

**Rapport
jaarrekeningen
Landsloterij over
de boekjaren
2010 tot en met
2018**

Rechtmatigheid



September

2023

Inhoudsopgave

AFKORTINGEN LIJST	3
RAPPORT IN HET KORT	4
Conclusies (met onderliggende bevindingen)	4
Aanbevelingen	7
Rapòrt resumí	11
Konklushon (i e resultadonan ku a usa komo base pa esakinan)	11
Rekomendashon	14
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding en doelstelling	17
1.2 Centrale onderzoeksvraag.....	18
1.3 Werkwijze.....	18
1.4 Leeswijzer.....	19
2. Getrouwe weergave jaarrekeningen	20
3. Rechtmatigheid financiële transacties	22
3.1 Begroting.....	22
3.2 Inleggeld, verkoopprijs en vergoeding aan de deponhouders.....	24
3.2.1 Inleggeld en verkoopprijs.....	24
3.2.2 Vergoeding en aanwijzing deponhouders.....	26
3.3 Organisatie van de loterij	27
3.4 Betaling/restitutie van de zegelbelasting	28
3.5 Afboeken van de openstaande schuld en de uitstaande vordering inzake zegelbelasting en vergunningsrecht wegens verjaring	29
3.5.1 Verjaring van de schuld/vordering aan zegelbelasting	30
3.5.2 Verjaring van de schuld uit vergunningsrecht	33
3.5.3 Inroepen van verjaring	35
3.6 Interne regelingen ten aanzien van de financiële transacties.....	36
4. Naleving van de overige relevante wettelijke bepalingen	38
4.1 Waarborgfonds.....	38
4.2 Periodieke kasopname	39
4.3 Overtollige kasmiddelen.....	40
4.4 Verstrekken van uitkeringen.....	40
4.5 Indiening van de jaarrekeningen	42
5. Financiële gezondheid (weerbaarheid) van de organisatie	44
5.1 De liquiditeits- en solvabiliteitspositie	44
5.2 De ontwikkeling in het vermogen	45
5.3 Het verloop in de stand van bepaalde openstaande schulden.....	46

6.	Conclusie en aanbevelingen.....	50
6.1	Conclusie.....	50
6.2	Aanbevelingen	53
7.	Ambtelijke, bestuurlijke en overige reacties.....	55
7.1	Ambtelijke reactie	55
7.2	Overige reactie	57
7.2.1	Reactie van de directeur.....	57
7.2.2	Reactie van de accountant.....	58
7.2.3	Gezamenlijke reactie van de RvTA en de directeur	58
7.3	Bestuurlijke reactie	61
8.	Nawoord Rekenkamer.....	62
Bijlage 1	Overzicht balans 2010 tot en met 2018	64
Bijlage 2	Overzicht van baten en lasten van 2010 tot en met 2018.....	65

AFKORTINGEN LIJST

Afkorting	Omschrijving
Accountant	De controlerende accountant van de Landsloterij
BW	Burgerlijk Wetboek
CBCS	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
EY	Ernst & Young Dutch Caribbean
SG	Secretaris Generaal
Landsloterijverordening	Landsloterijverordening 1949 zoals gewijzigd
Lb ham	Landsbesluit houdende algemene maatregelen
Minister	Minister van Financiën
Ministerie	Ministerie van Financiën
P.B.	Publicatieblad
Rekenkamer	Algemene Rekenkamer Curaçao
RvTA	Raad van Toezicht en Advies
SOAB	Stichting Overheidsaccountantsbureau

RAPPORT IN HET KORT

De Rekenkamer is volgens de Landsloterijverordening aangewezen om de rekening van ontvangsten en uitgaven (jaarrekening) van de Landsloterij te onderzoeken en goed te keuren. Na verkregen goedkeuring van de Rekenkamer wordt de jaarrekening aan de Staten ter goedkeuring voorgelegd zodat het daarna bij landsbesluit kan worden vastgesteld.

Om te komen tot een advies voor de goedkeuring van de jaarrekening heeft de Rekenkamer het volgende onderzocht:

- 1. Geven de jaarrekeningen van de Landsloterij over de periode 2010 – 2018 een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen en resultaat in overeenstemming met het geselecteerde kader voor financiële verslaggeving?*
- 2. Heeft de Landsloterij zich gehouden aan de bepalingen in de geldende wet- en regelgeving zodat de financiële transacties rechtmatig tot stand zijn gekomen?*
- 3. Is de instelling financieel gezond om de loterij te kunnen blijven organiseren zodat de Staten hiermee rekening kunnen houden bij de goedkeuring van de jaarrekeningen?*

Conclusies (met onderliggende bevindingen)

Na het onderzoeken van de jaarrekeningen zijn wij uitgaande van de bevindingen tot de volgende conclusies gekomen:

1. De jaarrekeningen over de jaren 2010 tot en met 2017 geven een getrouw beeld van het eigen vermogen per het einde van de betrokken jaren en van het resultaat over deze jaren. Op basis daarvan geeft de Rekenkamer haar goedkeuring aan deze jaarrekeningen.
2. Er bestaat voor de Rekenkamer onzekerheid omtrent de getrouwe weergave van het eigen vermogen in de jaarrekening van het boekjaar 2018. De basis voor de onzekerheid is de afboeking door de Landsloterij van de openstaande schulden uit zegelbelasting en vergunningsrecht ad NAf. 18,3 miljoen. Wij zijn er niet zeker van dat het verjaringsprincipe juist is toegepast en of de afboeking zonder het inroepen van de verjaring kon plaatsvinden. De verjaring is achteraf in 2023 ingeroepen. De RvTA heeft ingestemd met het indienen van de verjaring doordat de Minister op 14 november 2022 heeft aangekondigd dat belastingaanslagen

van ruim NAf. 473 miljoen van vóór 2017 automatisch verjaren en buiten invordering worden gesteld zonder dat daarvoor formeel een beroep op verjaring is gedaan. Een beslissing van de Minister alsook de goedkeuring van de Staten voor de afboeking van de vordering van het Land op de Landsloterij ontbreekt. Inmiddels heeft het ministerie de Landsloterij verzocht om een openstaand bedrag van NAf. 4,6 miljoen over de periode na 2018 te voldoen. Over de periode vóór 2018 is geen inningsopdracht verstuurd. Zolang de minister geen definitieve beslissing neemt op het verzoek van de Landsloterij en deze met hen communiceert en de afboeking formeel regelt, behoudt de Rekenkamer een onzekerheid over de jaarrekening 2018.

3. Er is niet voldaan aan alle bepalingen die tot financiële rechtmatigheden in de jaarrekeningen kunnen leiden. Dit blijkt uit het feit dat:
 - a. geen van de begrotingen door de Staten zijn goedgekeurd en bij landsbesluit vastgesteld. De laatste bij landsbesluit vastgestelde begroting dateert uit 2007. Hierdoor kon niet geconcludeerd worden dat er een wettelijke grondslag is voor de door de Landsloterij over de betrokken jaren gemaakte kosten en het gevoerde beheer;
 - b. de Minister de inleg per lot verlaagd heeft met NAf. 0,75 zodat de wederverkopers NAf. 0,75 extra aan provisie konden ontvangen. Deze aanpassing van de inleg is echter nooit geformaliseerd middels een Lb ham zoals bepaald in de wet. Hierdoor is ten onrechte over de onderzoekjaren in totaal ongeveer NAf. 3,3 miljoen aan de wederverkopers betaald en heeft de Landsloterij dit bedrag dan ook te weinig aan inleggeld geïnd;
 - c. de deponthouder van Sint Eustatius niet bij landsbesluit is aangewezen. De benoeming van de deponthouder is alleen bij instemming door de Raad van Ministers geweest;
 - d. de maandelijkse vergoeding voor onkosten aan de deponthouder van Oranjestad was voor de meerderheid van de maanden in 2018 niet in overeenstemming met het bedrag van de voorgeschreven vergoeding. Derhalve is de te veel aan deze deponthouder uitbetaalde vergoeding niet rechtmatig;
 - e. de Landsloterij over de periode vanaf 28 maart 2014 tot en met 2018 een prijsenschema heeft gebruikt waarvoor geen wettelijke basis was. Deze onrechtmatigheid is achteraf in 2020 rechtgetrokken, nadat het gebruikte

prijzenschema met terugwerkende kracht bij Lb ham is vastgesteld per 28 maart 2014.

