

## 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 via de Staten rekenschap te vragen aan de overheid.

Onderzocht is of:

1. de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten in het jaar 2020 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 2020 en het resultaat over 2020 (getrouwe weergave).

De onderzoeksresultaten zijn het volgende.

1. De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn in 2020 niet tot stand gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving.

In totaal is NAf. 834,6 miljoen aan verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet tot stand gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving. De basis voor dit oordeel is als volgt.

- a. De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn niet tot stand gekomen in overeenstemming met de vastgestelde landsbegroting. De rechtmatigheidsfout wegens de begrotingsoverschrijdingen bedraagt totaal NAf. 822,4<sup>1</sup> miljoen. Het bestaat uit een begrotingsoverschrijding van de uitgaven van totaal NAf. 634,2 miljoen (77%) en van de inkomsten van totaal NAf. 188,2 miljoen (23%).

De begrotingsoverschrijding van de uitgaven wordt voornamelijk veroorzaakt door FIN voor NAf. 548,3 miljoen (86%) en JUS voor NAf. 30,9 miljoen (5%).

De begrotingsoverschrijding van de inkomsten wordt door FIN voor NAf. 141 miljoen (75%) veroorzaakt en door VVRP voor NAf. 45 miljoen (24%) doordat de begrote inkomsten niet zijn gerealiseerd.

- b. De verplichtingen en uitgaven zijn ook niet tot stand gekomen volgens de andere relevante wettelijke regelingen zoals het mandateren van functionarissen voor het

---

<sup>1</sup> Onderhevig aan afrondingsverschillen.

aangaan van financiële verplichtingen (artikel 40 Lv C-2010). De totale rechtmatigheidsfout bedraagt hierdoor NAf. 12,2 miljoen. Deze fout wordt voornamelijk veroorzaakt door financiële verplichtingen en betalingen die door onbevoegde functionarissen zijn aangegaan dan wel verricht.

2. Er bestaat onzekerheid dat bepaalde uitgaven en ontvangsten volgens de relevante wettelijke regelingen zijn ontstaan.

Deze rechtmatigheidsonzekerheid bedraagt totaal NAf. 4.306,1 miljoen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de onzekerheid rondom de rechtmatigheid van de belastinginkomsten van NAf. 1.198,7 miljoen (28%) daar de interne beheersing rondom deze inkomsten niet voldoende is.

3. De jaarrekening geeft geen getrouw beeld van de financiële positie van het Land per 31 december 2020 en het resultaat over 2020.

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 begrotingsoverschrijdingen ten opzichte van de door de Staten vastgestelde begroting zijn ondanks dat de wet dit voorschrijft in artikel 32 lid c van de Lv C-2010 niet in de jaarrekening toegelicht. Hierdoor ontbreken belangrijke gegevens zoals de redenen en de (financiële) impact van deze wijzigingen.
- b. De jaarrekening bevat NAf. 18,8 miljoen aan getrouwheidsfouten en NAf. 7.703,3 miljoen aan getrouwheidsonzekerheden.
  - l. De getrouwheidsfouten zijn voornamelijk veroorzaakt door een ten onrechte verantwoorde vordering op een debiteur algemeen en een te lage waardering van een voorziening.

Ten onrechte verantwoorde vordering op een debiteur algemeen

Een vordering van NAf. 6,9 miljoen op een deelneming van het Land is ten onrechte verantwoord als een algemene debiteur terwijl dit bedrag onder de subpost debiteuren deelneming had moeten worden verantwoord. Er is dus sprake van een rubriceringsfout. Hierdoor is de subpost debiteuren algemeen voor NAf. 6,9 miljoen te hoog gewaardeerd.

Te laag verantwoorde voorziening

Er is een voorziening gevormd voor de debiteuren van totaal NAf. 118,5 miljoen maar deze dient NAf. 124,7 miljoen te zijn. Hierdoor is deze voorziening voor een

totaalbedrag van NAf. 6,2 miljoen te laag gewaardeerd. Voor de overige fouten wordt verwezen naar Bijlage 1, Tabel 4.

