800
3.	Sint Maarten Postal Services NV	403.729

De reden voor het vormen van deze voorzieningen is het negatieve eigen vermogen van de hier genoemde deelnemingen, die in het kader van de boedelscheiding van de voormalige Nederlandse Antillen aan Sint Maarten zijn toebedeeld.

Verder stelden wij vast dat verder 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).

Niet uit de balans blijvende verplichtingen

In de toelichting op de balans is een verplichting vermeld van NAF 22,7 miljoen. Deze schuld zou betrekking hebben op een schuld aan de uitvoeringsorganisatie SZV. Nadat de jaarrekening 2011 was opgesteld, bleek dat SZV de schuld van Sint Maarten heeft kwijtgescholden.

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.

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 de verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer beoordeeld. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de bevindingen van het Cft, van de SOAB en van de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA). Ten tweede zijn wij nagegaan in hoeverre ministeries risico's die het behalen van de vooraf vastgestelde doelstellingen kunnen belemmeren tijdig signaleert, hiertegen adequate beheersings-maatregelen definieert en deze desgewenst implementeert.

3.1 Samenwerkingsprogramma IVB

Om de transitie van Eilandgebied naar Land status soepel te laten verlopen is in mei 2008 het *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012* vastgesteld (Algemene Dienst, 2008). Het doel van het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht (IVB) was de ondersteuning van de omvorming van eilanden tot landen met speciale aandacht voor goed bestuur, maatschappelijke ontwikkeling, rechtshandhaving en sociaal-economische ontwikkeling. 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 programmaliijnen:

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, verbeteren van de begrotingen en verplichtingenadministratie.
3. Kwaliteit wet- en regelgeving: het gaat hierbij om het vergroten van de deskundigheid op beleids- en juridisch gebied.
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.

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

Programmalijnen IVB2008-2012	Te leveren inspanningen
<i>1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het versterken van de beleidssectoren door het uitbreiden van de capaciteit. 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 betrekken van burgers bij de besluitvorming. Vakgerichte trainingen. Het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid voor ambtenaren en bestuurders.
<i>2. Goede financiële positie</i>	<ul style="list-style-type: none"> Realisatie Concern Control. Opzet afdeling Fiscale Zaken en begrotingsinspectie. Uitbreiding van het Financieel administratiesysteem. Vervanging van het geautomatiseerde Belastingstelsel. Nieuwe Belasting Dienst Sint Maarten.
<i>3. Kwaliteit wet- en regelgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> Opbouw wetgevingscapaciteit. Wetgevingsprogramma. Training beleidsmedewerkers/juristen.
<i>4. Modernisering overheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> Verbetering bedrijfsvoering Burgerzaken (digitalisering archief, beveiliging waarde documenten, introductie paspoortscanners). Het stroomlijnen van de basisregistraties (registratie van personen, percelen, gebouwen, bedrijven, e.d.) en de introductie van Burgerservicenummers. Het creëren van de ICT-infrastructuur voor Publieke dienstverlening.

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

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is het samenwerkingsprogramma IVB nog niet in definitieve vorm behandeld door de Ministerraad. Tevens is het IVB niet aan de Staten aangeboden.

Wel is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties door Ecorys een mid-term evaluatie naar het IVB uitgevoerd (BZK, 2011). In deze evaluatie zijn het ontwerp, de uitvoering en de eerste resultaten van het IVB geanalyseerd om zo tot praktische aanbevelingen te komen gericht op het versterken en mogelijk bijsturen van het programma zodat de gestelde einddoelstellingen van het programma worden behaald.

Uit de evaluatie, gepubliceerd op 22 augustus 2011, blijkt ten eerste dat er verschillende herprioriteringen van het programma hebben plaatsgevonden. Zo hebben Sint Maarten en

Nederland gekozen voor het project Opbouw Hoge Colleges van Staat om de "checks en balances" te adresseren en de activiteiten gericht op burgerparticipatie los te laten. Volgens de mid-term evaluatie is het opmerkelijk dat de geleidelijke verschuivingen die plaats hebben gevonden in de implementatie van het programma niet hebben geleid tot een duidelijke discussie tussen Nederland en Sint Maarten over de gevolgen hiervan voor het behalen van de IVB-doelstellingen, terwijl dit wel wenselijk was geweest.

Ten tweede blijken de projecten zich vooral op ambtenaren te richten en niet op bestuurders en burgers zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. Deugdelijkheid van bestuur berust namelijk op drie pijlers: de deugdelijkheid van bestuurders, die van ambtenaren en die van burgers. Terwijl het programma zich richt op alle drie de pijlers, richten de activiteiten onder het IVB zich nu vooral op de ambtenaren en nauwelijks op de andere pijlers. Dit heeft tevens tot gevolg gehad dat vooral ambtenaren zich betrokken voelen bij het programma en dit duidelijk minder het geval is voor bestuurders en/of burgers.

