



Algemene Rekenkamer Curaçao

Aan de voorzitter en leden van de
Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Alhier

Uw nummer:

Uw brief van:

Ons nummer:
068/11/CUR

Willemstad, 24 november 2011

Onderwerp: Rapport gebruik creditcard
door de griffier in de periode januari 2008 tot 1 april 2011

Op 14 maart 2011 heeft de Algemene Rekenkamer Curaçao van de voorzitter van de Staten van Curaçao een schriftelijk verzoek ontvangen om te onderzoeken:

- a. Of de tot 1 april 2011 fungerende griffier van de Staten zich ten aanzien van kosten die de tot 1 april 2011 fungerende griffier heeft gemaakt en/of heeft geautoriseerd, heeft gehouden aan de comptabiliteitsvoorschriften en/of de regels van goed financieel beheer
- b. Of de tot 1 april 2011 fungerende griffier een familielid werk heeft gegeven en of haar taak en gezag op een integere wijze heeft uitgevoerd.

In dit rapport brengt de Kamer verslag uit van haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1. Reikwijdte van het onderzoek

Vanaf 10 oktober 2010 geldt de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao. Noch in deze landsverordening, of enig andere wetgeving, zijn overgangsregelingen opgenomen ten aanzien van onderzoeken door de Kamer die betrekking hebben op de periode vóór 10 oktober 2010. De Kamer heeft voor wat betreft de periode vóór 10 oktober 2010, de keuze gemaakt alleen die zaken te onderzoeken die van groot belang zijn voor het land Curaçao. Onderzoeken naar de jaarrekeningen van het voormalige land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao vindt de Kamer van groot belang. Desondanks heeft de Kamer bij wijze van hoge uitzondering in dit geval ervoor gekozen om ook de kosten van vóór 10 oktober 2010 te onderzoeken, mede gezien de reactie van de voorzitter van de Staten op het conceptrapport.

De bevindingen van de Kamer hebben betrekking op het handelen inzake het gebruik van de creditcard en het geven van opdracht voor het verzorgen van maaltijden ten behoeve van de Staten door de tot 1 april 2011 fungerende griffier van de Staten over de periode januari 2008 tot en met 1 april 2011.

2. Werkwijze van de Kamer

Ten behoeve van het onderzoek heeft de Kamer van de voorzitter van de Staten, alsmede van een medewerker van het archief van de Staten, afschriften van documenten ontvangen. Deze documenten, samen met de originele, heeft de Kamer bestudeerd. De documenten die de Kamer van de voorzitter van de Staten heeft ontvangen betroffen alle kosten die middels een creditcard op naam van de Staten door de griffier zijn gemaakt in de periode 2008 tot en met april 2011.

Verder heeft de Kamer interviews gehouden met de tot 1 april 2011 fungerende griffier, een voormalige en de huidige griffier.

3. Wet- en regelgeving

In het kader van het onderzoek is onder andere de volgende wet- en regelgeving aan de orde:

1. Besluit van de Raad van Ministers van september 1998 inzake het verstrekken van creditcards op naam van de voorzitter, griffier en substituut griffier.
2. Beleid inzake creditcardgebruik Staten.
3. Algemeen machtigingsbesluit zelfstandig budgetbeheer (PB 2007 no. 99).
4. Landsverordening comptabiliteit Curaçao 2010.

Ad 1. Besluit Raad van Ministers september 1998

De Raad van Ministers is in september 1998 akkoord gegaan met het schriftelijke verzoek van de minister van Financiën (98-09-09-01 Staten) om voor dienstdoeleinden creditcards op naam van de voorzitter, griffier en substituut griffier te verstrekken. Volgens dit besluit bedraagt het maximumbedrag Naf 10.000 of US\$ 5.500 en komen de kosten ten laste van de begrotingspost 'Representatie en Voorlichting' (4.001.10.34.373).

Ad 2 Beleid inzake creditcardgebruik Staten

Op 20 september 2011 is door de 'Commissie van Huishoudelijke Aangelegenheden van de Staten van Curaçao' het beleid creditcardgebruik Staten vastgesteld. Het beleid maakt duidelijk voor welke kosten de creditcard bedoeld is, welke richtlijnen daarbij van toepassing zijn en hoe de bestedingen intern gecontroleerd worden.