- II. De getrouwheidsonzekerheden van NAf. 7.703,3 miljoen worden grotendeels veroorzaakt door de onzekerheid rondom de belastinginkomsten van NAf. 1.198,7 miljoen (16%) en het overzicht van vermoedelijke belastingontvangsten<sup>2</sup> van NAf. 3.135,1 miljoen (41%). Verder bestaat onzekerheid over de aflossingsregeling binnenlandse schulden aan de CBCS van NAf. 267 miljoen. Dit bedrag betreft een voorwaardelijke verplichting uit hoofde van een gesloten overeenkomst op 28 december 2020 tussen het Land, de CBCS en de GSH in verband met de afwikkeling van de GIRO. Het is aangegaan onder de opschortende voorwaarde van een goedkeuring door de Staten van de overeenkomst. Volgens FIN hebben de Staten hun goedkeuring voor deze verplichting gegeven bij de vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2021 middels artikel 2 en de 3<sup>de</sup> nota van wijziging waarin een expliciete toelichting over de oplossing voor de GIRO is opgenomen. Voor de Rekenkamer is, na door haar diverse geraadpleegde bronnen, het onzeker of deze goedkeuring gelijk is aan de goedkeuring die de Staten moest geven voor de overeenkomst. Volgens artikel 2 van de Landsverordening van de vastgestelde begroting 2021 krijgt de regering goedkeuring van de Staten om namens het Land binnenlandse geldleningen aan te gaan in de vorm van schatkistpromessen en obligatieleningen. De aflossingsregeling binnenlandse schulden aan de CBCS is echter geen geldlening, schatkistpromesse of obligatielening. Aldus valt deze overeenkomst niet onder de paraplu van artikel 2. Alhoewel het verhaal over de afgesloten overeenkomst met de CBCS in de 3<sup>de</sup> nota van wijziging (toelichting) staat opgenomen wordt nergens expliciet in de landsverordening van de vastgestelde begroting vermeld dat de Staten deze overeenkomst hebben goedgekeurd. De Rekenkamer is van mening dat de goedkeuring door de Staten van deze overeenkomst expliciet had moeten worden vermeld in een landsverordening (wet). In de overeenkomst staat overigens als opschortende voorwaarde opgenomen dat de Staten de overeenkomst dienen goed te keuren. Aldus verwacht de Rekenkamer ook een specifieke goedkeuring van de Staten

---

<sup>2</sup> Een bijlage toegevoegd aan de jaarrekening, namelijk Model J.

inzake deze overeenkomst in een landsverordening aan te treffen. Dit kan een aparte landsverordening zijn of een landsverordening bij het vaststellen/wijzigen van de begroting of vaststellen van de jaarrekening waarin duidelijk staat vermeld dat de Staten akkoord zijn gegaan met deze overeenkomst. Aangezien dit niet het geval is bij de landsverordening waarbij de begroting van 2021 is vastgesteld, kan de Rekenkamer niet concluderen dat de goedkeuring daadwerkelijk door de Staten is gegeven. Hierdoor beschouwt de Rekenkamer deze verplichting als onzeker. Verder kon de Rekenkamer niet beschikken over het Lb zoals vereist in artikel 33 lid 3 van de Staatsregeling om een overeenkomst aan te gaan namens het Land. Dit besluit is bij navraag bij FIN niet aan de Rekenkamer verstrekt. Dientengevolge bestaat er een rechtmatigheidsonzekerheid<sup>3</sup> over het in de jaarrekening verantwoorde schuld aan de CBCS.