4. De Landsloterij kon niet bewijzen dat zij voor alle financiële transacties interne regelingen met voorschriften heeft vastgelegd waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van deze transacties. Hierdoor konden wij achteraf niet toetsen of de transacties binnen de vastgestelde kaders tot stand zijn gekomen.
5. Ten aanzien van de bepalingen die geen direct effect hebben op de rechtmatigheid van de posten in de jaarrekening blijkt dat:
 - a. er geen periodieke kasopnames worden verricht door de accountant. Volgens de accountant wordt dit niet gedaan uit kosten/baten overwegingen. De Landsloterij geeft aan dat de kassen weldegelijk dagelijks intern worden opgenomen. Binnen de Landsloterij zijn echter geen procedures vastgelegd waaraan het beheer en de opname van de kassen moeten voldoen.
 - b. de overtollige kasmiddelen worden niet zoals voorgeschreven door de Landsloterij gestort bij de CBCS, maar bij de lokale banken. De Landsloterij heeft geen limieten vastgesteld aan de intern te behouden kasmiddelen. Er bestaat ook onduidelijkheid bij de Landsloterij over het toepassen van deze bepaling inzake afdracht van overtollige kasmiddelen in de praktijk. De wet is ten aanzien van de financiële instelling waar de overtollige middelen bewaard moeten worden verouderd;
 - c. de Landsloterij heeft geen van de jaarrekeningen tijdig bij de Rekenkamer ter goedkeuring ingediend (i.e. vóór de eerste juli van het jaar volgende op het dienstjaar waarop de jaarrekening betrekking heeft). Deze jaarrekeningen zijn pas op verzoek van de Rekenkamer door de Landsloterij toegezonden;
 - d. met uitzondering van het jaar 2010 door de Landsloterij geen uitkeringen zijn verstrekt ondanks het feit dat zij over de meerderheid van de jaren een positief resultaat heeft behaald. Volgens de Landsloterij is dit gedaan in opdracht van de toenmalige minister, echter kon de Landsloterij dit niet bewijzen. Er zijn wel diverse donaties en sponsoring gegeven in de loop van de periode echter hiermede wordt niet gegarandeerd dat het doel voor het uitgeven van uitkeringen behaald wordt;
 - e. over de jaren waarover een positief resultaat is behaald het niet uitgekeerde resultaat niet op een afzonderlijke rekening 'Reserve uitkeringen Landsloterij' bij een plaatselijke bank is gedeponeed.

6. Met betrekking tot het waarborgfonds heeft de Landsloterij voldaan aan de wettelijke bepaling. Echter zijn wij van mening dat op basis van het bestaande wettelijke kader het fonds niet voldoende voorziet in de zekerheidstelling van de prijzen en premiepakket van de bijzondere trekkingen.
7. De financiële positie van de Landsloterij vertoonde pas per eind 2018 een gezonder beeld. Dit is echter te wijten aan de incidentele afboeking van de schulden aan het Land met betrekking tot zegelbelasting en vergunningsrecht. Dat er sprake is van een structurele verbetering van de financiële positie kan niet met zekerheid worden geconcludeerd. Dit aangezien de Landsloterij geen concreet plan kon tonen van hoe zij de organisatie winstgevend zal maken en het feit dat per eind 2018 de organisatie al een negatief resultaat heeft gerealiseerd. Door het ontbreken van een goed uitgewerkt uitvoeringsplan bestaat geen zekerheid dat de verbetering van de financiële positie van structurele aard zal zijn. Zodoende bestaat het risico dat de organisatie wederom met negatieve resultaten te kampen zal kunnen hebben. Deze zullen dan wederom tot een negatief vermogen en continuïteitsproblemen kunnen leiden.
8. De schuld van de Landsloterij ten bedrage van NAF. 564.293 aan het Land wegens boedelscheiding aan Aruba staat sinds 1996 ongewijzigd opgenomen in de jaarrekeningen. Door het Land is tot nu toe geen actie ondernomen om dit bedrag te vorderen.
9. De Landsloterij vertoonde een gezonde liquiditeitspositie met een gemiddelde norm van 1,5. Ondanks de gezonde liquiditeitspositie van de Landsloterij over de gehele periode van 2010 tot en met 2018 zijn de kortlopende schulden uit hoofde van omzetbelasting niet jaarlijks afgelost. Hierdoor zijn deze schulden in de onderzochte periode toegenomen tot een saldo van bijna NAF. 1,6 miljoen per eind 2018. Door het Land zijn geen acties ondernomen om dit openstaande bedrag alsnog te vorderen. Het risico bestaat dat de Landsloterij ook deze schulden na verloop der jaren zal afboeken indien het ministerie geen stringente invordering toepast op deze organisatie.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de goedkeuring van de jaarrekeningen bevelen wij de Staten aan om:

1. de jaarrekeningen van de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2017 goed te keuren;

2. alvorens over te gaan tot het nemen van een beslissing om de jaarrekening 2018 wel of niet goed te keuren, gebruik te maken van het recht om vragen te stellen en de minister van Financiën te verzoeken om de Staten in te lichten over de volgende aspecten:
- a. Waarom vanuit zijn ministerie nooit eerder actie is ondernomen om de openstaande schulden van de Landsloterij met betrekking tot zegelbelasting en vergunningsrecht voor het bedrag van NAf. 18,3 miljoen te innen. Dit terwijl het ministerie op de hoogte moest zijn geweest van deze schulden van de Landsloterij aan het Land. Zeker gezien een directeur van het ministerie ambtshalve lid is van de RvTA.
 - b. Wat de status is van het verzoek dat de Landsloterij heeft ingediend voor verjaring van de schulden en het op basis hiervan verder te doorlopen proces. Een positieve beslissing over de verjaring en het aanbieden van een verzoek van de Minister aan de Staten voor het afboeken van de vordering op de Landsloterij is vereist alvorens de jaarrekening kan worden goedgekeurd.
 - c. Welke conclusie het ministerie heeft getrokken op basis van het advies van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken inzake de interpretatie van de toe te passen verjaringsregels. En of de Landsloterij eenzijdig kon overgaan tot het afboeken van het bedrag ad. NAf. 18,3 miljoen van de schuld aan het Land.
 - d. Welke acties zijn ministerie heeft genomen of zal nemen om de uitstaande vordering in z'n geheel of deels te innen. Immers door geen enkele actie te ondernemen zal het Land het gehele bedrag van ruim NAf. 14,6¹ miljoen mislopen.
 - e. Welk bedrag van de openstaande belastingvordering nog door het Land kan worden geïnd en hoe gegarandeerd zal worden dat dit bedrag daadwerkelijk door de Landsloterij in de Landskas zal worden gestort.
 - f. Welke actie door het Land zal worden ondernomen om het bedrag van NAf. 564.293 dat de Landsloterij schuldig is aan het Land wegens boedelscheiding Aruba nog te vorderen.
 - g. Waarom vanuit zijn ministerie geen stappen zijn ondernomen om de vanaf 2010 verschuldigde omzetbelasting van de Landsloterij te vorderen en welke stappen zullen worden ondernomen om het bedrag van bijna NAf. 1.6 miljoen

¹ Dit bedrag betreft het saldo van de schulden ad NAf. 18,3 miljoen en het bedrag dat de Landsloterij als vordering heeft staan ad NAf. 3,7 miljoen.

alsnog te vorderen om te voorkomen dat deze ook na verloop van tijd zal verjaren.

- h. Hoe zijn ministerie zal bewaken dat de Landsloterij gepaste maatregelen zal nemen om tot een structurele verbetering van de vermogenspositie van de Landsloterij te komen zodat de Staten en de bevolking de zekerheid kunnen hebben dat de organisatie van de nationale loterij gegarandeerd blijft.
 - i. Welke acties door hem zullen worden genomen om de benoeming van de deponhouder op Sint Eustatius alsnog te formaliseren. Alsook om het Lb ham ter verlaging van het inleggeld met Naf. 0,75 alsnog te doen regelen. Op basis daarvan kunnen de onrechtmatige handelingen verbonden aan deze twee aspecten alsnog worden rechtgetrokken.
 - j. Hoe zijn ministerie op basis van de prioriteiten in het wegwerken van de tekortkomingen een plan van aanpak met concrete actiepunten met de Landsloterij zal opstellen om alle aanbevelingen door te voeren. En om periodiek verantwoording aan de Staten af te leggen conform het plan van aanpak.
3. Met betrekking tot de naleving van de Landsloterijverordening bevelen wij de Staten aan om de minister te verzoeken om de Staten te informeren over de volgende aspecten:
- a. de reden voor het niet doen aanbieden van de begrotingen van de Landsloterij aan de Staten ter goedkeuring en welke acties hij zal ondernemen om te garanderen dat de begrotingen in het vervolg (tijdig) aan de Minister worden aangeboden;
 - b. de genomen/te ondernemen acties jegens de Landsloterij voor het niet tijdig indienen van de gecontroleerde jaarrekeningen en hoe gewaarborgd zal worden dat de Landsloterij in het vervolg de gecontroleerde jaarrekeningen tijdig zal indienen;
 - c. de maatregelen die genomen zijn jegens de Landsloterij voor het niet naleven van de in dit rapport vermelde bepalingen in de Landsloterijverordening;
 - d. de te ondernemen acties om de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten aan te pakken en weg te werken.

Tevens bevelen wij de Staten aan om de nodige actie te ondernemen om de Landsloterijverordening te doen actualiseren zodat een voorstel met de nodige aanpassingen bij de Staten kan worden ingediend.

Het gaat met name om de evaluatie van de bepalingen ten aanzien van:

1. het waarborgfonds om meer zekerheid te kunnen bieden dat het bestaande prijzenpakket bij iedere trekking voldoende gedekt is;
2. de bepaling met betrekking tot overtollige kasmiddelen, ter verduidelijking van de toepassing hiervan in de praktijk;
3. de benoeming van medewerkers van het ministerie tot leden van de RvTA om belangenverstremgeling te voorkomen;
4. de verschillende soorten banken vermeld in de verordening te herevalueren opdat het verwachte doel met de betrokken bankrekeningen het beste verzekerd kan worden.