Ad 3. Algemeen machtigingsbesluit zelfstandig budgetbeheer

Op grond van artikel 3 van het machtigingsbesluit zelfstandig budgetbeheer kan de minister de hem toegekende vertegenwoordigingsbevoegdheid ten aanzien van specifieke onderwerpen mandateren aan een directie, coördinator en hoofd van dienst. Het gaat hierbij om uitgaven wegens huur en lease van kantoorapparatuur, gebouwen en vervoerswagens, reis- en verblijfskosten, electra, water, telefoonvoorzieningen, abonnementen lectuur, schrijf- en kantoorbenodigdheden, subsidies, dienstverlening betreffende schoonmaak, bewaking en beveiliging van overheidsgebouwen, onderhoud, verzekeringen e.d.

Ad 4. Comptabiliteitsvoorschriften

Uitgaven worden gedaan door hoofden van dienst of door andere gemachtigden en niet door de bewindslieden zelf. De betrokkenen krijgen van „hun" minister jaarlijks een machtiging voor geregeld terugkerende uitgaven. Daarom is in het eerste lid van artikel 40 bepaald dat de minister die het aangaat tezamen met de minister van financiën aan bepaalde ambtenaren en personen die in dienst zijn van collectieve sectorentiteiten een

algemene machtiging kan geven met betrekking tot de door de beide ministers aan te wijzen functies op de begroting.

Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen kan dus alleen gebeuren door diegenen die daartoe zijn aangewezen. Het bedrag waarvoor die persoon is gemachtigd, moet in het machtigingsbesluit zijn aangegeven en in overeenstemming zijn met het geautoriseerde begrotingsbedrag van het onderdeel waarover hij/zij het beheer heeft. Als andere personen dan de gemachtigden een met een verplichting verband houdende rechtshandeling hebben verricht, is het Land op grond van het zesde lid niet aan het resultaat van de rechtshandeling gebonden. Het is derhalve voor derde partijen van belang dat zij zich voorafgaande aan het sluiten van een contract ervan vergewissen wie welke bevoegdheden heeft om het Land juridisch te binden. Om die reden worden de namen en functies van degenen die door de minister die het aangaat samen met de minister van financiën zijn gemachtigd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen, bijgehouden in een register (derde lid). Dit register is openbaar omdat het na elke wijziging, maar in elk geval iedere zes maanden, wordt gepubliceerd. Het publiek, waaronder bijvoorbeeld leveranciers, kan dit register raadplegen om desgewenst iemands bevoegdheid tot het aangaan van een bepaalde rechtshandeling vast te kunnen stellen.

Voor die functies waarvoor geen overheidsdienaar van een machtiging is voorzien, kan voor een incidenteel geval een ministeriële machtiging van de Minister van Financiën worden gegeven. Die machtiging heeft dan betrekking op de rechtshandeling die samenhangt met het aangaan van een specifieke (financiële) verplichting. De machtiging moet voorafgaand aan het verrichten van de rechtshandeling zijn verstrekt.

Het vijfde lid van artikel 40 bepaalt dat van alle besluiten als bedoeld in de leden 1 en 2, zodra zij in werking zijn getreden, een afschrift wordt gezonden aan de Algemene Rekenkamer en aan de accountant van het Land.

4. Bevindingen inzake de kosten

4.1 Wet- en regelgeving/bevoegdheden

Besluit Raad van Ministers september 1998

De Raad van Ministers is in september 1998 akkoord gegaan met het schriftelijke verzoek van de minister van financiën (98-09-09-01 Staten) om ten behoeve van dienstdoeleinden een creditcard op naam van de voorzitter, de griffier en de substituut griffier te verstrekken. Volgens dit besluit bedraagt het maximumbedrag Naf 10.000 of US\$ 5.500 en komen de kosten ten laste van de begrotingspost 'Representatie en Voorlichting' (4.001.10.34.373).

Het voorstel van de minister van Financiën is gebaseerd op een schriftelijk verzoek van de griffier (827G/97-98 27 augustus 1998). De griffier verzoekt een creditcard te verstrekken voor het betalen van de kosten verbonden aan activiteiten van representatieve aard die tijdens de Staten moeten worden verzorgd, bij gebeurtenissen die niet vooraf kunnen worden gepland. Volgens het verzoek geven de normale procedurerichtlijnen voor de betaling van de deze kosten geen juiste oplossing. Volgens het verzoek van de griffier doen deze gebeurtenissen zich voor wanneer

- a. de Staten(voorzitter) bezoekers en buitenlandse gasten ontvangt met wie de nodige besprekingen moeten worden gevoerd, welke soms onder lunchtijd worden voortgezet en
- b. officiële statendelegaties tijdens bezoeken aan het buitenland bepaalde uitgaven moeten verrichten ter betaling van activiteiten van zuiver representatieve aard.