Ten derde blijkt dat de aansturing van het programma met de overgang per 10-10-2010 van de Directie Programma's en Projecten (DPP) naar Binnenlandse Zaken Aangelegenheden Koninkrijk (BAK) is verzwakt. DPP was een zelfstandige directie en kon als een 'spin' tussen het bestuur en verschillende diensten functioneren. BAK heeft daarentegen geen onafhankelijke positie meer ten opzichte van de ministeries en daardoor minder macht en slagkracht om de implementatie van projecten te bevorderen. Daarbij is de capaciteit niet passend om de veelheid aan taken uit te voeren, waardoor BAK uit pragmatische overwegingen te weinig aandacht besteedt aan de monitoring van de inhoudelijke voortgang van de projecten en het programma op de gestelde doelen.

De beperkte beschikbare capaciteit is een belangrijke bron voor vertraging van het IVB, waarbij de staatkundige transitie als een versterkende factor werkt. In 2011 lag de focus op de organisatorische inrichting van de ministeries en overige overheidsorganisaties, waardoor de capaciteit voor IVB beperkt bleef. Wel heeft BAK een projectleiderspool opgezet om de capaciteitsproblemen op te lossen. Daarnaast zijn de procedureregels van USONA niet altijd passend bij de context van Sint Maarten als klein eiland met beperkt aantal aanbieders. De strikte implementatie van aanbestedingsregels heeft specifiek voor vertraging gezorgd. Verder vormt het uitblijven van een nieuw Bestuurskantoor volgens de mid-term evaluatie een belangrijke oorzaak in de vertraging van een deel van de projecten, zoals het verbeteren van de bedrijfsvoering van Burgerzaken.

BAK is er wel in geslaagd om 96% van de IVB-middelen gealloceerd te krijgen. De voortgang in de verplichtingen en zeker de betalingen van IVB-middelen is echter beperkt. De resultaten van te leveren inspanningen blijven achter op de planning ervan. De looptijd van een aantal projecten loopt zelfs binnenkort af zonder dat de projecten daadwerkelijk zijn gestart. Het zou volgens de evaluatie momenteel nog te vroeg zijn om uitspraken te kunnen doen over de inzet van middelen in relatie tot de gerealiseerde resultaten.

Eind 2011 waren er binnen het IVB, inclusief het deel van voormalig Land de Nederlandse Antillen dat is overgenomen door Sint Maarten, in totaal 24 projecten goedgekeurd voor een bedrag van NAF 33,8 miljoen. (USONA, 2012)

3.2 Verbeterplan PEFA

Sinds 10 december 2008 houdt het Cft toezicht op de overheidsfinanciën van Sint Maarten en Curaçao. Sinds 10 oktober 2010 gebeurt dit op basis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet). Naast het toetsen van de begroting aan de normen in de Rijkswet, bepaalt de Rijkswet tevens dat het Cft de voortgang van verbeteracties op het terrein van het financieel beheer toetst.

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.

Om een beeld te krijgen van de stand van zaken van het financieel beheer van Sint Maarten per 10 oktober 2010 heeft het Cft gedurende 2011 een inventarisatie naar het financieel beheer uitgevoerd. Uit de inventarisatie (ofwel nulmeting) 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. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dit verbeterplan nog niet in definitieve vorm behandeld door de Ministerraad. Tevens is het verbeterplan PEFA niet aan de Staten aangeboden.

Het Cft heeft in de afgelopen periode een tweede inventarisatie uitgevoerd naar het financieel beheer van Sint Maarten, dit keer specifiek naar de jaarrekening 2010, de uitvoering 2011 en de begroting 2012 (Cft, 2013a). Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten bij negen van de 28 indicatoren een verbetering in de scores ten opzichte van de nulmeting heeft gerealiseerd en bij één indicator een verslechtering. Bij de resterende indicatoren zijn geen wijzigingen ten opzichte van de nulmeting (zie bijlage 3).

Wij stellen vast dat de vooraf vastgestelde tussentijdse ambities in het vijfjarig PEFA verbeterplan zijn losgelaten. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat zij inderdaad de tussentijdse ambities hebben losgelaten en eerst voor het zogenaamde 'laaghangend fruit' gaan. De beoogde scores voor 2015 worden nog wel steeds nagestreefd. Hoewel wij begrip hebben voor deze werkwijze, ontstaat hierdoor het risico dat bepaalde indicatoren over het hoofd worden gezien, dan wel in een latere fase niet tijdig meer gerealiseerd kunnen worden.