Rapòrt resumé

Konforme Ordenansa Nashonal di Landsloterij (Landsloterijverordening), Kontraloria ta responsabel pa investigá i aprobá e kuenta di entrada i gastu (kuenta anual) di Landsloterij. Despues ku Kontraloria aprobá e kuenta anual, ta presentá esaki na Parlamento pa aprobashon i, unabes ku Parlamento a aprob'é, por adopt'é mediante un dekreto nashonal.

Pa por a yega na un konseho tokante aprobashon di e kuenta anual, Kontraloria a investigá lo siguiente:

- 1. E kuantanan anual di Landsloterij pa e periodo di 2010 – 2018 ta duna un bista konfiabel i eksakto di tamaño i komposishon di e kapital i resultadonan, segun e konhunto di norma selektá pa preparashon di informe finansiero?*
- 2. Landsloterij a kumpli ku lei i regulashon di tal manera ku e transakshonnan finansiero a tuma lugá legalmente?*
- 3. E instituto ta finansieramente sano pa por sigui organisá loteria, di tal manera ku Parlamento por tene kuenta ku esaki na momento di aprobá e kuantanan anual?*

Konklushon (i e resultadonan ku a usa komo base pa esakinan)

Despues di a investigá e kuantanan anual, a base di e resultadonan, nos a yega na e siguiente konklushonnan:

1. E kuantanan anual di 2010 te ku 2017 ta duna un bista konfiabel i eksakto di e kapital na fin di e añanan en kuestion i di e resultado finansiero pa e añanan ei. A base di esei, Kontraloria ta aprobá e kuantanan anual korespondiente.
2. Kontraloria tin un insertidumbre tokante konfiabilidad i eksaktitut di Landsloterij su kapital propio segun e kuenta anual di aña 2018. E insertidumbre ta basá riba e echo ku Landsloterij a eliminá debe na balor di NAf. 18,3 mion relashoná ku impuesto di seyo (zegelbelasting) i derecho di pèrmit (vergunningrecht) for di den su atministrashon. Nos no por bisa ku siguransa ku e prinsipio di kadukashon di debe a ser apliká korektamente, ni si lo tabatin mag di eliminá e debenan sin ku nan a kaduká. Ta posteriormente, na 2023, a hasi un apelashon pa kadukashon di e debenan. Hunta di Supervishon i Konseho (RvTA) a bai di akuerdo pa entregá e petishon di kadukashon debí ku, dia 14 di novèmber 2022, Minister a anunsia

ku mas di NAf. 473 mion na impuesto imponé promé ku 2017 lo kaduká outomátikamente i lo bira no kobrabel sin ku ta nesesario pa apelá formalmente na kadukashon. No tin un desishon di Minister ni un aprobashon di Parlamento pa kanselashon di e debe akí di Landsloterij serka Pais. Entretantu, Ministerio a eksigí Landsloterij pago di un debe habrí di e periodo di 2018 padilanti na balor di NAf. 4,6 mion. Pa e periodo di promé ku 2018, no a emití niun òrdu di kobransa. Tanten ku Minister no tuma un desishon definitivo tokante e petishon di Landsloterij, partisipá e desishon ei na Landsloterij i regla e kanselashon formalmente, Kontraloria lo keda ku un insertidumbre relashoná ku e kuenta anual di 2018.

3. No a kumpli ku tur e disposishonnan ku por kontribuí na legalidat finansiero den e kuantanan anual. Esei ta bini padilanti den e echo ku:
 - a. Parlamento no a aprobá niun di e presupuestonan ni a adoptá esakinan mediante dekreto nashonal. E último presupuesto ku Parlamento a adoptá mediante un dekreto nashonal ta esun di 2007. Debí na esei, no por a konfirmá ku tin base legal pa e gastunan ku Landsloterij a hasi ni pa e maneho ku el a hiba den e añanan en kuestion;
 - b. den pasado, Minister a redusí e depósito pa kada lòt ku 75 sèn, pa asina e rebendedónan por a kobra 75 sèn èkstra di komishon. Sin embargo, nunca no a formalisá e adaptashon akí di e depósito mediante un dekreto nashonal di medida general manera lei ta preskribí. Debí na esei, den e añanan investigá, a paga e rebendedónan un total di aproksimadamente NAf. 3,3 mion indebidamente i esei ta nifiká ku Landsloterij a kobra e suma ei di ménos na depósito;
 - c. e depositario pa Sint Eustatius no ta nombrá mediante un dekreto nashonal. Nombramentu di e depositario ta basá solamente riba e aprobashon di Konseho di Minister;
 - d. e kompensashon mensual di gastu ku e depositario di Oranjestad a risibí pa mayoria di e lunanan di 2018 no ta kuadra ku e suma di kompensashon preskribí. Komo konsekuensia di esei, e surplus ku a paga e depositario no ta konforme lei;
 - e. pa e periodo di 28 di mart 2014 te ku 2018, Landsloterij a apliká un skema di preis ku no tin base hurídiko. Na 2020, a koregí e ilegalidat akí posteriormente, ora e skema di preis usá a keda adoptá retroaktivamente mediante un dekreto nashonal di medida general dia 28 di mart 2014.

4. Landsloterij no por a demostrá ku el a fiha regla i instrukshon interno ku mester kumpli kuné na momento di hasi kualke transakshon finansiero. Debí na esei, nos no por a evaluá posteriormente si e transakshonnan a sosodé di akuerdo ku e konhunto di regla fihá.
5. Pa loke ta trata e disposishonnan ku no tin un efekto direkto riba legalidat di e pòstnan riba e kuenta anual, a konstatá ku:
 - a. e akountent no ta konta kaha riba un base regular. Segun e akountent, ta asina debí na un evaluashon di kosto i benefisio. Landsloterij ta indiká ku internamente sí ta konta kaha tur dia. No opstante, Landsloterij no a fiha un prosedimentu interno pa maneho i konteo di kaha.
 - b. Landsloterij no ta depositá e surplus di sèn efektivu den kaha na CBCS manera ta preskribí. En bes di esei, ta depositá esaki na e bankonan lokal. Landsloterij no a fiha límite pa e kantidat di efektivu ku tin mag di tene internamente. Ademas, tin un inklaridat na Landsloterij tokante kon e stipulashon riba entrega di surplus di efektivu mester wòrdu apliká den práktika. Pa loke ta trata e instituto finansiero serka kual mester depositá e surplus, e lei ta antikuá;
 - c. Landsloterij no a entregá niun di e kuentanan anual na Kontraloria na tempu pa nan por a wòrdu aprobá. Ta te ora ku Kontraloria a pidi e kuentanan akí, Landsloterij a manda nan;
 - d. ku eksepsion di aña 2010, Landsloterij no a hasi kontribushon (uitkering), siendo ku den mayoria di e añanan, Landsloterij tabatin un resultado finansiero positivo. Segun Landsloterij, esaki tabata riba òrdu di e minister di e tempu ei, pero Landsloterij no por a proba esaki. Loke sí a hasi den e periodo ei ta vários donashon i patrosinio. Sin embargo, esei no ta duna garantia ku ta kumpli ku meta fihá pa e kontribushonnan;
 - e. a konstatá ku den e añanan ku a logra un resultado positivo, e resultado no repartí, no a wòrdu depositá riba un kuenta individual ‘Reserve uitkeringen Landsloterij’ na un banko lokal.
6. Pa loke ta trata e fondo di garantia, Landsloterij a kumpli ku loke lei ta bisa al respekto. No opstante, Kontraloria ta di opinion ku, mirá a base di e kuadro hurídiko aktual, e fondo no ta ofresé e kobertura nesesario pa garantisá e premionan i e pakete di prima di e sorteonan spesial.
7. Ta te na fin di 2018, posishon finansiero di Landsloterij a kuminsá mustra mas sano. Sin embargo, esei tin di aber ku e eliminashon insidental di e debenan di

zegelbelasting i vergunningsrecht ku Landsloterij tin serka Pais. No por konkluí ku siguransa ku e posishon finansiero a mehorá na un manera struktural, ya ku Landsloterij no por a presentá niun plan konkreto ku ta mustra kon lo hasi e organisashon bira lukrativo, i mirando ku na fin di 2018 ya e organisashon tabatin un resultado finansiero negativo. Pa falta di un plan di ehekushon bon elaborá, no tin sigur ku e mehorashon di e posishon finansiero lo ta struktural. P’esei, ta eksistí e riesgo ku e organisashon lo bolbe hañ’é enfrentá ku resultado negativo i ku, na su turno, esei por hiba na un kapital negativo i problema di continuidad.

8. For di 1996, e debe di NAf. 564.293 ku Landsloterij tin serka Pais relashoná ku e partimentu di patrimonio (boedelscheiding) ku mester a paga Aruba a keda aparesé sin niun kambio den e kuentanan anual. Te asina leu, Pais no a tuma ningun akshon pa kobra e suma akí.
9. Landsloterij su posishon di likides tabata saludabel, ku un norma promedio di 1,5. No opstante ku Landsloterij su posishon di likides tabata saludabel durante henter e periodo di 2010 te ku 2018, e debenan di término kòrtiku di omzetbelasting no a wòrdu amortisá anualmente. Debí na esei, den e periodo investigá, e debenan akí a akumulá un saldo di kasi NAf. 1,6 mion na fin di 2018. Ainda Pais no a tuma ningun akshon pa kobra e suma akí. Si Ministerio no apliká un régimen di kobransa mas stringente pa loke ta trata e organisashon akí, ta eksistí e peliger ku, despues di algun aña, Landsloterij lo depresia e debenan akí tambe.

