

RAPPORT IN HET KORT

De Rekenkamer heeft op basis van haar wettelijke taak de jaarrekening van het Land onderzocht en voorzien van een oordeel. Dit oordeel dient opdat de Staten zoals voorgeschreven in de Staatsregeling de jaarrekening kunnen behandelen en indien zij met de jaarrekening kunnen instemmen deze vast te stellen. Hierna kunnen de Staten décharge verlenen aan de ministers voor het gevoerde beleid. Ook de bevolking kan op basis van de onderzoeksresultaten een beeld vormen van het door de ministers gevoerde beleid.

Door de Rekenkamer is onderzocht of:

1. de balansmutaties, de uitgaven en de ontvangsten in het jaar 2021 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 2021 en het resultaat van 2021 (getrouwe weergave).

De onderzoeksresultaten zijn het volgende:

1. Niet alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn tot stand gekomen overeenkomstig de vastgestelde Landsbegroting. Bij het vergelijken van de werkelijke en de vastgestelde begrote uitgaven en inkomsten per ministerie blijkt dat sprake is van begrotingsoverschrijdingen voor een totaalbedrag van NAF. 662,9 miljoen.

De overschrijdingen bestaan uit respectievelijk de investeringen en (kapitaal)uitgaven op de GD alsook op de KD (inclusief de verplichtingen) die op ministerieniveau totaal NAF. 205,4 miljoen hoger zijn dan de vastgestelde begroting en de baten/inkomsten op zowel de GD als de KD die totaal NAF. 457,5 miljoen lager zijn dan de begroting.

2. Niet alle verplichtingen en uitgaven zijn tot stand gekomen volgens de Lv Fb. Er zijn onrechtmatigheden die veroorzaakt zijn doordat facturen betaalbaar zijn gesteld door onbevoegde functionarissen voor een totaalbedrag van NAF. 7,1 miljoen (in strijd met artikel 14 Lv Fb).
3. Er bestaat onzekerheid of de balansmutaties, uitgaven en de ontvangsten van totaal NAF. 4.041,4 miljoen volgens de daarvoor geldende wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen. Hierdoor is er sprake van een rechtmatigheidsonzekerheid (zie Bijlage 1, **Error! Reference source not found.** en 3). Deze onzekerheid bestaat voornamelijk bij de belastingen, subsidie en overdrachten, beloning personeel en de financiële vaste activa. De onzekerheid

wordt met name veroorzaakt door het feit dat de AO/IC bij de daartoe behorende processen niet voldoende zijn en de onderliggende documentatie zoals overeenkomsten, beschikkingen, facturen en bestelbonnen benodigd om de accountantscontrole te verrichten ontbreken.

4. Er zijn getrouwheidsfouten in de jaarrekening voor het totaalbedrag van NAf. 5,7 miljoen. De getrouwheidsfouten zijn veroorzaakt door te lage waardering van een voorziening Debiteuren en een verschil in het saldo van de lening aan OBNA.
5. Er bestaat een onzekerheid in de getrouwheid van de weergave van de jaarrekening voor een totaalbedrag van NAf. 9.191,5 miljoen die veroorzaakt wordt door diverse jaarrekeningposten. De onzekerheden liggen voornamelijk bij de posten Financiële vaste activa, Vorderingen, Beloning personeel, Subsidies, Verbruik goederen en diensten en Belastingen. De onzekerheden zijn veroorzaakt doordat met name de AO/IB bij de bijbehorende processen niet voldoende zijn en het ontbreken van onderliggende documenten zoals overeenkomsten, beschikkingen en bankafschriften.
6. Het financieel beheer voldoet niet aan de minimale wettelijke eisen. Geconstateerd is dat de vooruitgangen niet afdoende zijn om te leiden tot significante verbetering bij de ministeries ten opzichte van de uitkomsten over het dienstjaar 2020. Hieronder wordt de aangetroffen situatie per minimale eis kort beschreven.
 - a. Het blijkt dat binnen het proces van de personeelskosten geen functiescheiding is geregeld tussen degene die in het salarissysteem muteert en degene die deze mutaties controleert. Wel is (het risico op) functievermenging binnen de ministeries verlaagd met name door het aanpakken van personeelstekort binnen de financiële functies. Voor de overige grote posten is er geen indicatie dat er niet afdoende functiescheiding is.
 - b. Uit het onderzoek blijkt dat de interne controlefunctie bij de negen ministeries niet (volledig) is ingevuld. Deze situatie heeft als gevolg dat er geen (voldoende) interne controles bij de ministeries verricht (kunnen) worden. Het gevolg is dat fouten en gebreken in handelingen van de functionarissen niet (tijdig) ontdekt en gecorrigeerd worden.
 - c. De tekenbevoegdheden voor het aangaan van verplichtingen waren in het dienstjaar 2021 voor alle ministeries geregeld.
 - d. Er ontbreken (bijgewerkte) instructies, richtlijnen en normen voor de inkomsten die de ministeries genereren. Voorbeelden hiervan zijn de inkomsten inzake belastingen, vergunningen, keuringen van persoon, erfpacht en huurgronden, bouwvergunningen, keuringen van motorrijtuigen en naheffingsaanslagen voor de diverse nummerverkoop-
lokaliteiten.

