

## RAPPORT IN HET KORT

De Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) heeft de wettelijke taak om de jaarrekening van het Land te onderzoeken. Op basis van het oordeel van de Rekenkamer kunnen de Staten de jaarrekening vaststellen en décharge verlenen aan de ministers voor het gevoerde beleid. Bovendien is de bevolking in staat om aan de hand van deze onderzoeksresultaten rekenschap te vragen aan de overheid.

Onderzocht is of:

1. de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten in het jaar 2019 tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving (financiële rechtmatigheid);
2. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie van het Land per 31 december 2019 en het resultaat over 2019 (getrouwe weergave)<sup>1</sup>.

De onderzoeksresultaten zijn het volgende.

1. De verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten in 2019 zijn niet tot stand gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving.

De basis voor dit oordeel is als volgt.

- a. De verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten zijn niet tot stand gekomen in overeenstemming met de vastgestelde landsbegroting. De rechtmatigheidsfout wegens de begrotingsoverschrijdingen bedraagt totaal NAf. 178,1 miljoen. Het bestaat uit een begrotingsoverschrijding van de uitgaven van totaal NAf. 97,3 miljoen (55%) en van de inkomsten van totaal NAf. 80,8 miljoen (45%).

De begrotingsoverschrijding van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door GMN voor NAf. 70,9 miljoen (73%) en SOAW voor NAf. 12,5 miljoen (13%).

De begrotingsoverschrijding van de inkomsten wordt voor vierenzestig procent (64%) veroorzaakt doordat NAf. 51,9 miljoen begrote inkomsten voor FIN niet zijn gerealiseerd.

- b. De verplichtingen en de uitgaven zijn ook niet tot stand gekomen volgens de andere relevante wettelijke regelingen zoals die inzake subsidie. De rechtmatigheidsfout bedraagt totaal NAf. 357,6 miljoen. Dit bedrag betreft alle rechtmatigheidsfouten van NAf. 535,7 miljoen met uitzondering van de begrotingsoverschrijdingen van NAf. 178,1 miljoen. Deze fout van NAf. 357,6 miljoen bestaat grotendeels uit

---

<sup>1</sup> De jaarrekening geeft een getrouwe weergave als deze is opgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de Lv C-2010. Gezien deze verordening deels het financieel verslaggevingsstelsel voor het opstellen van deze jaarrekening betreft.

subsidies voor een totaalbedrag van NAf. 256,8 miljoen die zijn verstrekt zonder de vereiste subsidiebeschikkingen en overdrachten van totaal NAf. 39,2 miljoen die betaald zijn zonder de onderliggende overeenkomsten. De salarissen bevatten ook onrechtmatigheden. De betaalde salarissen aan de ministers en het personeel van het gevangeniswezen hebben geen wettelijk grondslag. De totale omvang van dit bedrag kon niet bepaald worden.

- c. De uitgaven en de ontvangsten waarvan het onzeker is of deze volgens de relevante wettelijke regelingen zijn ontstaan. Deze rechtmatigheidsonzekerheid bedraagt totaal NAf. 3.171 miljoen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de onzekerheid rondom de rechtmatigheid van de belastinginkomsten van NAf. 1.412,9 miljoen (45%) daar de interne beheersing rondom deze inkomsten niet voldoende is.

## 2. De jaarrekening geeft geen getrouw beeld van de financiële positie van het Land per 31 december 2019 en het resultaat over 2019.

De basis voor dit oordeel is dat deze jaarrekening de volgende tekortkomingen heeft.