Rekomendashon

Pa loke ta trata aprobashon di e kuentanan anual, nos rekomendashon na Parlamento ta pa:

1. aprobá e kuentanan anual di Landsloterij pa e periodo di 2010 te ku 2017;
2. disidí si ta aprobá e kuenta anual di 2018 òf nò, usando e derecho di hasi pregunta pa pidi minister di Finansa informá Parlamento riba e siguiente aspektonan:
 - a. dikun te ainda su ministerio no a tuma akshon pa kobra Landsloterij su debenan habrí na balor di NAf. 18,3 mion relashoná ku zegelbelasting i vergunningsrecht, siendo ku e ministerio lo mester tabata na altura di e debenan akí ku Landsloterij tin serka Pais, sigur mirando ku un di e direktornan di e ministerio ta miembro *qualitate qua* di RvTA.
 - b. kiko ta stáтус di e petishon ku Landsloterij a entregá pa deklará ku e debenan a kaduká, i di e proseso ku lo mester sigui kana a base di esei. Promé ku por

aprobá e kuenta anual, mester tin un desishon positivo tokante e kadukashon i Minister mester presentá un petishon na Parlamento pa kanselá e debe di Landsloterij.

- c. na ki konklushon e ministerio a yega a base di e konseho di Directie Wetgeving en Juridische Zaken tokante interpretashon di e reglanan ku mester apliká pa kadukashon di debe. Tambe, enkuanto si Landsloterij por disidí unilateralmente pa eliminá e suma di NAf. 18,3 mion di debe ku e tin serka Pais.
- d. ki akshon ministerio a òf ta bai tuma pa kobra e debe restante total- òf parsialmente. Esaki ta importante ya ku, si no tuma ningun tipo di akshon, Pais lo pèrdè henter e suma di mas ku NAf. 14,6² mion.
- e. kuantu di e debe di impuesto pendiente Pais por kobra ainda i kon lo garantisá ku Landsloterij lo depositá e suma akí realmente den kaha di Gobièrnu.
- f. ki akshon Pais lo tuma pa kobra e suma di NAf. 564.293 ku Landsloterij ta debe Pais relashoná ku e partimentu di patrimonio di Aruba.
- g. dikon no a tuma paso den su ministerio pa kobra e omzetbelasting ku Landsloterij ta debe for di 2010, i ki paso lo tuma pa awor sí kobra e suma di kasi NAf. 1.6 mion, pa evitá ku na un dado momento esei tambe lo kaduká.
- h. kon su ministerio lo wak pa Landsloterij tuma e medidanan adekuá pa yega na un mehorashon struktural di su posishon di kapital, pa Parlamento i komunidad por tin un garantia tokante kontinuidat di e organisashon di loteria nashonal.
- i. kua ta e akshonnan ku e lo tuma pa formalisá nombramentu di e depositario na Sint Eustatius awor, i pa finalmente laga regla e dekreto nashonal di medida general tokante redukshon di e depósito ku 0,75. Asina, e akshonnan ilísito mará na e dos aspektonan akí lo por keda koregí finalmente.
- j. kon su ministerio lo formulá un plan di aserkamentu, konhuntamente ku Landsloterij, ku punto di akshon konkreto i basá riba e prioridatnan fihá pa eliminashon di e defisiensianan, pa asina tur e rekomendashonnan por keda apliká; i pidi Minister duna kuenta i rason periódikamente na Parlamento tokante ehekushon di e plan di aserkamentu.

² E suma akí ta e saldo di Landsloterij su debenan pa paga, na balor di NAf. 18,3 mion, i e debenan pa kobra, na balor di NAf. 3,7 mion.

3. Pa loke ta trata kumplimentu ku Landsloterijverordening, nos rekomendashon na Parlamento ta pa pidi Minister informá Parlamento riba e siguiente aspektonan:
 - a. pa ki motibu no a laga presentá e presupuestonan di Landsloterij na Parlamento pa aprobashon i kua ta e akshonnan ku e lo tuma pa garantisá ku den futuro sí e presupuestonan lo wòrdu presentá na Minister (na tempu);
 - b. ki akshon a òf lo tuma kontra Landsloterij pa e echo ku e no a entregá e kuentanan anual kontrolá na tempu i kon lo garantisá ku den futuro sí Landsloterij lo entregá e kuentanan anual kontrolá na tempu;
 - c. ki medida a tuma kontra Landsloterij pa e echo ku e no a kumpli ku e disposishonnan di Landsloterijverordening menshoná den e rapòrt akí;
 - d. ki akshon lo tuma pa atendé i eliminá e defisiensia- i opstákulonnan konstatá.

Tambe, nos ta konsehá Parlamento pa tuma e medidanan nesesario pa laga aktualisá Landsloterijverordening, di manera ku por presentá un proposishon na Parlamento ku e kambionan nesesario. Aki, spesífikamente nos ta referí na un reevaluashon di e disposishonnan relashoná ku:

1. e fondo di garantia, pa asina por tin mas garantia ku e kobertura ku e ta ofresé pa e pakete aktual di premio di kada sorteo ta sufisiente;
2. surplus di sèn efektivu den kaha, pa asina akclará kon mester apliká e disposishon akí den práktika;
3. nombramentu di empleado di ministerio komo miembro di RvTA, pa asina evitá konflikto di interes;
4. e diferente tiponan di banko menshoná den e ordenansa, pa asina por garantisá mihó posibel ku e meta ku ke logra mediante e kuentanan di banko en kuestion ta wòrdu realisá.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Volgens de Landsloterijverordening dient de Landsloterij jaarlijks een rekening van ontvangsten en uitgaven op te stellen³. De Rekenkamer is, zoals bepaald in deze verordening, aangewezen om de rekening van ontvangsten en uitgaven van de Landsloterij goed te keuren. In de loop der jaren is de Landsloterij met de invoering van het systeem van dubbele boekhouding overgegaan tot het opstellen van een jaarrekening in plaats van een rekening van ontvangsten en uitgaven. De landsverordening is echter niet aangepast op dit aspect.

De rekeningen dienen door de Rekenkamer te worden goedgekeurd alvorens deze aan de Staten ter goedkeuring kunnen worden voorgelegd. In dit kader heeft de Landsloterij op ons verzoek de jaarrekeningen van de jaren 2010 tot en met 2018 aan ons ter controle aangeboden.

De goedkeuring van de jaarrekeningen door de Rekenkamer is afhankelijk van het resultaat van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is het vaststellen dat:

- de jaarrekeningen afzonderlijk een getrouw beeld geven van het vermogen per eind december van de betreffende jaren en het resultaat van de organisatie over de betrokken jaren (getrouwe weergave);
- de Landsloterij voldaan heeft aan de bepalingen in de wet- en regelgeving geldend voor de organisatie (rechtmatigheid);
- de jaarrekeningen voldoende basis bieden om te concluderen dat de organisatie financieel gezond is om de loterij te blijven organiseren.

³ artikel 9

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Op basis van het doel van het onderzoek hebben wij de centrale vraag drieledig geformuleerd. Deze luidt als volgt:

1. Geven de jaarrekeningen van de Landsloterij voor de periode 2010 – 2018 een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen en resultaat in overeenstemming met het geselecteerde kader voor financiële verslaggeving?
2. Heeft de Landsloterij zich gehouden aan de bepalingen in de geldende wet- en regelgeving en zijn de financiële transacties rechtmatig tot stand gekomen?
3. Is de instelling financieel gezond om de loterij te kunnen blijven organiseren zodat de Staten hiermee rekening kunnen houden bij de goedkeuring van de jaarrekeningen?

In dit rapport worden deze drie vragen beantwoord.

1.3 Werkwijze

Voor het onderzoeken of de jaarrekeningen een getrouw beeld geven van de grootte en samenstelling van het vermogen en resultaat is waar mogelijk gebruik gemaakt van de verrichte controlewerkzaamheden van de controlerende accountant van de Landsloterij.⁴

Daarnaast zijn de jaarrekeningen getoetst aan de bepalingen in de Landsloterijverordening en het geldende verslaggevingskader. Wij zijn nagegaan of de jaarrekeningen zijn opgesteld conform de bepalingen in deze wet- en regelgeving en of de transacties aan de relevante bepalingen hebben voldaan.

Verder hebben wij de jaarcijfers blijkende uit de diverse jaarrekeningen van de organisatie geanalyseerd. Daarvoor is gebruik gemaakt van diverse financiële ratio's.

⁴ De Landsaccountantsdienst (lees: de SOAB).

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. De bevindingen op de drie deelvragen zijn opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Hoofdstuk 2 behandelt de deelvraag over de getrouwe weergave van de jaarrekening. In hoofdstukken 3 en 4 wordt ingegaan op de bevindingen inzake de naleving van de bepalingen in de geldende wet- en regelgeving. De deelvraag over de financiële gezondheid van de organisatie om de loterij te kunnen blijven organiseren wordt behandeld in hoofdstuk 5. Hierna volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en de aanbevelingen voor de Staten en in hoofdstuk 7 de reactie van zowel de Landsloterij alsook de Minister waaronder de organisatie ressorteert. Tot slot geeft de Rekenkamer haar nawoord in hoofdstuk 8.