- e. In 2010 heeft het Land AO/IB handboeken voor alle ministeries beschreven. Deze handboeken zijn echter niet geformaliseerd en ook niet in gebruik genomen. Inmiddels zijn deze handboeken niet meer 'up to date'.
 - f. Het Land heeft nog geen formele regels en procedures voor het beheren en bewaken van haar materiële bezittingen.
 - g. Wegens de diverse tekortkomingen rondom de AO/IB van de diverse inkomsten- en uitgaveprocessen van het Land zoals pacht- en verhuuropbrengsten en vergunnings- en registratierecht is het onzeker of de registraties van deze transacties die via deze processen verlopen in haar administratie juist, tijdig en volledig zijn verwerkt. Wel heeft bijvoorbeeld SOAW voortgang geboekt hierin op het gebied van het aangaan van financiële verplichtingen en bijstandsuitkeringen.
 - h. Onbevoegden kunnen toegang hebben tot het financieel systeem van het Land (E-One), het ontvangerssysteem (GOS) en het personeelsadministratie en salarisadministratie systeem (PIMS). Dit impliceert een hoog risico omdat E-One de kern van de financiële administratie van het Land betreft, GOS de primaire registratie bevat van de grootste inkomstenpost van het Land en PIMS de registratie bevat van de op één na grootste uitgavenpost van het Land.
 - i. De vereiste interne controles worden door geen enkel ministerie verricht. Dit wordt veroorzaakt doordat de interne controlefuncties niet (volledig) zijn ingevuld en omdat de interne controles van de IAD niet toereikend zijn. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de werkverdeling tussen de centrale IAD en de interne controles die de ministeries verrichten; wie wat moet doen is niet eenduidig.
7. Er is geconstateerd dat de voorgeschreven landsbesluiten en/of ministeriële regelingen ter nadere uitwerking van de bepalingen in het financieel beheer niet zijn opgesteld (totaal elf¹). Drie van de elf landsbesluiten/ministeriele regelingen zijn opgesteld, namelijk het Landsbesluit subsidie², de Regeling procedureregels kleine kas³ en het Landsbesluit aanbestedingsregels⁴. De overige acht landsbesluiten en/of ministeriele regelingen zijn niet opgesteld.
8. Het financieel beheer van het Land heeft ernstige tekortkomingen. Die blijken uit:
- a. de begrotingsoverschrijdingen bij alle ministeries van totaal NAf. 662,9 miljoen;
 - b. de onrechtmatige verplichtingen en uitgaven van totaal NAf. 7,1 miljoen;

¹ Artikelen 9 lid 8; 11; 13 lid 3; 16; 17 lid 3; 18 lid 2; 23; 21; 25 lid 1; 35 en 42.

² PB 2016, no. 81 artikel 13

³ PB 2016, no. 90 artikel 21

⁴ PB 2018, no. 9 artikel 11

c. de onzekerheid over de rechtmatigheid van de balansmutaties, uitgaven en de ontvangsten voor een totaalbedrag van NAF. 4.041,4 miljoen;

d. het feit dat het Land niet voldoet aan de minimale wettelijke eisen van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

9. Momenteel lopen er twee trajecten om het financieel beheer van het Land te verbeteren. Een genaamd de Roadmap naar een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening Curaçao en een in het kader van het Landspakket. De voortgang conform deze twee trajecten is als volgt:

Voortgang Roadmap:

- 116 deelprojecten zijn nog in uitvoering (61%);
- 45 deelprojecten (23%) zijn nog niet gestart;
- 14 deelprojecten (7%) zijn in het stadium van controle;
- 4 deelprojecten (2%) zijn geannuleerd omdat deze niet meer van toepassing geacht werden;
- 13 deelprojecten (7%) zijn afgerond.