Wat betreft de verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer bevelen wij aan om de hoogste prioriteit te geven aan het op orde brengen van het financieel beheer door:

- De verschillende verbeterplannen (IVB en PEFA) in definitieve vorm te laten behandelen door de Ministerraad en aan de Staten aan te bieden.
- De verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer met voortvarendheid uit te voeren.
- De door ons vastgestelde tekortkomingen in het financieel beheer planmatig aan te pakken en een realistisch verbeterplan door de minister van Financiën te laten opstellen.
- Over de voortgang van de uitvoering van de verschillende verbeterplannen aan de Staten te rapporteren en de SOAB onderzoek te laten doen naar de getrouwheid (juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting) hiervan.

Wij zijn ervan overtuigd dat wanneer het financieel beheer op orde is, er meer garanties zijn dat de jaarrekening in overeenstemming zal zijn met alle in de artikel 23 van de CV opgenomen vereisten.

3.3 BelastingInkomsten

In de ontwerpbegroting 2011 en meerjarig begroting 2011-2015 heeft de minister van Financiën aangegeven dat het beleid (erop gericht) is om de belastinginkomsten te optimaliseren. Het beleid is ook gericht om de knelpunten te elimineren, zodat de inkomsten van Sint Maarten stijgen zonder tariefverhoging door te voeren.

Een van de maatregelen die genomen moet worden in komende jaren volgens de minister is het verbeteren van de heffing en de inningen. Deze zal zich richten op ten eerste vereenvoudiging van het belastingstelsel, ten tweede op de upgradig van de belastingdienst en als laatste op voorlichting en communicatie.

De vereenvoudiging van het belastingstelsel is erop gericht om de kosten van de heffingen en de inningen te drukken (deze kosten liggen op ongeveer 2,7% van de inkomsten), de zogenaamde "compliance" te verbeteren en een gunstig bedrijfsklimaat te creëren. De huidige belastingdienst, eilandontvanger en landsontvanger worden gecentraliseerd in een Nieuwe Belastingdienst. Speciale aandacht zal worden besteed aan de voorlichting aan het publiek inzake rechten en verplichtingen van de belastingdienst en de belastingplichtigen, een terrein dat tot nu 10-10-10 was verwaarloosd.

De totale inkomsten begroot voor 2011 was NAf 420,9 miljoen inclusief NAf 17,0 miljoen uit Nederland gesubsidieerde projecten en programma's. Begrote inkomsten voor 2011 exclusief was NAf 403,9 miljoen waarvan NAf 388,7 miljoen belastingen, heffingen en vergoedingen waren. Totale gerealiseerde opbrengsten voor 2011 was NAf 402,6 miljoen waarvan NAf 379,3 miljoen belastingen, heffingen en vergoedingen waren. Dit is 2,4% minder geïnde inkomsten dan begroot.

De overheid heeft in 2011 onvoldoende adequate beheersmaatregelen getroffen om de belasting inkomsten te verhogen. Er waren te weinig interne beleidsregels en normen om de verbetering van het functioneren van de organisatie van heffingen en inning samen met de invoering van een vereenvoudigd systeem te waarborgen. Wij zijn van mening dat de

minister van Financiën na moet gaan of zijn voorgenomen plannen, ook op het terrein van de compliance, op een dusdanige wijze georganiseerd en uitgevoerd zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken zodat er resultaat wordt behaald binnen de vastgestelde normen, zijnde de begroting.

3.4 Overig onderzoek

Personeelsbeheer

Het personeelsbeheer vraagt al jaren veel aandacht van de sectoren (nu ministeries) van het voormalig Eilandgebied Sint Maarten. Op basis van ons onderzoek in 2011 (AR, 2012b) kunnen wij de rechtmatigheid van de besteding van de personeelslasten over 2011 door de ministeries van Sint Maarten niet vaststellen. Dit wordt met name veroorzaakt door ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde personeelsdossiers.

Pensioenenbeheer

Wat betreft het beheer van pensioenen stellen wij op basis van ons onderzoek (AR, 2013) met een betrouwbaarheid van 95% vast dat in 2011 slechts 45% van de medewerkers uit het personeelsbestand bij het pensioenfonds staat ingeschreven. Als 45% bij het pensioenfonds is ingeschreven, dan betekent dat, dat de overige 55% van deze overheidsdienaren niet ingeschreven staat. Dat hoeft nog geen financiële consequenties te hebben als het land alle ingehouden premies en de werkgeverspremies afdraagt aan het pensioenfonds. Wij hebben geconstateerd dat dit pas sinds 2012 gebeurd. 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 46 miljoen van het voormalig Eilandgebied Sint Maarten voldoende is. Dit betekent dat langdurige onvolledige afdrachten van pensioenpremies aanzienlijke directe financiële consequenties voor Sint Maarten hebben.