- c. De jaarrekening geeft geen getrouwe weergave van het gevoerde financieel beheer. Het bevat met betrekking tot de rechtmatigheid en de getrouwheid totaal NAf. 853,4<sup>4</sup> miljoen aan fouten en NAf. 12.009,4<sup>5</sup> miljoen aan onzekerheden (zie Bijlage 1, **Error! Reference source not found.**). Omwille van een getrouw beeld mag de jaarrekening niet meer dan NAf. 21,5<sup>6</sup> miljoen aan fouten en of onzekerheden bevatten. Aangezien deze jaarrekening niet aan dit criterium voldoet kan een gebruiker geen juist inzicht van de financiële positie en het resultaat van het Land hieruit krijgen.

Concluderend is het oordeel over de jaarrekening als volgt.

1. De verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten in het jaar 2020 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 2020 en het resultaat over 2020 (geen getrouwe weergave).

Derhalve is de Rekenkamer van oordeel dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de financiële positie van het Land per 31 december 2020 en het resultaat over 2020.

---

<sup>3</sup> Deze rechtmatigheidsonzekerheid is verder niet meegenomen in de lijst van fouten en onzekerheden, omdat dit bedrag reeds als rechtmatigheidsfout voor deze overeenkomst is opgenomen in het totaalbedrag van de begrotingsoverschrijdingen. Dit gezien het ook niet was begroot.

<sup>4</sup> NAf. 834,6 miljoen + NAf. 18,8 miljoen. Zie ook Bijlage 1, **Error! Reference source not found.**

<sup>5</sup> NAf. 4.306,1 miljoen + NAf. 7.703,3 miljoen. Zie ook Bijlage 1, **Error! Reference source not found.**

<sup>6</sup> Dit is één procent (1%) van de totale uitgaven gewone dienst van NAf. 2.150 miljoen. Deze norm is gebruikelijk bij de overheidsinstellingen.

Dientengevolge kunnen de Staten of een andere gebruiker van deze jaarrekening hieruit geen juist inzicht krijgen 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 grondslag 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 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 relevante 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 rechtmatigheids- en getrouwheidsfouten van totaal respectievelijk NAf. 834,6 miljoen en NAf. 18,8 miljoen en de onzekerheden van totaal successievelijk NAf. 4.306,1 miljoen en NAf. 7.703,3 miljoen. In Bijlage 1, **Error! Reference source not found.** tot en met 7 worden deze fouten en onzekerheden weergegeven en onderverdeeld per ministerie.

In 2018 heeft het Land zich voorgenomen om haar financieel beheer op orde te brengen en als zodanig te houden. Haar voornemen was toen dat de (ultieme) toetssteen hiervoor zal zijn dat haar jaarrekening over het dienstjaar 2021 voorzien zal worden van een goedkeurende

controleverklaring en tijdig zal worden vastgesteld. Om dit te bewerkstelligen heeft zij een Roadmap opgesteld. De deelprojecten opgenomen in deze Roadmap staan onder andere opgenomen in Bijlage 3. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat de realisatie van de verbeteracties achterliep op de planning van de Roadmap 2021. Verder is op basis van de ontvangen reactie van de minister gebleken dat de streefdatum voor het verkrijgen van een goedkeurende controleverklaring is verschoven. De RvM heeft een nieuwe planning vastgesteld op 2 juni 2023 waarbij een goedkeurende controleverklaring nu op zijn vroegst verwacht mag worden bij de jaarrekening van 2026. De Roadmaprapportage van 16 februari 2023 laat zien dat de verbetering van het financieel beheer volgens de nieuwe vastgestelde Roadmap op schema loopt. De Rekenkamer heeft wederom geconstateerd dat er ernstige tekortkomingen en zwaktes zijn in het financieel beheer van het Land. In het rapport over de jaarrekening 2019 heeft de Rekenkamer aangegeven dat deze tekortkomingen en zwaktes ertoe hebben geleid dat sinds de verkrijging van de status van autonoom land binnen het Koninkrijk, de jaarrekening van het Land jaarlijks door de Rekenkamer wordt afgekeurd. Er is ook aangegeven dat continu plannen door het Land worden gemaakt om de hierboven vermelde problematiek aan te pakken, echter zonder onder andere een tijdige uitvoering hiervan. Er wordt daarom geen tijdige noch voldoende voortgang geboekt. Het Land voldoet mede hierdoor 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 dat het Land in het dienstjaar 2020 mede wegens de effecten van de COVID-19 noodgedwongen vertraging heeft opgelopen in het boeken van vooruitgang in de implementatie van de verbeteringsplannen inzake het financieel beheer. Aan de hand van de vastgestelde aangepaste planning van de Roadmap zal de Rekenkamer bij controle van de toekomstige jaarrekeningen nagaan in hoeverre de verbeteracties daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het ministerie heeft niet geïnformeerd of de nieuwe geplande streefdatum voor het realiseren van een goedkeurende verklaring (op zijn vroegst bij de jaarrekening 2026) officieel is medegedeeld aan het Cft.