Een vaak voorkomend knelpunt voor het niet realiseren van een project volgens de rapportage is onderbezetting. Ook het Cft noemt het gebrek aan personele maar ook financiële middelen als knelpunt in de uitvoering van de Roadmap⁵.

Voortgang Landspakket:

In haar eerste uitvoeringsrapportage van 2023 geeft de TWO aan dat van de 21 beoogde resultaten die opgenomen zijn in de rapportage ter verbetering van het financieel beheer, 15 naar tevredenheid verlopen, terwijl 4 achterblijven bij de verwachtingen o.a. door gebrek aan/uitvallen van capaciteit. Voor de twee overige beoogde resultaten acht de TWO acute bijsturing van de uitvoeringsactiviteiten noodzakelijk wegens het structureel achterblijven bij de verwachting en/of wegens het niet halen van specifieke afspraken. Dit als gevolg van het feit dat de aanbesteding van het onderzoek om de positie en effectiviteit van de instituties in het begrotings- en verantwoordingsproces te optimaliseren nog niet is afgerond door uitgestelde besluitvorming in de RvM.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat:

1. de balansmutaties, uitgaven en inkomsten in het jaar 2021 niet tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de wet- en regelgeving (geen financiële rechtmatigheid);

⁵ Halfjaarrapportage Colleges financieel toezicht januari – juni 2022.

2. de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de financiële positie van het Land per 31 december 2021 en van het resultaat over 2021 (geen getrouwe weergave).

Derhalve is de Rekenkamer van oordeel dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de positie van het Land per 31 december 2021 en het resultaat over 2021. 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.

Ook wordt geconcludeerd dat het financieel beheer nog niet op orde is. Ten opzichte van het voorgaande jaar is onvoldoende voortgang geboekt in het traject van verbeteren van het financieel beheer en het oplossen van de fouten en onzekerheden in de jaarrekening. Het niet ordelijk en controleerbaar financieel beheer vormt de grondslag van de hierboven vermelde bevindingen en conclusies.

Aanbevelingen

Gegeven de onvoldoende voortgang benadrukt de Rekenkamer dat de aanbevelingen in haar rapport van voorgaande jaren ook voor deze jaarrekening gelden. Daarnaast worden de Staten aanbevolen om:

1. aan de RvM en de minister van Financiën te vragen om op zeer korte termijn aan te geven of de recentelijk geaccordeerde 'Roadmap tot een goedkeurende verklaring op de jaarrekening 2026' haalbaar is rekening houdende met de diverse knelpunten die een risico vormen voor het realiseren hiervan. Daartoe dient de eerdergenoemde minister een plan te presenteren met de knelpunten en de te ondernemen maatregelen en/of acties ter oplossing van de knelpunten waarmee ze te kampen hebben bij uitvoering van de Roadmap. Met name de knelpunten ten aanzien van de capaciteitsproblemen, gebrek aan financiële middelen en het uitblijven van besluitvorming;
2. 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. In het geval de Staten nog niet in het bezit zijn van de overeenkomst, dient de minister van Financiën te worden verzocht om de overeenkomst alsnog aan de Staten te bieden;

3. toe te zien 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.

Aan de minister van Financiën en de RvM wordt aanbevolen om:

1. de realisatie van de opgenomen doelstellingen in de Roadmap als topprioriteit aan te merken en deze als specifiek punt op te nemen op de reguliere agenda van de RvM om regelmatig de stand van zaken te bewaken. Verder wordt aanbevolen om dit ook uit te dragen naar hun betreffende ministeries;
2. te zorgen voor beschikbaarheid van toegewijd personeel en de nodige financiële middelen. Verder dat de nodige besluiten daadkrachtig worden genomen;
3. de geldende wet- en regelgeving na te leven door onder andere ervoor te zorgen dat financiële verplichtingen alleen worden aangaan door functionarissen die hiervoor zijn gemandateerd. Alsook betalingen te laten verrichten door daarvoor bevoegde functionarissen. Het is aan te bevelen sancties op te leggen op de personen die zich niet houden aan de geldende wet- en regelgeving hier aangaande;
4. erop toe te zien dat alle instellingen die onderdeel vormen van de collectieve sector tijdig hun jaarrekening bij het FIN aanbieden opdat de juiste bedragen in het overzicht 'Overzicht Collectieve Sector' in de toelichting op de jaarrekening worden opgenomen.