Geen van de belangrijkste organisaties (Algemeen Pensioenfonds 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.

Resultaten Rechtmatigheidsonderzoek 2010

In ons rapport bij de Jaarrekening 2010 van het Eilandgebied Sint Maarten (AR, 2010) stelden wij vast dat er risico's bestonden als gevolg van ontbrekende middelen, registraties, dossierstukken en wetgeving. Wij stellen vast dat deze risico's nog steeds bestaan. Er zijn geen adequate beheersingsmaatregelen genomen. Tevens stellen wij vast dat in 2011 het Ministerie van Financiën in 2011 nog niet over genoeg gekwalificeerd personeel beschikte en bij alle ministeries sprake is van ontoereikende interne controle procedures.

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

3.5 Oordeel over financieel beheer en materieel beheer

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat het financieel beheer en materieel beheer van ministeries in 2011 niet op orde is. De ministeries zijn niet *'in controle'* wat betreft hun bedrijfsvoering.

Als gevolg hiervan bevat de jaarrekening veel fouten (tot een totaal bedrag van NAf 49,9 miljoen) en materiële onzekerheden. De fouten en onzekerheden hebben betrekking op nagenoeg alle kosten en opbrengsten. Dit betekent dat Sint Maarten voor een grote uitdaging staat om er voor te zorgen dat binnen een aantal jaren de interne organisatie zodanig is verbeterd, dat fouten en onzekerheden binnen de perken blijven.

4 BELEIDSINFORMATIE

Onder beleidsinformatie verstaan wij gestructureerde en toegelichte informatie over (1) de doelstelling(en) van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoede kosten.

Beleid en de uitvoering daarvan worden voor een groot deel betaald met publieke middelen. Hoe effectiever en doelmatiger het beleid en de uitvoering daarvan is, hoe meer bereikt kan worden voor hetzelfde geld, of hoe minder het Sint Maarten kost.

De Staten heeft bruikbare informatie over beleid(-uitvoering) nodig om daarin de juiste keuzes te maken, het budgetrecht uit te oefenen en sturend en vooral ook controlerend op te treden. Beleidsinformatie is volgens ons 'bruikbaar' indien het voldoet aan bepaalde kwaliteitsnormen. Wij hanteren twee groepen hoofdnormen voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie:⁴

1. Hoofdnormen voor de presentatie van informatie: relevante en getrouwe weergave, begrijpelijk en vergelijkbaar.
2. Hoofdnormen voor de totstandkoming van informatie: betrouwbaar, valide, ordelijk/controleerbaar en kosteneffectief.

Voor de kwaliteit van deze informatie draagt een minister de verantwoordelijkheid. Om verzekerd te zijn dat de beleidsinformatie van voldoende kwaliteit is, zal de minister intern binnen zijn ministerie de nodige organisatorische maatregelen moeten treffen. Het voldoen aan beide hoofdnormen lijkt voor de komende jaren nog een aantal bruggen te ver. Wij richten ons dit jaar daarom alleen op de eerste hoofdnorm rondom de presentatie van de beleidsinformatie. Deze moet relevant, getrouw weergegeven, begrijpelijk en vergelijkbaar zijn.

Verder zijn wij nagegaan of de belangrijkste stakeholders (Ministerie van Financiën, SOAB en Cft) de noodzaak inzien om in de vorm van beleidsinformatie aan te geven in hoeverre de beleidsdoelen zijn gerealiseerd, hoe dat is uitgevoerd en hoeveel dat heeft gekost. Deze vragen zijn de tegenhangers van de vragen die volgens ons in de begroting zouden moeten worden gesteld (de drie W-vragen): Wat betreft de bedrijfsvoering bevelen wij aan om de hoogste prioriteit te geven aan het op orde brengen van het financieel beheer door:

- Wat willen wij bereiken?
- Wat gaan wij daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Ten behoeve van het geven van decharge is kennis hierover onmisbaar.

4.1 Beschikbaarheid beleidsinformatie

De Ministerraad en de Staten hebben verantwoordingsinformatie nodig over de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn bereikt, prestaties zijn geleverd en begrote gelden zijn

⁴ In bijlage 4 hebben wij de begrippen 'presentatie' en 'totstandkoming' van informatie nader uitgewerkt.

besteed. Op basis van die informatie kunnen zij desgewenst bijsturen. Hiertoe dienen de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken. Elk jaar onderzoeken wij in hoeverre er informatie beschikbaar is in het verslag van de minister over de uitvoering van beleid.

Zoals wij al aangaven in §1.5 moet volgens de CV in de jaarrekening 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.