- a. Het is niet opgesteld volgens alle betreffende bepalingen van de Lv C-2010. Zo worden de begrotingswijzigingen niet in de jaarrekening toegelicht. De begrotingsafwijkingen ten opzichte van de door de Staten vastgestelde begroting zijn ondanks dat de wet<sup>2</sup> dit voorschrijft niet in de jaarrekening toegelicht. Hierdoor ontbreken belangrijke gegevens zoals de redenen en de (financiële) impact van deze wijzigingen. De jaarrekening bevat NAf. 26,1 miljoen aan getrouwheidsfouten en NAf. 5.482 miljoen aan getrouwheidsonzekerheden. De getrouwheidsfout betreft voornamelijk onterechte afboekingen van een vordering op FKP van NAf. 24,5 miljoen en een lening van NAf. 137.026. De getrouwheidsonzekerheden van NAf. 5.482 miljoen worden grotendeels veroorzaakt door de onzekerheid rondom de belastinginkomsten van NAf. 1.412,9 miljoen (26%) en het overzicht van vermoedelijke belastingontvangsten van NAf. 2.312,1 miljoen (42%).
- b. Het geeft geen getrouwe weergave van het gevoerde financieel beheer. De jaarrekening bevat met betrekking tot de rechtmatigheid en de getrouwheid totaal NAf. 561,8<sup>3</sup> miljoen aan fouten en NAf. 8.653<sup>4</sup> miljoen aan onzekerheden. Omwille van een getrouw beeld mag de jaarrekening niet meer dan NAf. 17 miljoen aan fouten en of onzekerheden bevatten. Aangezien deze jaarrekening niet aan dit

---

<sup>2</sup> Artikel 32 van de Lv C-2010.

<sup>3</sup> NAf. 535,7 miljoen + NAf. 26,1 miljoen. Zie ook bijlage 1 tabel 4.

<sup>4</sup> NAf. 3.171 miljoen + NAf. 5.482 miljoen. Zie ook bijlage 1 tabel 4.

criterium voldoet geeft het de gebruiker geen juist inzicht over de financiële positie en het resultaat van het Land.

Concluderend is het oordeel over de jaarrekening als volgt.

1. De verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten in het jaar 2019 zijn niet tot stand gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving (geen financiële rechtmatigheid).
2. De jaarrekening geeft geen getrouw beeld van de financiële positie van het Land per 31 december 2019 en het resultaat over 2019.

Derhalve is de Rekenkamer van oordeel dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de financiële positie van het Land per 31 december 2019 en het resultaat over 2019.

Dientengevolge hebben de Staten of een andere gebruiker van deze jaarrekening geen juist inzicht over de financiële positie en het resultaat van het Land. De Rekenkamer kan deze jaarrekening aldus niet goedkeuren.

Het feit dat het financieel beheer niet ordelijk en niet controleerbaar is, is de oorzaak van de hierboven vermelde bevindingen en conclusies.

Het financieel beheer is niet ordelijk en niet controleerbaar om de volgende redenen.

1. De ministeries voldoen nog niet aan de minimale eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid die zijn voorgeschreven in de Lv Fb zoals het treffen van de vereiste functiescheiding, een goede interne beheersing van de inkomsten, het aanwijzen van alle betalingsordonnateurs, het (voldoende) invullen van de interne controlefuncties bij de ministeries en het verrichten van de vereiste interne controles zoals de controle op de gegevens verwerkt in de administraties.
2. Er wordt niet (geheel) voldaan aan de overige betreffende bepalingen van de Lv Fb zoals het opstellen van landsbesluiten en ministeriële regelingen ter nadere uitwerking van onder meer procedures voor de instelling van invordering, incasso, kwijting en teruggave van ontvangsten anders dan belastingen. Alsook het opnemen van een verslag 'Beheer van de onroerende zaken' als afzonderlijke nota bij de jaarrekening.

Door de hierboven vermelde tekortkomingen heeft het Land onvoldoende waarborgen voor:

- het rechtmatig innen van de ontvangsten en betalen van de uitgaven;
- een getrouwe verantwoording van de cijfers in de jaarrekening.

De impact van deze tekortkomingen op de jaarrekening zijn de geconstateerde fouten van rechtmatigheid en getrouwheid van totaal NAf. 561,8 miljoen en de onzekerheden van totaal NAf. 8.653 miljoen. In bijlage 1 tabellen 7 en 8 worden deze fouten en onzekerheden onderverdeeld per ministerie.

Verder is geconstateerd dat vorderingen<sup>5</sup> van totaal NAf. 47,4 miljoen die ouder zijn dan een jaar nog niet zijn geïncasseerd. Deze vorderingen betreffen onder andere aflossingen op leningen die zijn verstrekt aan de Ontwikkelingsbank van de Nederlandse Antillen (OBNA) ter waarde van NAf. 15,8 miljoen en Integrated Utility Holding N.V. (Aqualectra) ter waarde van NAf. 31,6 miljoen. Deze vorderingen stonden sinds 2010 op de balans.