2. Getrouwe weergave jaarrekeningen

De jaarrekeningen van de Landsloterij zijn belangrijk voor alle stakeholders van de organisatie. Op basis van de jaarrekeningen kunnen de stakeholders een beeld vormen over het door de directeur en de RvTA gevoerde beleid ten aanzien van de nationale loterij en het beheer van de ontvangen gelden uit de verkoop van de loten. Om een goed beeld hiervan te kunnen vormen dient de jaarrekening een getrouw beeld te geven van de financiële situatie van de organisatie. Getrouw beeld van de jaarrekening houdt in dat deze de werkelijkheid van alle posten zijnde: bezittingen, verplichtingen, opbrengsten en kosten met redelijke mate van zekerheid weergeeft. De gebruiker van de jaarrekening moet na het doornemen van de jaarrekening zijn beslissing hierop kunnen baseren. De jaarrekening mag daarom geen materiële afwijkingen (zodanig groot in aard en omvang) bevatten welke de beslissing van de gebruiker zou kunnen beïnvloeden.

Hierdoor heeft de Rekenkamer de getrouwheid van de jaarrekeningen in haar onderzoek betrokken.

Voor het beoordelen van de getrouwheid van deze jaarrekeningen heeft de Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de verrichte werkzaamheden en uitgebrachte verklaringen van de accountant⁵.

De jaarrekeningen zijn door de accountant gecontroleerd en zijn allemaal voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. In de verklaringen bij de jaarrekeningen 2010 tot en met 2017 is door de accountant steeds een continuïteitsparagraaf toegevoegd om aangelegenheden met betrekking tot continuïteitsproblemen te benadrukken. Pas in 2018 heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven zonder een continuïteitsparagraaf omdat de accountant geen continuïteitsdreiging meer onderkende. In hoofdstuk 5 zal bij de behandeling van de financiële positie hierop verder worden ingegaan.

In de bijlagen 1 en 2 is een beknopte weergave gepresenteerd van de gecontroleerde balans en de staat van baten en lasten van de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2018.

Na het onderzoeken van de jaarrekeningen zijn wij van mening dat de jaarrekeningen over de periode 2010 tot en met 2017 een getrouw beeld geven

⁵ De accountant van de Landsloterij is de SOAB

van het vermogen van de Landsloterij per het einde van deze jaren en van het resultaat over vermelde jaren.

Voor wat betreft de jaarrekening 2018 kunnen wij niet met zekerheid concluderen dat deze het vermogen van de Landsloterij getrouw weergeeft. De Landsloterij heeft namelijk op basis van het verjaringsprincipe een totaalbedrag van ongeveer NAf. 18,3 miljoen afgeboekt van de balansposten 'te betalen zegelbelasting', 'te vorderen zegelbelasting' en 'te betalen vergunningsrecht' zonder dat zij zoals voorgeschreven⁶ een beroep voor verjaring daarvoor hebben ingediend. Inmiddels heeft de Landsloterij op 6 januari 2023 een beroep voor verjaring ingediend bij de Minister. Een reactie van de Minister op het door de Landsloterij ingediende beroep voor verjaring hebben wij niet ontvangen. Het is ons dan ook niet bekend of de Minister heeft ingestemd met de verjaring en of deze, gezien de hoogte van het hiermee gemoeide bedrag, doorgestuurd is naar de Staten voor goedkeuring. Derhalve is dit verjaringsproces ons inziens niet volledig afgerond danwel niet naar behoren afgesloten.

Wij zijn van mening dat de Landsloterij de schuld per eind 2018 niet had moeten afboeken zolang de verjaring niet was ingeroepen en het verjaringsproces volledig is afgerond. De Landsloterij had in de toelichting op de jaarrekening ten minste moeten vermelden dat de verjaring is toegepast op de schulden zonder dat op dat moment de verjaring was ingeroepen. De toelichting verschaft de gebruiker van de jaarrekening informatie die hij in zijn evaluatie van de jaarcijfers voor zijn beeldvorming over de organisatie kan meenemen. In hoofdstuk 3 zal hierop verder worden ingegaan.

⁶ Conform de richtlijnen opgenomen op de website van de Belastingdienst

3. Rechtmatigheid financiële transacties

Voor het onderzoeken van de rechtmatigheid van de transacties en het effect op de jaarrekeningen hebben wij gekeken naar de materiële aspecten die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Bij het niet naleven van de bepalingen verbonden aan deze materiele aspecten kan dit leiden tot financiële onrechtmatigheden in de jaarrekeningen. De bepalingen met betrekking tot deze aspecten zijn opgenomen in de Landsloterijverordening, de Zegelverordening 1908⁷, de Landsverordening Financieel beheer⁸, het Burgerlijk Wetboek Boek 3 en de interne voorschriften waaraan de transacties dienen te voldoen. Het gaat om de bepalingen ten aanzien van:

1. de begroting;
2. het inleggeld, de verkoopprijs en de vergoeding deponhouders;
3. de organisatie van de loterij;
4. de betaling/restitutie van zegelbelasting;
5. de afboeking van de openstaande schuld en uitstaande vordering inzake zegelbelasting en vergunningsrecht wegens verjaring.

Bij de toetsing van de naleving van deze bepalingen is geen gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de accountant zoals het geval is geweest bij getrouwe weergave aangezien dit aspect geen onderdeel vormt van de controle op de jaarrekeningen⁹.

3.1 Begroting

De Landsloterijverordening schrijft voor dat de Landsloterij jaarlijks vóór de dertigste mei een begroting van de opbrengsten en kosten van het volgende dienstjaar, door tussenkomst van de minister van Financiën, indient bij de Gouverneur. De begroting wordt na eventuele wijziging of aanvulling door de Gouverneur, de RvTA gehoord, uiterlijk op de eerste dag van augustus aan de Staten ter goedkeuring aangeboden. Na de goedkeuring door de Staten wordt de begroting bij landbesluit vastgesteld

⁷ P.B. 1956, nr. 108 zoals laatst gewijzigd bij P.B. 2019, nr. 92

⁸ P.B. 2015, nr. 79

⁹ De jaarrekeningcontrole is gericht op getrouwe weergave van het vermogen en resultaat van de organisatie

en treedt deze in werking met ingang van 1 januari van het dienstjaar waarop zij betrekking heeft.

Wij constateren dat de Landsloterij geen van de begrotingen tijdig heeft ingediend bij de Minister. In de volgende tabel worden de datums van indiening van de begrotingen door de Landsloterij aan de Minister weergegeven alsmede de termijn van overschrijding hiervan.

Tabel 1 *Indieningsdatums van de begrotingen bij de Minister*

Jaar	Voorgeschreven indieningsdatum van de begroting	Werkelijke indieningsdatum van de begroting	Overschrijdingstermijn van de voorgeschreven indieningsdatum
2010	voor 30-05-2009	05-10-2010	16 maanden
2011	voor 30-05-2010	05-10-2010	4 maanden
2012	voor 30-05-2011	12-06-2013	24 maanden
2013	voor 30-05-2012	18-12-2013	18 maanden
2014	voor 30-05-2013	27-05-2014	12 maanden
2015	voor 30-05-2014	24-09-2014	4 maanden
2016	voor 30-05-2015	05-06-2015	6 dagen
2017	voor 30-05-2016	06-06-2017	12 maanden
2018	voor 30-05-2017	11-10-2017	4 maanden

Hieruit blijkt dat de Landsloterij de begrotingen altijd laat indient en bovendien op één uitzondering na de voorgeschreven deadline aanzienlijk heeft overschreden. In de meeste gevallen was dit na het verstrijken van het boekjaar waarop de begroting betrekking heeft.

Voor wat betreft de indiening van de begrotingen bij de Gouverneur blijkt op basis van de ontvangen informatie dat alleen de begrotingen over de jaren 2010, 2011, 2012, 2013 en 2016 bij de Gouverneur zijn ingediend. Ook is gebleken dat geen van de begrotingen bij landsbesluit zijn vastgesteld.

De Landsloterij is van mening dat de vaststelling van de begroting na indiening hiervan voor een groot deel buiten de invloedssfeer van de Landsloterij plaatsvindt. Volgens het ministerie heeft de verlate aanbidding van de begrotingen aan de Staten te maken met onder andere het verlaat aanbieden van de begrotingen door de Landsloterij, maar ook het adviestraject dat hierna volgt. Conform het ministerie volgt overleg plaats met de Landsloterij eenmaal de begroting is ontvangen en dient de begroting meestal aangepast te worden waarna de begroting wederom aangeboden moet worden. Als gevolg hiervan kan de communicatie heen en weer

met de Landsloterij om tot een advies te komen, het akkoord van de Minister en de aanbidding van de begroting aan de Gouverneur een lang traject zijn.

Daarnaast heeft het ministerie aangegeven dat onderkend moet worden dat het Landsloterij-dossier niet bij alle besturen de juiste prioriteit had. Het ministerie heeft verder aangegeven om de duur van het traject te beperken, zij intern scherper zal toezien op het tijdig afronden van de toetsing van de begrotingen.

In de landsverordening¹⁰ is verder voorgeschreven dat zolang de begroting niet is vastgesteld, de begroting van het voorafgaande dienstjaar tot grondslag van het beheer dient. De laatste begroting die bij landsbesluit is vastgesteld betreft die van het boekjaar 2007. Aangezien geen van de begrotingen in de onderzochte periode bij landsbesluit zijn vastgesteld, bestond er ons inziens geen wettelijke grondslag voor het door de Landsloterij gevoerde financieel beheer over de betrokken dienstjaren.