In de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten is de hierboven bedoelde uiteenzetting niet opgenomen.

4.2 Belang beleidsinformatie

Het Ministerie van Financiën, de SOAB en het Cft hebben (als belangrijkste stakeholders) aangegeven dat zij het belang van beleidsinformatie en specifiek de koppeling tussen de beoogde doelen, de bestede gelden en de geleverde prestaties inzien. Het Cft wees ons tevens op de mogelijkheid om aanvullende indicatoren op dit punt voor het verbeterplan PEFA voor te stellen. Door het Ministerie van Financiën werd aan ons meegedeeld dat echter eerst voorrang wordt gegeven aan het wegwerken van achterstanden en het opschonen van meerdere balansposten zoals tussenrekeningen, debiteuren en crediteuren. Wij onderkennen het belang daarvan en zijn ons overigens ook bewust dat het formuleren van de drie W-vragen voor alle ministeries een proces is dat niet binnen één jaar kan worden afgerond. Toch bevelen wij aan om voor de eerstvolgende begroting de ministeries te wijzen op het belang van beleidsinformatie en een begin te maken met het formuleren van de drie W-vragen.

4.3 Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid

Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de informatiewaarde van de jaarrekening 2011 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.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 3 oktober 2013 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:



MINISTER OF FINANCE – SINT MAARTEN
Minister van Financiën Sint Maarten

Aan de voorzitter van de Algemene Rekenkamer
Dhr. R. Halman
E. Camille Richardson Street #13
Philipsburg
Sint Maarten

281

Sint Maarten, 3 oktober 2013

Betreft: uw schrijven 230913/147 van 23 september 2013

Geachte heer Halman,

Naar aanleiding van uw schrijven, kenmerk 230913/147, inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer "Rechtsmatigheidsonderzoek 2011", merk ik het volgende op.

Ik heb de in het conceptrapport van 23 september 2013 opgenomen hoofdstukken, 'Samenvatting' (blz 4-5) en 'Aanbevelingen' (blz 6-7) doorgenomen en merk daarbij op dat wij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen opvolgen.

In aanvulling daarop vraag ik uw aandacht voor het volgende:

Terecht merkt u op dat de administratieve organisatie en de structuur van de interne controle maatregelen binnen de gehele organisatie maar juist ook binnen de zelfstandige Ministeries van belang zijn, direct of indirect, op de kwaliteit van de jaarrekening. In het rapport richt de Algemene Rekenkamer haar aandacht echter vooral op het Ministerie van Financiën. Elke verslaggeving, of het nu een jaarrekening of begroting is, valt of staat met de kwaliteit van de door de Ministeries opgeleverde informatie en gevorderd financieel beheer. In uw rapportage inzake rechtsmatigheidsonderzoek zou veel meer per Ministerie gerapporteerd kunnen worden. Met deze rapportage zullen de zelfstandige Ministeries zich niet aangesproken voelen. In dit verband moet opgemerkt worden dat u in bovengenoemd schrijven aan geeft dat het conceptrapport in het proces van hoor en wederhoor is besproken met de ambtenaren in het ministerie van Financiën. In de toekomst zouden we hier graag een andere benadering voor zoeken, zodat juist ook de andere Ministeries in dit proces worden betrokken en daardoor het bewustzijn van collectieve verantwoordelijkheid wordt verbeterd.

Bijzondere aandacht zou u ook moeten besteden aan de wijze waarop wordt gerapporteerd. Als voorbeeld geef ik u ter overweging om het hoofdstuk 'Rechtsmatigheidsfouten' op blz 14 aan te passen. De in dit hoofdstuk opgenomen tabel is misleidend en zal menig lezer tot verkeerde conclusies leiden. Meer toelichting is bij dit hoofdstuk noodzakelijk.

Het mistaakt overigens een Algemene Rekenkamer niet om ook aan te geven waar verbeteringen te signaleren zijn. Hopelijk zullen in de nabije toekomst ook verbeteringen waarneembaar zijn.

Hoogachtend,

M. A. Hasink
Minister van Financiën
CC: Ministeraad



Ministry of Finance / Ministerie van Financiën

Government Administration Building
Post Office Box 943, Philipsburg, St. Maarten – (T) +721-5422025 – (F) +721-5420151 –
(E) Vnfin@windefelde@sintmaartengov.org

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister wenst meer aandacht te krijgen voor de resultaten (jaarrekeningen/verslagen) van de afzonderlijke ministeries bij de verslaggeving van de Rekenkamer m.b.t. de jaarrekening. De minister van Financiën is een duidelijke rol toebedeeld bij de opstelling en inrichting van de jaarrekening conform artikel 52 van de Comptabiliteitslandsverordening. Wanneer de afzonderlijke ministeries een eigen jaarrekening/verslag opstellen en deze ook als zodanig in de jaarrekening van het land Sint Maarten worden opgenomen, zal de Algemene Rekenkamer over deze afzonderlijke jaarrekeningen/verslagen een oordeel geven.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om op grond van artikel 52 lid 3 van de Comptabiliteitslandsverordening de nodige regels te ontwerpen t.b.v. de jaarrekeningen/verslagen van de ministeries en de boodschap uit het eindverslag op de jaarrekening 2011 nu al te communiceren met zijn collega ministers.