Op 10 februari 2021<sup>6</sup> is de RvM op basis van het advies van FIN akkoord gegaan om de vordering op OBNA om te zetten in nieuwe leningen. Inzake de vordering op Aqualectra heeft het Land (lees: FIN) tot op heden deze vordering niet geïncasseerd. Terwijl Aqualectra de schuld aan het Land in haar jaarrekening heeft verantwoord. Verder meldt Aqualectra in haar jaarrekening dat zij overweegt om deze schulden met het Land te gaan verrekenen. Ondanks dat de Rekenkamer en de SOAB sinds voorgaande jaren, het Land (lees: FIN en de minister van Financiën) erop hebben gewezen om over te gaan tot incasseren van deze vordering, is dit tot op heden nog niet gebeurd.

In 2018 heeft het Land aangegeven dat zij haar financieel beheer op orde zal brengen en houden. Als (ultieme) toetssteen hiervan zal haar jaarrekening over het dienstjaar 2021 tijdig worden vastgesteld en voorzien van een goedkeurende controleverklaring. Om dit te bewerkstelligen heeft zij een Roadmap<sup>7</sup> opgesteld. De deelprojecten opgenomen in deze Roadmap staan onder andere opgenomen in bijlage 3. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat de realisatie van de oplossingen hierin achterlopen op de planning. Mede om deze reden zijn de onderstaande aanbevelingen aangedragen in dit rapport.

### Aanbevelingen

De Rekenkamer constateert bij herhaling dat er ernstige tekortkomingen en zwaktes zijn in het financieel beheer van het Land. Dit heeft geleid, om 10 oktober 2010 als meetpunt te nemen, dat er sinds de verkrijging van de status van autonoom Land binnen het Koninkrijk, de jaarrekeningen van het Land jaarlijks door de Rekenkamer zijn afgekeurd.

---

<sup>5</sup> Volgens Artikel 23 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao zal de Rekenkamer er zoveel mogelijk op toezien of de vorderingen van het Land met de vereiste voortvarendheid worden afgewikkeld.

<sup>6</sup> Zaaknummer 2021/003411.

<sup>7</sup> Deze Roadmap is door de SOAB opgesteld.

Er worden continu plannen gemaakt door het Land om de hierboven vermelde problematiek aan te pakken echter zonder onder andere een tijdige uitvoering en er wordt daarom geen tijdige en voldoende voortgang geboekt. Het Land voldoet mede hierdoor feitelijk dan ook niet aan de beginselen van goed openbaar bestuur met betrekking tot transparantie en publieke verantwoording. Met transparantie wordt onder andere bedoeld dat de jaarrekening deugdelijk is en voldoet aan alle relevante wettelijke bepalingen. Onder publieke verantwoording wordt verstaan dat de overheid een getrouwe verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen. Het behelst verder dat de overheid *'in control'* is.

De Rekenkamer is zich bewust van de uitdagingen die Curaçao als relatief klein land heeft om complexe problemen op te lossen. Het is echter een hoogst zorgwekkende situatie dat de openbare financiën en de verantwoording daarover niet op orde zijn. Het Land kan zich dit niet langer permitteren. Overigens is het tot nu toe niet duidelijk of de eerdere afspraak met het Cft om tot een goedkeurende verklaring voor het Land voor de jaarrekening 2021 te komen nog haalbaar is. Het Land nog geen officiële mededeling hierover gedaan.

De Rekenkamer beveelt de Staten aan om van de RvM/minister van Financiën met spoed te vragen of de realisatie van een goedkeurende controleverklaring voor 2021 nog realiseerbaar is. De Staten worden ook aanbevolen om met spoed van de RvM te eisen hoe ervoor gezorgd zal worden dat de aanbevelingen van de Rekenkamer en ook die van de SOAB met de nodige urgentie effectief uitgevoerd zullen worden. Het houdt vanzelfsprekend ook in dat er een grondige analyse wordt verricht van de oorzaken die er toe leiden dat de uitvoeringskracht van plannen tot nu toe onvoldoende is en dat effectieve oplossingen aangedragen worden. Er wordt verder aanbevolen om continu toezicht te houden op dit onderwerp en de minister van Financiën periodiek verantwoording te vragen over de voortgang.