3.2 Inleggeld, verkoopprijs en vergoeding aan de deponhouders

3.2.1 Inleggeld en verkoopprijs

De netto-opbrengst van de lotenverkoop bestaat uit de verkoopprijs minus de provisie¹¹ die aan de wederverkopers wordt betaald. Deze netto-opbrengst is het inleggeld.

Zowel de verkoopprijs als het inleggeld zijn bij Lb ham voorgeschreven.

Voor wat betreft de verkoopprijs¹² is voor de gewone trekking¹³ een bedrag van NAf. 35 per lot voorgeschreven en voor de bijzondere trekkingen¹⁴ een bedrag van NAf. 80 en NAf. 160. Wij constateren dat de door de Landsloterij in haar jaarrekeningen verantwoorde verkoopprijzen conform deze voorgeschreven verkoopprijzen zijn.

Volgens het Lb ham¹⁵ waarin het inleggeld is geregeld bedraagt de inleg voor een gewone trekking NAf. 29 en voor de bijzondere trekkingen NAf. 68,25 respectievelijk

¹⁰ Artikel 8

¹¹ Betreft de vergoeding aan wederverkopers op basis van de voorgeschreven verkoopprijs en inleggeld per type lot

¹² artikel 3 van het P.B. 1996, nr. 205

¹³ betreft de 20 trekkingen die gedurende het jaar worden gehouden met een eerste prijs van NAf. 200.000

¹⁴ betreft de vier trekkingen die per jaar worden gehouden met twee met een eerste prijs van NAf. 500.000 en twee met een eerste prijs van NAf. 1 miljoen.

¹⁵ artikel 1 van het P.B. 1996, nr. 207

NAf. 137,50. Wij zijn nagegaan of de gehanteerde inlegbedragen in de onderzochte jaren overeenkomen met de bij Lb ham vastgestelde bedragen.

Hiertoe hebben wij de inleggelden gehanteerd in de jaarrekeningen afgestemd met de in het besluit voorgeschreven bedragen. In het hierna volgende overzicht is deze aansluiting zichtbaar gemaakt.

Tabel 2 Aansluiting inleggeld conform Lb ham en de jaarrekening

Omschrijving	Gewone loterij	Bijzondere loterijen	
		0,5 miljoen	1 miljoen
Voorgeschreven verkoopprijs in de jaarrekeningen	35,00	80,00	160,00
Gehanteerde provisie wederverkopers	6,75	12,50	23,25
Verantwoord inleggeld in de jaarrekeningen	28,25	67,50	136,75
Voorgeschreven inleggeld	29,00	68,25	137,50
Afwijking	0,75	0,75	0,75

Uit het overzicht blijkt dat het verantwoorde inleggeld per elk lot NAf. 0,75 minder bedraagt dan wat is bepaald in de wet.

Van de Landsloterij hebben wij vernomen dat het verschil een verhoging betreft die door de toenmalige minister is geaccordeerd. Deze beslissing is door hem genomen in afwachting van het Lb ham ter formalisering van de aanpassing van het inleggeld. Uit de ontvangen onderliggende documenten blijkt dat de Raad van Ministers akkoord is gegaan om het ontwerp-Lb ham aan de Gouverneur aan te bieden ter doorgeleiding naar de RvTA.

De Landsloterij heeft aangeven dat zij het Lb ham echter nooit heeft ontvangen. Wij zijn ook bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken nagegaan of het Lb ham uitgebracht is, echter zijn zij niet bekend met dit Lb ham.

Op basis hiervan concluderen wij dat de Landsloterij de gehanteerde bedragen voor de inleg zonder een wettelijke basis heeft toegepast. Hierdoor is aan de wederverkopers over de gecontroleerde periode ten onrechte te veel aan provisie uitbetaald en heeft de Landsloterij te weinig aan inleggeld gegenereerd. De te veel uitbetaalde provisie bedraagt over genoemde periode in totaal ongeveer NAf. 3,3 miljoen.

3.2.2 Vergoeding en aanwijzing deponhouders

Voor wat betreft de vergoeding voor de deponhouders¹⁶ is in de Landsloterijverordening¹⁷ voorgeschreven dat hun vergoeding tegelijkertijd met hun aanwijzing wordt vastgesteld. Wij hebben vastgesteld dat vijf van de zes deponhouders zijn aangewezen bij landsbesluit. Van de deponhouder van Sint Eustatius hebben wij desgevraagd geen landsbesluit ontvangen. De benoeming van de deponhouder blijkt slechts via instemming van de Raad van Ministers¹⁸ te zijn besloten. In de volgende tabel zijn per deponhouder de in de landsbesluiten vastgestelde maandelijkse vergoeding en de vergoedingen voor de uitgifte van de loten weergegeven.

Tabel 3 Vergoeding deponhouders

Regio	Landsbesluit	Vergoeding onkosten per maand	Vergoeding uitgifte loten		
			1 t/m 500	501 t/m 1500	boven 1500
Aruba, San Nicolaas	16 mei 1995 nr. 5 4 december 1989 nr. 55	470.00	0.70	0.90	1.00
Aruba, Oranjestad	6 maart 1998 nr. 3 4 december 1989 nr. 55	1,275.00	0.70	0.90	1.00
Bonaire, Kralendijk	13 mei 1994 nr. 3 4 december 1989 nr. 55	2,156.97	0.70	0.90	1.00
Sint Maarten	15 maart 1995 nr. 15	-	0.70	0.90	1.00
Sint Eustatius	4 december 1989 nr. 55	-	0.70	0.90	1.00
Saba	4 december 1989 nr. 55	-	0.70	0.90	1.00

Wij zijn nagegaan of de door de Landsloterij gehanteerde tarieven aansluiten met de tarieven vermeld in deze tabel.

Uit het onderzoek blijkt dat de gehanteerde tarieven voor de vergoedingen aan de deponhouders overeenkomen met de vergoedingen vastgesteld in de landsbesluiten. Met betrekking tot de maandelijkse vergoedingen blijkt dat de maandelijkse vergoeding betaald aan de deponhouder van Oranjestad in 2018 niet helemaal in overeenstemming is met de voorgeschreven vergoeding. Gebleken is dat voor acht maanden NAf. 1.435 respectievelijk twee maanden NAf. 1.595 is betaald aan de deponhouder in tegenstelling tot het bedrag van NAf. 1.275 dat is voorgeschreven. De Landsloterij heeft aangegeven dat het verschil diverse kosten betreft die verband houden met de huisvesting van het kantoor, de organisatie en de verkoop van loten

¹⁶ De zes personen op de eilanden buiten Curaçao, zijnde Aruba (twee deponhouders), Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba die door de Gouverneur op voordracht van de RvTA belast zijn met het ontvangen van inlagen voor de uit te geven loten en het uitbetalen van prijzen en premies ten bate en ten laste van de Landsloterij.

¹⁷ artikel 31

¹⁸ per 10 augustus 2005

die niet in het landsbesluit zijn opgenomen maar die nodig zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden. Daarnaast geeft de Landsloterij aan dat rekening dient te worden gehouden met het feit dat het geldende landsbesluit uit het jaar 1998 dateert en dat na genoemde datum de prijzen van de kosten, zoals onder andere de utiliteitskosten, drastisch zijn gestegen.

Wij merken hierbij op dat zolang kosten worden gemaakt buiten het landsbesluit deze kosten als onrechtmatig worden aangemerkt en dat de Landsloterij onrechtmatig heeft gehandeld.

3.3 Organisatie van de loterij

In de Landsloterijverordening¹⁹ zijn de bepalingen opgenomen voor het organiseren van de loterij. Deze bepalingen hebben betrekking op:

- het aantal jaarlijks te houden gewone en bijzondere loterijen;
- de tijdstippen waarop de trekkingen dienen plaats te vinden;
- het aantal loten, het aantal en hoegrootheid van de prijzen en premies per type loterij.

Deze aspecten dienen nader bij Lb ham bepaald te worden.

Wij zijn nagegaan of deze aspecten nader zijn geregeld in een Lb ham zoals voorgeschreven en of de Landsloterij aan de bepalingen opgenomen in het besluit heeft voldaan. Het blijkt dat in 1949²⁰ een Lb ham is uitgebracht ter uitvoering van lid 2 van artikel 20. Dit Lb ham is in 1959²¹ gewijzigd ter nadere regeling van zowel lid 1 als 2. Hierna zijn diverse wijzigingen op het landsbesluit uitgebracht. De laatste wijzigingen met betrekking tot zowel het aantal jaarlijks te houden gewone en bijzondere loterijen, de tijdstippen waarop de trekkingen dienen plaats te vinden alsook het aantal loten dateren van vóór 2010. Voor wat betreft de bepalingen met betrekking tot het aantal en de hoogte van de prijzen en premies van de loterijen over de periode 2010 tot en met 27 maart 2014 golden de bepalingen opgenomen in het Lb ham verwerkt in het P.B. 2007, nr. 32. Het laatste Lb ham tot wijziging van de prijzenschema's is in januari 2020²² uitgebracht. Dit Lb ham is met terugwerkende kracht in werking getreden tot 27 maart 2014.