Voorts vraagt de minister van Financiën een nadere toelichting op het hoofdstuk "Rechtmatigheidsfouten" die op bladzijde 14 van het eindverslag is opgenomen. Wij hebben de begrotingsoverschrijdingen (tabel 1) ontleend aan de Gewone Dienst en de Kapitaaldienst zoals die in bijlage G in de jaarrekening 2011 zijn opgenomen. De bedragen die in tabel 1 zijn opgenomen betreffen de overschrijdingen naar kosten, opbrengsten en investeringen.

Tenslotte delen wij de uitgesproken hoop van de minister van Financiën voor verbetering bij de toekomstige jaarrekeningen. Daar het in 2011 gaat om een eerste jaarrekening van het Land Sint Maarten is een basis voor vergelijking per definitie niet aanwezig.

BIJLAGES

Bijlage 1 Bevindingen die een grote invloed hebben op de interne controle en/of de jaarrekening**Tabel 6 Bevindingen die van grote invloed zijn op de interne controle**

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%	

Tabel 7 Bevindingen die van grote invloed zijn op de jaarrekening

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%	

Tabel 8 Bevindingen per ministerie

Bevindingen per ministerie
Ministerie van Financien
<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 FA 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.

Bevindingen per ministerie
<p>4. 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.</p>
<p><u>Opbrengsten</u></p>
<p>5. Onvoldoende interne controlemaatregelen gericht op het vaststellen van de volledigheid van de opbrengsten van de afdeling Bevolking.</p>
<p>6. 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.</p>
<p>7. Niet alle producten van de afdeling Bevolking zijn in de Legesverordening opgenomen. Inmiddels zijn de ontbrekende producten toegevoegd.</p>
<p>Ministerie van Gezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid</p>
<p><u>Tewerkstellingsvergunningen</u></p>
<p>1. De wettelijke doorlooptijd wordt in de meeste gevallen niet gehaald en bij de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor aanmaarmelsjes hoeven minder documenten worden overgelegd dan wettelijk is voorgeschreven.</p>
<p><u>Verstrekken van Onderstand en PP-kaarten</u></p>
<p>2. In de cliëntdossiers ontbreken voorgeschreven documenten en interne procedures.</p>
<p>3. 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.</p>
<p>4. 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.</p>
<p>Ministerie van Justitie</p>
<p><u>Opbrengst accijnsbelasting</u></p>
<p>1. De door de Importeurs aangegeven waarden worden door de Douane niet periodiek gecontroleerd.</p>
<p>2. Het geautomatiseerde systeem van de Douane voor de aangifte van de Importeurs van brandstoffen kon de aangifte van een nieuwe importeur niet verwerken.</p>
<p>3. Er bestaat geen duidelijk onderscheid tussen 'subsidies' en 'financiële bijdragen'. Een formele regeling voor 'financiële bijdragen' ontbreekt.</p>
<p>Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie</p>
<p><u>Opbrengst jaarlijkse economische vergunningen</u></p>
<p>1. Het bestand van bedrijven die jaarlijks een economische vergunning aanvragen, is vervuld.</p>
<p>2. De volledigheid van de opbrengst wegens aan BT&P verleende concessie wordt intern niet gecontroleerd.</p>
<p><u>Subsidieverstrekking</u></p>
<p>3. De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.</p>
<p>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Planning, Milieu en Infrastructuur</p>
<p>1. Domeinbeheer beschikt niet over betrouwbare informatie over de voorraad gronden van de overheid. Een verband met de registratie van het Kadaster wordt niet gelegd.</p>

Bevindingen per ministerie

VROMI-vergunningen

2. 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.

Opbrengst Legebouwvergunning

3. Als gevolg van een invoerfout zijn de leges consequent verkeerd berekend.

Subsidies

4. De naleving van de Subsidieverordening is onvoldoende.

Bijlage 2 Geconstateerde fouten en onzekerheden in de Jaarrekening 2011 Sint Maarten

De tabellen 9 en 10 geven een opsomming van alle door ons geconstateerde getrouwheidsfouten en onzekerheden in de Jaarrekening 2011 van Sint Maarten. Tabel 11 geeft een overzicht van de afwijkingen betreffende de inrichting van de jaarrekening ten opzichte van de comptabiliteitsvoorschriften.