Voorts geeft de Rekenkamer op basis van haar bevindingen de volgende aanbevelingen. Dergelijke aanbevelingen zijn ook in de rapporten inzake de jaarrekeningen 2016, 2017 en 2018 gedaan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Zie ook <https://www.rekenkamercuracao.cw/rechtmatigheid> voor deze rapporten.

Aan de Staten wordt wederom het volgende aanbevolen.

1. De regering te verzoeken om de nodige informatie inzake de begrotingsoverschrijdingen van totaal NAf. 178,1 miljoen vooralsnog aan haar te verschaffen zodat zij deze overschrijdingen kan beoordelen voordat zij overgaat tot de vaststelling van de jaarrekening 2019 inclusief de begrotingswijzigingen;
2. Toezien dat de minister van Financiën alsook de RvM de hieronder vermelde aanbevelingen zo spoedig opvolgen rekening houdende met de doelstelling van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening.
3. Aan de minister van Financiën te verzoeken om duidelijkheid te verschaffen omtrent de relatie tussen het verbeteringstraject opgenomen in de Roadmap en de afspraken die zijn gemaakt in het Landspakket/de uitvoeringsagenda.

De Staten worden ook aanbevolen om de begrotingswijzigingen vast te stellen binnen de wettelijke termijnen. Volgens artikel 42 lid 1 en artikel 46 lid 1 en 2 van de Lv C-2010 dient de vaststelling van de begrotingswijzigingen op drie vaste momenten in een jaar te geschieden, namelijk uiterlijk op 15 mei, 15 augustus en 15 november.

Aan de minister van Financiën en de overige ministers van de RvM (inclusief de ministeries) wordt nogmaals het volgende aanbevolen.

1. De realisatie van de opgenomen doelstellingen in de Roadmap als topprioriteit aan te merken en dit ook uit te dragen naar hun betreffende ministeries. De opgenomen plannen en acties hierin dienen elk een afrondingsdatum te hebben en voortdurend te worden gemonitord. Geconstateerde afwijkingen in de planning dienen terstond aangekaart te worden en indien nodig aangepast.
2. Te zorgen voor beschikbaarheid van toegewijd personeel en de nodige financiële middelen.
3. Maandelijks aan de Sector Beleid en Begrotingsbeheer te rapporteren over de begrotingsuitvoering en de dreigende begrotingsoverschrijdingen om onrechtmatige overschrijdingen hierin te voorkomen.
4. De begrotingswijzigingen (inclusief de begrotingsoverschrijdingen) in de jaarrekening per ministerie toe te lichten.
5. De geldende wet- en regelgeving na te leven door onder andere de betalingsordonnateurs conform de wet aan te wijzen, de vereiste subsidiebeschikkingen op te stellen en de relevante overdrachtsovereenkomsten te ondertekenen voordat deze uitgekeerd worden.
6. De geconstateerde tekortkomingen in het jaarverslag op een uniforme wijze te verbeteren.

De minister van Financiën wordt ook aanbevolen om de nettobedragen van de baten en de lasten van de Stichting HNO Holding, HNO Vastgoed en Beheer N.V., HNO Transitie en Exploitatie N.V. en Stichting Gaming Control Board te vermelden in het overzicht van de collectieve sector. Alsook om bij het opstellen van het overzicht gebruik te maken van jaarrekeningen 2019. Indien dit om gegronde redenen niet mogelijk is dienen deze handelswijze en de redenen ook in de toelichting duidelijk te worden vermeld.

Verder wordt aan de minister aanbevolen om te zorgen dat het onderzoek door de SOAB inzake de onregelmatigheid bij de Ontvanger met spoed wordt afgerond. Verder wordt aanbevolen om alhoewel de Lv C-2010 de vermelding van deze aangelegenheden niet vereist, gepleegde onregelmatigheden ook te vermelden in het jaarverslag. Overigens wordt ook aanbevolen om met spoed gepaste maatregelen te treffen om onregelmatigheden zoals bij de Ontvanger te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn alle ministeries waarbij sprake is van ontoereikende AO/IB.

Tot slot wordt de minister van Financiën aanbevolen om de openstaande vordering bij Aqualectra met spoed te innen.