¹⁹ artikel 20 leden 1 en 2

²⁰ P.B. 1949, nr. 139

²¹ P.B. 1959, nr. 93

²² P.B. 2020, nr. 7

Wij constateren dat de Landsloterij over het algemeen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen ten aanzien van eerder vermelde aspecten geregeld in het Lb ham heeft gehandeld. Slechts ten aanzien van het prijzenschema merken wij op dat de Landsloterij de bepaling ter zake niet over de hele onderzoeksperiode heeft nageleefd. Immers, de Landsloterij heeft over de periode vanaf 28 maart 2014 tot en met 2018 een prijzenschema gebruikt waarvoor geen wettelijke basis was. Deze onrechtmatigheid is pas achteraf in 2020 rechtgetrokken, nadat het prijzenschema middels het vorenvermeld Lb ham²³ met terugwerkende kracht tot 28 maart 2014 is vastgesteld.

3.4 Betaling/restitutie van de zegelbelasting

Conform artikel 64 van de Zegelverordening 1908 is de Landsloterij zegelbelasting verschuldigd per uitgegeven lot. De verschuldigde zegelbelasting bedraagt NAf. 2,50 per lot van een gewone trekking. In geval van een bijzondere trekking dient het bedrag van de zegelbelasting berekend te worden naar de verhouding tussen de prijs van een lot van een gewone trekking en die van een bijzondere trekking.²⁴ Dit betekent dat de zegelbelasting voor de bijzondere trekkingen van NAf. 0,5 miljoen en NAf. 1 miljoen NAf. 5,72 respectievelijk NAf. 11,43 per lot bedraagt. Daarnaast wordt in de Landsloterijverordening bepaald dat de verschuldigde zegelbelasting voor de aanvang van de trekking door de directeur in 's Landskas dient te worden gestort.²⁵

Verder schrijft de Zegelverordening de mogelijkheid voor dat de directeur teruggave van de betaalde zegelbelasting op de niet verkochte loten kan verzoeken.²⁶ Het verzoek tot teruggave dient binnen drie maanden na de dagtekening van de betreffende trekking aan de Inspecteur der Belastingen te worden ingediend. Het ongezegelde verzoekschrift dient vergezeld te worden van een verklaring van het Hoofd van de Landsaccountantsdienst (lees: de directeur van de SOAB) waaruit blijkt dat de in de aanvraag bedoelde loten niet zijn uitgegeven.

²³ Idem P.B. 2020, nr. 7

²⁴ artikel 20 lid 4 van de Landsloterijverordening zoals gewijzigd bij P.B. 1965, nr. 122

²⁵ Idem

²⁶ artikel 82 van de Zegelverordening

Wij constateren dat de door de Landsloterij gehanteerde tarieven voor de betaling en terugvordering van zegelbelasting in overeenstemming zijn met de voorgeschreven tarieven en dus voldaan heeft aan de bepalingen.

Echter voor wat betreft de teruggave van de betaalde zegelbelasting op de onverkochte loten constateren wij dat de Landsloterij niet altijd binnen de voorgeschreven termijn haar verzoek voor restitutie heeft ingediend. Bovendien blijkt dat het verzoek niet altijd bij de Inspecteur der Belastingen is ingediend maar bij de Minister. Ten aanzien van het boekjaar 2018 blijkt dat de verzoeken om restitutie tijdig zijn ingediend bij de Inspecteur der Belastingen conform de bepalingen in de verordening. Dit geeft blijk van een verbetering in de naleving van de betrokken bepalingen door de Landsloterij.

3.5 Afboeken van de openstaande schuld en de uitstaande vordering inzake zegelbelasting en vergunningsrecht wegens verjaring

De Landsloterij had volgens haar jaarrekening 2017 per einde van dat jaar een schuld aan het Land staan inzake zegelbelasting en vergunningsrecht voor Naf. 744.837 respectievelijk Naf. 13.901.112. Deze bedragen betreffen voor wat betreft de zegelbelasting het saldo van een schuld aan het Land ad Naf. 8.127.671 en een uitstaande vordering op het Land ad Naf. 7.382.834. In het overzicht hieronder wordt de ontwikkeling in de saldi van deze posten over de periode van 2010-2018 weergegeven.

Tabel 4 Te betalen zegelbelasting en vergunningsrecht

Jaar	Zegelbelasting			Vergunningsrecht
	Schuld	Vordering	Saldo	
2010	9,049,228	(967,525)	8,081,703	14,319,348
2011	8,283,155	(1,804,845)	6,478,310	13,901,127
2012	8,127,671	(3,240,441)	4,887,230	13,901,112
2013	8,127,671	(4,277,037)	3,850,634	13,901,116
2014	8,127,671	(5,381,810)	2,745,861	13,901,112
2015	8,127,671	(6,550,087)	1,577,584	13,901,112
2016	8,127,671	(7,701,415)	426,256	13,901,112
2017	8,127,671	(7,382,834)	744,837	13,901,116
2018	nihil	nihil	nihil	nihil

Bron: jaarrekeningen Landsloterij

In het boekjaar 2018 heeft de Landsloterij zoals reeds vermeld in hoofdstuk 2 de openstaande bedragen aan zegelbelasting en vergunningsrecht afgeboekt omdat zij

van mening is dat deze schulden en vorderingen inmiddels zijn verjaard. De verjaring is door de Landsloterij gebaseerd op de verjaringstermijn van vijf jaren.

Voor het beoordelen of de verjaring terecht is toegepast hebben wij naast onze eigen beoordeling hiervan aan de geldende wet- en regelgeving ook fiscaal (juridisch) advies ingewonnen en de accountant van de Landsloterij gehoord. Op basis hiervan hebben wij bepaald welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn bij het toepassen van verjaring van deze openstaande bedragen. Uitgaande hiervan zijn wij nagegaan in hoeverre de Landsloterij bij het toepassen van de verjaringstermijn van de schulden en vorderingen rekening heeft gehouden met de hiervoor geldende wettelijke bepalingen opgenomen in de hierna volgende verordeningen:

- de Zegelverordening 1908;
- de Landsloterijverordening;
- de Landsverordening Financieel beheer;
- het Burgerlijk Wetboek Boek 3.

3.5.1 Verjaring van de schuld/vordering aan zegelbelasting

Om verjaring van de schuld aan zegelbelasting toe te passen en op basis daarvan de schuld/vordering in de jaarrekening af te boeken had de Landsloterij rekening moeten houden met de volgende aspecten in de wet- en regelgeving:

- **de verjaring van de schuld gaat in na vijf jaren**²⁷. In het geval van de Landsloterij betekent dit vijf jaren na de dag van elke trekking, aangezien de belasting betrekking heeft op de loten van iedere trekking en deze betaald had moeten worden vóór de trekking. Gezien de ouderdom van de schulden van de Landsloterij komen deze in principe in aanmerking voor verjaring;
- **de verjaring wordt gestuit door rechtsvordering betekend vóór het verstrijken van de verjaringstermijn aan degenen wie men de verjaring wil beletten**²⁸. Wij konden niet constateren dat zijdens de Ontvanger danwel de Centrale Debiteurenadministratie van het Ministerie rechtsvorderingen zijn betekend aan de Landsloterij;
- **de verjaring van de vordering inzake teruggave van de zegelbelasting op de onverkochte loten is zoals voorgeschreven twee jaar, te rekenen ná de dag van de betaling**²⁹. Indien geen zegelbelasting is betaald kan volgens ons geen

²⁷ Conform artikel 85 lid a van de Zegelverordening 1908

²⁸ Conform artikel 86 lid 1 van de Zegelverordening 1908

²⁹ Conform artikel 85 lid b van de Zegelverordening 1908

- sprake zijn van een vordering van de Landsloterij op teruggave door het Land en ook niet van verjaring van de vordering;
- **de verjaring moet worden ingeroepen.** Alhoewel de wijze waarop de verjaring moet worden ingeroepen niet is voorgeschreven in de zegelverordening is door het ministerie, op basis van haar bevoegdheid³⁰ 'om nadere regelingen te geven ter uitvoering van deze landsverordening', voorgeschreven dat verjaring pas aan de orde is indien de belastingschuldige een beroep doet op verjaring (bij voorkeur schriftelijk)³¹. De Ontvanger of diens vertegenwoordiger neemt de beslissing op het beroep op verjaring. De Landsloterij kon ons niet voorzien van een bewijs dat zij verjaring heeft ingeroepen.

Wij hebben met de accountant van de Landsloterij afgestemd op basis waarvan de verjaring is toegepast. De accountant gaf in hun reactie³² aan dat zij met de afboeking van de schuld door de Landsloterij in 2018 konden instemmen omdat het schulden betreffen waarvan delen reeds opeisbaar waren sinds 2001 (en mogelijk eerder) en deze vanaf 2012 ongewijzigd zijn gebleven. Verder gaf de accountant aan dat deze schulden op het moment van de afboeking in 2018 langer dan 5 jaren ongewijzigd waren en er door de overheid geen invorderingsmaatregelen zijn getroffen. Zij achten dat vanwege de verjaringstermijn geen actieve invordering meer door de overheid kan plaatsvinden. Ten aanzien van het inroepen van verjaring is de accountant van mening dat de Landsloterij geen afstand heeft gedaan van haar recht op het inroepen van verjaring en kan de organisatie dit nog altijd doen. Ook gaf de accountant aan dat deze schulden niet voorkwamen in de administratie van de Ontvanger danwel in de Centrale Debiteurenadministratie van het Land. Daarnaast heeft de accountant tijdens de presentatie³³ aangegeven dat het Land in haar jaarrekening 2019 een groot deel van de schuld van ruim 8,6 miljoen heeft voorzien als dubieuze vordering.