De Kamer merkt op dat

- volgens het voorstel van de minister van Financiën de creditcard is bedoeld voor dienstdoeleinden, zonder dat is aangegeven welke dienstdoeleinden daaronder moeten worden verstaan. De in het voorstel van de griffier opgenomen beperking

voor het gebruik, is niet overgenomen. Desondanks besluit de Raad van Ministers, conform het voorstel van de minister van Financiën, dat de kosten verantwoord moeten worden op de post "Representatie en Voorlichting".

- het voorstel van de minister van Financiën uitgaat van een plafond per creditcard van Naf 10.000 of \$ 5.500, terwijl het besluit van de Raad van Ministers in het midden laat of het plafond gekoppeld is aan de individuele kaarten. Volgens de statements van de bank heeft het plafond betrekking op alle kaarten tezamen; dus geen plafond van Naf 10.000 per kaart.

De Kamer concludeert dat de bedoeling van het gebruik van de creditcard gedeeltelijk duidelijk is, namelijk het betalen van kosten die verband houden met de kosten wegens representatie en voorlichting. Echter in het raadsbesluit is onvoldoende specifiek aangegeven dat de kaart alleen gebruikt mag worden voor de hiervoor genoemde kosten. Verder stelt het raadsbesluit niet als voorwaarde dat de creditcard alleen bij gebeurtenissen die niet vooraf kunnen worden gepland, gebruikt mag worden.

Op 20 september 2011 vastgesteld beleid creditcardgebruik

Het beleid creditcardgebruik Staten is pas recent (20 september 2011) door de 'Commissie van Huishoudelijke Aangelegenheden van de Staten van Curaçao' vastgesteld.

Algemeen machtigingsbesluit zelfstandig budgetbeheer (PB 2007 no. 99)

De machtiging op grond van artikel 3 van het machtigingsbesluit zelfstandig budgetbeheer van de minister aan de Statenvoorzitter kon de Kamer niet worden getoond, evenmin de machtiging van de Statenvoorzitter aan de griffier.

Comptabiliteitsvoorschriften

De machtiging als bedoeld in artikel 40 is pas recent door de statenvoorzitter aan de griffier gegeven. Op 20 september 2011 heeft de voorzitter van de Staten de griffier en de waarnemend griffier gemachtigd om namens hem privaatrechtelijke handelingen te verrichten die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen tot een bedrag van Naf 7.500. Dit houdt in dat de griffier hieraan voorafgaand geen bevoegdheid heeft gekregen om verplichtingen ten laste van de begroting aan te gaan.

Samenvattend stelde de Kamer vast dat:

- De aan de minister toegekende vertegenwoordigingsbevoegdheid ten aanzien van specifieke onderwerpen niet aan de voorzitter van de Staten is gemandateerd.
- De voorzitter van de Staten de tot 1 april 2011 fungerende griffier, niet de bevoegdheid heeft gegeven om namens de voorzitter van de Staten verplichtingen aan te gaan;
- Zonder deze bevoegdheid alle aanschaffingen middels de creditcard formeel als onrechtmatig zijn aan te merken.
- De Raad van Ministers in september 1998 de griffier de bevoegdheid heeft gegeven om een creditcard te gebruiken voor de dienst;
- Er volgens de letter van het besluit van de Raad van Ministers geen beperkingen waren verbonden aan het gebruik van de kaart;
- Tot 20 september 2011 waren geen voorwaarden aan het gebruik van de kaart verbonden;
- Er geen vastgestelde procedure bestond inzake het aangaan van verplichtingen door het gebruik van de creditcard die op naam van de Staten staat.

De Kamer concludeert dat kennelijk vóór 20 september 2011 niet is onderkend dat bij het gebruik van de creditcard (financiële afwikkeling van een aangegane financiële verplichting, of wel betalen) eerst de gebruiker van de kaart (met uitzondering van de voorzitter van de Staten na 10 oktober 2010) gemachtigd moet zijn om de financiële verplichting aan te gaan.