Tabel 9 Getrouwheidsfouten in de Jaarrekening 2011 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.	Banktegoed Crime Fund niet in de jaarrekening verantwoord	2.265.254
3.	Ontbreken van voorzieningen voor toekomstige kosten wegens VUT en duurtetoeslag.	Niet te bepalen
4.	Te hoge voorziening voor kosten SEI-projecten.	5.746.950
5.	Te hoge voorziening voor kosten inrichten vreemdelingenketen.	3.673.000
6.	Foutieve rubricering van kosten en opbrengsten	15.520.043
7.	Niet uit de balans blijvende verplichtingen. Ten onrechte schuld aan SZV opgenomen	22.709.000
	Totaalfouten	49.914.247

Tabel 10 Onzekerheden in de Jaarrekening 2011 Sint Maarten

Nr.	Omschrijving
1.	Waardering en verdeling MVA, als gevolg van ontbreken objectenadministratie en ontbreken van een recent waarderingsrapport voor Gebouwen in aanbouw.
2.	FVA, langlopende studieleningen. Geen onderbouwing van de omvang van de vordering en de getroffen voorziening.
3.	Debiteuren na aftrek van de getroffen voorziening, onzeker wegens ontbreken onderliggende specificaties en aansluitingen.
4.	Liquide middelen. Geen bevestiging van de banken.
5.	Kortlopende schulden. Ontbrekende documentatie over APS. Kortlopende schulden, APS wegens voorziening backservice pensioenen. Kortlopende schulden, Crediteuren. Ontbreken sluitende crediteurenadministratie
6.	Kortlopende schulden. Nog geen definitieve vaststelling boedelscheiding.
7.	<u>Ontbreken van specificaties en onderbouwing ten aanzien van:</u>

Jaarrekening 2011 Sint Maarten

Nr.	Omschrijving
7a	Reservering kosten en andere betalingsverplichtingen.
7b	Voorziening kosten.
7c	Andere verplichtingen.
8.	<u>Inkomsten</u>
8a	Belastingopbrengsten Volledigheid en rubricering.
8b	Bank license fee. Ontbreken controlerapport bij de jaarrekening 2011 van de CBCS.
8c	Ontbreken van een wettelijke basis voor het in rekening brengen van de vergoeding "Casino Controliers".
8d	Opbrengst Business License Fees. Ontbreken van aansluiting tussen grootboek en de administratie van het ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Transport en Telecommunicatie
8e	Opbrengsten Domeinbeheer. Ontbreken objectenadministratie.
8f	Opbrengsten BTP, ontbreken gecontroleerde jaarrekeningen van BTP.
8g	Overige opbrengsten. Herkomst onduidelijk.
	Overige opbrengsten. Ontbreken onderbouwing.
9.	Personeelskosten. Ontoereikende Interne organisatie en ontbreken van sub-administratie en onderliggende documenten.
10.	Kosten wegens inkoop van goederen en diensten, inclusief de ziektekosten van PP-patiënten en BZV-verzekerden. Ontoereikende interne organisatie en ontbreken van onderliggende documenten.
11.	Subsidies. Ontoereikende Interne organisatie en ontbreken van onderliggende documenten.
12.	<u>Overige onzekerheden</u>
12a	De SOAB heeft geen inzage gekregen in de notulen of de besluitenlijst van de vergaderingen van de Raad van Ministers.
12b	Hoofdstuk 11.5 van de jaarrekening. De SOAB heeft onvoldoende ondersteunende documentatie ontvangen.

Tabel 1.1 Afwijkingen ten opzichte van de comptabiliteitsvoorschriften

Nr.	Omschrijving
	De jaarrekening is niet in overeenstemming met comptabiliteitsvoorschriften opgesteld:
1.	Investerings die zijn gefinancierd door derden zijn en de financiering daarvan zijn niet in de jaarrekening verantwoord (artikel 4, lid 2 en artikel 29, sub b).
2.	Staat (artikel 18, sub c, n en artikel 20 CV).
3.	Geen gedetailleerd overzicht van de inkomsten en uitgaven over de periode 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010 per economische kostencategorie en functie, (artikel 18, sub c, n en artikel 20 CV).
4.	Geen gedetailleerd overzicht van de inkomsten en uitgaven over de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2011 per economische kostencategorie en functie (artikel 18, sub c, n en artikel 20 CV).
5.	Geen overzicht personeelskosten (artikel 18, sub 8 CV).
6.	Ontoereikend inzicht in zowel de financiële positie als de baten en lasten van de collectieve sector (artikel 2 CV).
7.	Geen overzicht van de door de collectieve sector opgenomen (langlopende) geldleningen en geen overzicht van door de collectieve sector uitgegeven (langlopende) geldleningen (artikel 18, sub l en j).
8.	Geen staat van de in het afgelopen dienstjaar en daaraan voorafgaande dienstjaren opgelegde aanslagen, alsmede de vermoedelijke toekomstige belastingontvangsten die daarop betrekking hebben (artikel 29, sub c).