### Aanbevelingen

De Rekenkamer benadrukt dat de aanbevelingen van de Rekenkamer in het rapport van de jaarrekening 2019 ook voor deze jaarrekening gelden. Daarnaast draagt de Rekenkamer opnieuw aanbevelingen aan in dit rapport die kunnen bijdragen tot een effectiever verbeteringstraject van het financieel beheer.

De Staten worden dan ook aanbevolen om:

1. aan de RvM en de minister van Financiën te vragen om op zeer korte termijn aan te geven per welk jaar de realisatie van een goedkeurende controleverklaring verwacht mag worden;
2. met spoed van de RvM te verzoeken om haar in te lichten 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. Er wordt, zoals ook in geval van de jaarrekening 2019 is gedaan, verder aanbevolen om continu toezicht te houden op dit onderwerp en de minister van Financiën periodiek verantwoording te vragen over de voortgang;
3. na te gaan of de Staten de overeenkomst tussen het Land, de CBCS en de GSH hebben goedgekeurd en een eventuele goedkeuring expliciet te (laten) verwerken in een landsverordening. Alvorens over te gaan tot een eventuele goedkeuring wordt u aanbevolen om het Lb zoals vereist in artikel 33 lid 3 van de Staatsregeling om een overeenkomst aan te gaan namens het Land op te vragen.

Verder doet de Rekenkamer op basis van haar bevindingen de volgende aanbevelingen, welke grotendeels ook in de rapporten inzake de jaarrekeningen 2016-2019 zijn gegeven.

1. De regering verzoeken om de nodige informatie inzake de begrotingsoverschrijdingen van totaal NAF. 822,4 miljoen voorsnog aan hen te verschaffen zodat zij deze overschrijdingen kunnen beoordelen voordat zij overgaan tot de vaststelling van de jaarrekening 2020 inclusief de begrotingswijzigingen;
2. Toezien dat de minister van Financiën alsook de RvM de hieronder vermelde aanbevelingen zo spoedig mogelijk opvolgen rekening houdende met de doelstelling van een toekomstige goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening.

Daarnaast worden de Staten aanbevolen om de begrotingswijzigingen vast te stellen binnen de volgende wettelijke termijnen of zo spoedig mogelijk als deze worden ingediend. 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 wordt opnieuw 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 ervoor te zorgen dat financiële verplichtingen alleen worden aangegaan door functionarissen die hiervoor zijn gemandateerd. Alsook betalingen alleen te laten verrichten door daarvoor bevoegde functionarissen.
6. De geconstateerde tekortkomingen in het jaarverslag op een uniforme wijze te blijven verbeteren.



De minister van Financiën wordt als degene verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening aanbevolen om de nettobedragen van de baten en lasten van de organisaties; 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 de (gecontroleerde) jaarrekeningen 2020 van deze instellingen. Indien dit om gegronde redenen niet mogelijk is dient dit in de toelichting te worden vermeld.