4.2 Opzet van de administratieve organisatie en interne controle

Ten behoeve van de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsgeld moeten administratief organisatorische maatregelen worden getroffen. Te denken hierbij is aan afspraken over welke functionaris welke bevoegdheden heeft (aanbrengen van onder andere controletechnische functiescheidingen) en hoe daarover verantwoording moet worden afgelegd.

Ten behoeve van het voorkomen en het tijdig ontdekken van fouten, maar ook om intern vast te stellen dat nog steeds overeenkomstig de voorschriften wordt gehandeld, is het nodig dat afspraken zijn gemaakt over de verantwoording die moet worden afgelegd over de bestedingen. Omdat de voorzitter van de Staten de budgetverantwoordelijke is (ook al zou hij de griffier en/of anderen hebben gemachtigd om financiële verplichtingen aan te gaan), is volgens de Kamer eerst sprake van een adequate opzet wanneer op hoofdlijnen de volgende punten daarin zijn opgenomen:

- a. vastgestelde en duidelijk procedures en richtlijnen inzake het gebruik van de creditcard;
- b. door middel van een interne Purchase Order wordt de gebruiker van de creditcard vooraf gemachtigd tot het aangaan van financiële verplichtingen
- c. maandelijkse verantwoording door de griffier aan de voorzitter van de Staten, onder overlegging van originele brondocumenten, zoals bestelopdrachten, programma van activiteiten, bankstatements, facturen en betaalbewijzen e.d.
- d. deze verantwoording dient door de voorzitter te worden gecontroleerd en dient bij goedkeuring ten teken daarvan door hem te worden voorzien van zijn handtekening.

De Kamer stelde vast dat de hierboven genoemde maatregelen tot 20 september 2011 niet waren getroffen.

Omdat besteding van het budget buiten de voorzitter van de Staten om plaatsvond, kon de voorzitter als budgethouder tot 1 april 2011, onmogelijk 'in control' zijn. Volgens het machtigingsbesluit van 20 september 2011, waarin de griffier en waarnemend griffier worden gemachtigd om namens de voorzitter privaatrechtelijke handelingen te verrichten die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen, is de griffier vanaf 1 april 2011 steeds door middel van een Purchase Order vooraf gemachtigd tot het aangaan van financiële verplichtingen.

Op grond hiervan concludeert de Kamer dat de opzet van de administratieve organisatie tot 1 april 2011 volstrekt onvoldoende is geweest. Ten aanzien van de situatie daarna voldoet de opzet, voor wat betreft het de Staten aangaat, aan de daaraan te stellen eisen.

4.3 De kosten

De Kamer heeft inzage gehad in de 'statements of account' van een plaatselijke bank inzake een creditcardrekening die op naam staan van "Staten van Curaçao (tot 10 oktober 2010 de Staten van de Nederlandse Antillen), Wilhelminaplein 4, Curaçao". Op deze statements zijn mutaties verantwoord die betrekking hebben op twee kaartnummers, namelijk één van de voorzitter en één van de griffier van de staten.

In de periode januari 2008 tot en met maart 2011 is de creditcard van de griffier gebruikt voor het betalen van de volgende kosten voor dienstdoeleinden conform het besluit van de Raad van Ministers van september 1998:

- lunches, diners, relatiegeschenken tijdens bezoeken van buitenlandse gasten en bezoeken van statenleden aan het buitenland;
- kosten ten behoeve van de Staten zelf (opening zittingsjaar, lunches en diners);
- kantoorbenodigdheden.

Met de creditcard zijn in de onderzoeksperiode, kosten betaald tot een bedrag van US\$ 67.983,66.

Van de volgende uitgaven heeft de Kamer slechts via de afrekeningen van de creditcardmaatschappij en aantekeningen van de griffier, de bestemming kunnen afleiden; onderliggende facturen van derden en kwijtingsbewijzen ontbraken dus.

Kosten viering 70 jaar Staten, verzenden posters	US\$	304
Kosten Contactplan 23-25 maart 2009 te Sint Maarten		1.292
Kosten Bip-POK bijeenkomst 3-5 juni 2009 op Sint Maarten		550
Diverse tickets luchtvaartmaatschappijen		1.003
Bijeenkomst te Bonaire, juni 2010		839
Aanschaf elektronische apparatuur		1.000
Diverse kleine posten		<u>253</u>
Totaal	US\$	<u>5.241</u>

Het ontbreken van de onderliggende documenten is voor de Kamer onduidelijk gebleven.