Bijlage 3 De scores per PEFA hoofdindicator

PEFA indicatoren		Nulmeting 2010	Ambitie 2011	Realisatie 2011	Ambitie 2015
Betrouwbaarheid van de begroting					
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land.	D	D	B†	C
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen.	D	D	n.s.	C
3	Realisatie van de Inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land.	D	D	C†	C
4	Achterstallige betalingen.	D	D	D	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+	B	D+	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	D	A
Beleidsmatig begroten					
10	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces.	D+	D+	D+	B
11	Beleidsmatige meerjarenramingen.	D+	D+	C+†	B
Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting					
12	Helderheid belastingplicht.	C	C	C+*	B
13	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen.	D+	D+	C†	B
14	Effectiviteit inning belastingaanslagen.	D+	D+	D+	B+
15	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen.	D+	D+	D+	C+

Jaarrekening 2011 Sint Maarten

PEFA indicatoren	Nulmeting 2010	Ambitie 2011	Realisatie 2011	Ambitie 2015
16 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties.	C++	C+	B↑	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+	D+	C+
20 Interne audits.	D+	D+	C+↑	B
<i>Administratie, vastlegging en verslaggeving</i>				
21 Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures.	C+	C	D↓	B
22 Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen.	D	D	D	B
23 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages.	D+	D+	C+↑	B+
24 Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening.	D	D	D	B
<i>Extern toezicht en controle</i>				
25 Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Algemene Rekenkamer.	D	C+	D+↑	B+
26 Toezicht Staten op totstandkoming begroting.	D+	C+	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+	D+	C

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

Totstandkoming	Betrouwbaarheid	Beleidsinformatie dient voldoende betrouwbaar tot stand te zijn gekomen.	
	Betrouwbaar en valide	Validiteit	Begrippen moeten valide gemeten worden, dat wil zeggen begrippen moeten zodanig geoperationaliseerd en gemeten zijn dat je meet wat je meten wilt.
	Ordelijk en controleerbaar	Het totstandkomingproces moet achteraf reconstrueerbaar zijn. Voor systemen van reguliere prestatiegegevens geldt dat een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie moet het mogelijk moeten maken om een uitspraak te doen over de kwaliteit van niet-financiële informatie. Voor evaluatieonderzoek geldt dat een onderzoeksdossier in deze informatie moet kunnen voorzien.	
	Kosteneffectief	De kosten van het genereren van de beleidsinformatie moeten opwegen tegen de opbrengsten ervan.	
	Relevante en betrouwbare weergave	Volledig	Alle informatie die, gelet op de doelen, beschikbaar zou moeten zijn om te sturen, leren of verantwoorden is beschikbaar.
Presentatie		Actueel	De aanwezige informatie moet actueel zijn
		Tijdig	De benodigde informatie dient op tijd beschikbaar zijn
		Afwezigheid van materiële fouten	
	Begripelijkheid	Toegankelijk / helder	De informatie moet toegankelijk zijn voor de gebruikers ervan
		Eenduidig	De informatie mag niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.
	Consistentie in de tijd	De gegevens moeten in de tijd vergelijkbaar zijn en wijzigingen in eerder verstrekte gegevens moeten worden geëxpliciteerd.	
Vergelijkbaarheid	Consistentie tussen onderdelen in de beleidsketen	De gegevens moeten aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd en de wijze van prestatie meting moet aansluiten op de ingezette instrumenten en de prestatiedoelstelling; de wijze van effectmeting moet aansluiten bij het maatschappelijke probleem en de maatschappelijk effectdoelstelling	
	Consistentie tussen verschillende informatiebronnen	Verschillende gegevens over eenzelfde onderwerp moeten onderling consistent zijn. Gegevens uit verschillende bronnen over eenzelfde object moeten met elkaar vergeleken worden en liefst naast elkaar worden gepresenteerd. Als gegevens strijdig met elkaar zijn, moet dit expliciet vermeld worden en zo mogelijk verklaard.	

LITERATUUR

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

AR (2013). *Pensioenen Sint Maarten 2011*. Algemene Rekenkamer, 16 april 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.

Comptabiliteitslandsverordening (2010), GTno. 23

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

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



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

7 oktober 2013

Algemene Rekenkamer, E. Camille Richardson St. #13, Philipsburg, Sint Maarten