4.4 Conclusie gebruik creditcard

Samenvattend zijn de bevindingen van de Kamer ten aanzien van de situatie tot 1 april 2011, de volgende:

- onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Staten heeft altijd de situatie bestaan waarin het de griffier werd toegestaan om gebruik te maken van de creditcard van de Staten, zonder dat de griffier de bevoegdheid werd gegeven om financiële verplichtingen aan te gaan,
- de machtiging van de Raad van Ministers van september 1998 bevat volgens de letter van het besluit geen beperkingen aan het gebruik van de kaart,
- de opeenvolgende voorzitters van de Staten hebben geen nadere voorwaarden verbonden aan het gebruik van de kaart,
- enige vorm van toezicht door of namens de voorzitter van de Staten op het gebruik van de kaart door de griffier was niet geregeld en heeft ook nooit plaatsgevonden,
- aan de afdeling, die verantwoordelijk is voor de juistheid en de volledigheid van de financiële administratie van Curaçao, werd geen verantwoording over de besteding van de gelden afgelegd. Hierdoor bestond er onzekerheid over de juistheid en de volledigheid van de financiële administratie.

Op grond hiervan concludeert de Kamer dat tot 1 april 2011 een ongewenste situatie heeft bestaan die door de jaren heen als 'normaal' werd beschouwd. Deze situatie heeft de tot 1 april 2011 fungerend griffier bij haar benoeming aangetroffen. Ook na haar benoeming werd de situatie gecontinueerd. Om deze reden is de Kamer van mening dat zij te goeder trouw heeft gehandeld.

5. Verschaffen van werk aan een familielid

Uit de door de Kamer ontvangen afschriften van de facturen van leverancier 'A' wegens verzorgen van brood- en warme maaltijden en 'het ter beschikking stellen van invalkracht(en) ten behoeve van het verrichten van interieurwerkzaamheden', blijkt dat:

- in ieder geval vanaf 2007 regelmatig een beroep op 'A' is gedaan om bovengenoemde diensten te verrichten;
- aan de facturen een aanvraagbon is gevoegd;
- de aanvraagbon na afloop van de dienstverlening is opgesteld;
- op de aanvraagbon een blokstempel is geplaatst. Achter "akkoord voor oplevering" heeft de griffier een handtekening geplaatst, terwijl de griffier achter "De kredietbewaarder" een paraaf heeft gezet;
- de facturen niet zichtbaar intern zijn gecontroleerd op juiste tenaamstelling, oplevering diensten, prijs, hoeveelheid e.d.;
- van een vaste of doorlopende opdracht om de diensten te verrichten niet is gebleken.

Uit het feit dat regelmatig diensten van 'A' zijn afgenomen, trekt de Kamer de conclusie dat de maaltijden en de overige dienstverlening kennelijk hebben voldaan aan de wens van de gebruikers. Mede gezien hetgeen tijdens de interviews aan de Kamer is meegedeeld gaat de Kamer ervan uit dat wanneer dat niet het geval zou zijn, de leden van de Staten zouden

hebben verzocht om een andere leverancier. Dat de statenleden genoeg zouden hebben genomen met een afwijzing van de griffier op zo'n verzoek, lijkt de Kamer onwaarschijnlijk.

Naar het oordeel van de Kamer heeft de tot 1 april 2011 fungerend griffier ten aanzien van de opdrachtverstrekking aan 'A' geen handelingen verricht op basis waarvan geconcludeerd moet worden dat zij haar taak en gezag niet op een integere wijze heeft uitgevoerd.

6. Reactie van op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer

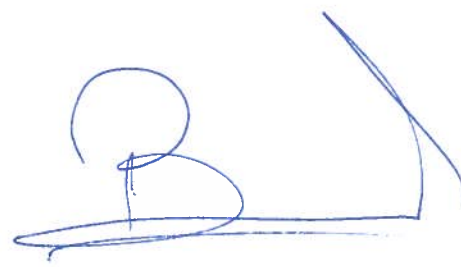
De Kamer heeft bij brief van 17 augustus 2011 de griffier van de Staten uitgenodigd zijn commentaar te leveren op de bevindingen van de Kamer zoals neergelegd in een conceptrapport. De voorzitter en de griffier hebben hierop op 26 september 2011 schriftelijk gereageerd. Naar aanleiding hiervan is het rapport, daar waar nodig, aangepast.

Willemstad, 24 november 2011

De Algemene Rekenkamer Curaçao



K.E. Ersilia RA
Secretaris



F.H. Breedijk
Voorzitter