Bij navraag bij de Ontvanger hebben wij vernomen dat zij niet op de hoogte zijn van deze schulden van de Landsloterij aangezien de invordering door de Centrale Debiteurenadministratie van het ministerie wordt gedaan. Pas als er sprake is van achterstallige schulden worden deze naar de Ontvanger verstuurd voor verdere invorderingsacties. De Ontvanger gaf aan dat geen nadere invorderingsactie door

³⁰ Conform artikel 84 lid 1a van de Zegelverordening 1908

³¹ Conform beleid Ministerie van Financiën zoals vermeld op hun website <https://belastingdienst.cw/themas/ondernemers/verjaring> datum 5 juli 2022

³² Mail van de SOAB d.d. 3 december 2021

³³ Presentatie van de bevindingen gehouden door de Rekenkamer aan de SOAB op 27 oktober 2021

de Centrale Debiteurenadministratie aan hen is verzocht. Ook hebben zij geen verzoek voor verjaring ontvangen van de Landsloterij en dus derhalve geen beslissing daarover hoefden te nemen. De Ontvanger is van mening dat zij over kan gaan tot het invorderen van de openstaande bedragen op het moment dat de schuld door de Centrale Debiteurenadministratie aan hun wordt overgedragen.

Wij zijn ook bij het ministerie nagegaan wat hun standpunt is ten aanzien van de vordering op de Landsloterij. Het ministerie heeft ons voorzien van het advies³⁴ dat zij hebben uitgebracht op het verzoek dat de Landsloterij in 2017³⁵ had ingediend over de zegelbelasting. Hieruit blijkt dat het ministerie op alle aspecten voorgedragen door de Landsloterij negatief heeft geadviseerd. Van het ministerie hebben wij vernomen dat de Minister naar aanleiding van deze adviezen nog geen beslissing heeft genomen over de bovenvermelde verzoeken van de Landsloterij³⁶.

Op basis van het advies van het ministerie concluderen wij dat het ministerie weldegelijk bekend was met de openstaande schulden van de Landsloterij aan het Land en dat de Landsloterij deze schulden dient te betalen. Ondanks bovenvermeld negatief advies heeft de Landsloterij zowel de openstaande schulden als de openstaande vorderingen eenzijdig afgeboekt.

Verder blijkt uit de toelichting op de jaarrekening 2019 van het Land dat het ministerie inderdaad een voorziening heeft getroffen op de vordering ten bedrage van NAf. 8,6 miljoen. Als reden hiervoor is in de toelichting vermeld dat de voorziening getroffen is omdat de Landsloterij in haar jaarrekening over het boekjaar 2018 haar schuld aan het Land heeft afgeboekt. Daarnaast is in de toelichting vermeld dat deze vordering is blijven staan vanwege het ontbreken van een formele besluitvorming van de regering ter afboeking van het bedrag. Hierdoor is de vordering slechts voorzien en niet afgeboekt.

Inmiddels heeft de Landsloterij op 6 januari 2023 een verzoek voor verjaring ingediend bij de Minister. Op dit verzoek heeft de Landsloterij geen reactie gekregen. Door het wegblijven van de reactie kan het verjaringsproces niet formeel worden afgesloten. Zolang er geen definitieve goedkeuring door de Staten wordt gegeven voor het afboeken van de vordering door het Land kan de Landsloterij ons

³⁴ Brief van 30 augustus 2017, nr. 2017/015138

³⁵ Brief van 24 april 2017, nr. JDI17-0068

³⁶ De omslag met het verzoek van de Landsloterij en de adviezen van het Ministerie en de WJZ liggen vanaf december 2021 bij de Minister.

inziens niet overgaan tot het eenzijdig afboeken van hun schuld aan het Land.³⁷ Hierdoor bestaat bij de Rekenkamer de onzekerheid of deze schulden terecht zijn afgeboekt in de jaarrekening 2018.

3.5.2 Verjaring van de schuld uit vergunningsrecht

De Landsloterij dient vóór aanvang van elke trekking vergunningsrecht te betalen³⁸. Aangezien het vergunningsrecht vooraf dient te worden betaald kan per definitie geen sprake zijn van een schuld aan het Land. Desondanks blijkt uit de jaarrekeningen 2010 tot en met 2017 dat de Landsloterij een schuld aan het Land heeft opgebouwd inzake vergunningsrecht. Over de periode 2011 tot en met 2018 is deze schuld constant Naf. 13,9 miljoen gebleven. Voor dit verloop van de schuld wordt verwezen naar Tabel 4 op bladzijde 24.

Aangezien in de Landsloterijverordening geen bepalingen zijn opgenomen inzake verjaring van eventueel onbetaald vergunningsrecht is de Rekenkamer, rekening houdend met het fiscaal juridisch advies³⁹ en de opmerking van de accountant, uitgegaan van de redenering dat het vergunningsrecht geen belasting is, maar een retributie of een bijzondere heffing in verband met een verleend recht, geheven van degene die in het bijzonder bij dat recht betrokken is. Op basis daarvan zijn wij voor de verjaring van het vergunningsrecht uitgegaan van de Landsverordening Financieel beheer en de verjaringsregels uit het BW. Conform de Landsverordening Financieel beheer⁴⁰ zijn met betrekking tot vorderingen ten gunste van het Land de verjaringsregels zoals deze in afdeling 3, Boek 3 van het BW zijn vastgelegd van overeenkomstige toepassing.

Conform het BW⁴¹ kon de Landsloterij het recht op de vordering van het Land op het vergunningsrecht verkrijgen door een onafgebroken bezit van drie danwel tien jaren indien dit recht te goeder trouw door de Landsloterij is verkregen. Volgens het BW⁴² is een bezitter te goeder trouw als hij zich als rechthebbende beschouwt en zich ook redelijkerwijs als zodanig mag beschouwen.

³⁷ P.B. 2015, nr. 79 artikel 25 lid 4

³⁸ artikel 20 lid 3 van de Landsloterijverordening, zoals gewijzigd bij P.B. 1965, nr. 122

³⁹ In dit advies wordt op basis van de overwegingen van de Hoge Raad in het vonnis van 20 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AT1092, geconcludeerd dat vergunningsrecht een bijzondere heffing is in verband met een verleend recht

⁴⁰ artikel 27

⁴¹ Boek 3 artikel 99 lid 1

⁴² Boek 3 artikel 118 lid 1

Op basis van de bovenvermelde bepalingen⁴³ uit het BW concluderen wij dat de Landsloterij zich nimmer als bezitter van de, in strijd met de Landsloterijverordening niet voldane, vergunningsrechten kan beschouwen. Zeker gezien de toenmalige minister in haar brief⁴⁴ duidelijk aan de Directeur van de Landsloterij had gemaakt op welke wijze het vergunningsrecht moet worden berekend en dat dit moet worden voldaan voor de aanvang van elke trekking. De directeur moest redelijkerwijs weten dat door het organiseren van een loterijtrekking zonder aan de wettelijke afdrachten zoals voorgeschreven in de Landsloterijverordening⁴⁵ te hebben voldaan er een schuld is ontstaan. Dit brengt met zich mee dat geen sprake kan zijn van een bezit te goeder trouw. Verder blijkt er ook geen enkele aanleiding dat de Landsloterij daarna tot een bezit te goeder trouw van de genoemde vergunningsrechten is gekomen.

Aangezien niet blijkt dat de Landsloterij het 'recht op de vordering' te goeder trouw heeft verkregen kan zij dit recht conform de bepalingen⁴⁶ in het BW pas na verloop van twintig jaar verkrijgen.

De Landsloterij is echter van mening dat het vergunningsrecht niet aan de criteria geldend voor een retributie voldoet en dat het een fiscale heffing dus een belasting betreft. Daarnaast is de Landsloterij ten aanzien van de vorderingen van het Land van mening dat niet de verkrijgende verjaring⁴⁷ maar de bevrijdende verjaring⁴⁸ van toepassing moet zijn. Aangezien de Landsloterij inmiddels een verzoek voor verjaring heeft ingediend zal de Minister bij het evalueren van dit verzoek ook de juridische onderbouwingen voor het bepalen onder welke categorie het vergunningsrecht dient te vallen en welke regels voor verjaring van toepassing zijn, in beschouwing te nemen. Op basis daarvan zal de Minister een weloverwogen beslissing kunnen nemen ten aanzien van het wel of niet accorderen van het verzoek voor verjaring van de Landsloterij.

Zolang geen duidelijkheid hierover is behoudt de Rekenkamer haar onzekerheid of de afboeking van deze schulden terecht heeft plaatsgevonden.

⁴³ Boek 3 artikelen 99 lid 1 en 118 lid 1

⁴⁴ de dato 14 december 2006

⁴⁵ artikel 20 lid 3

⁴⁶ Boek 3 artikel 105 en 306

⁴⁷ In het geval het recht is verkregen te goeder trouw, door onafgebroken bezit van drie of tien jaren

⁴⁸ In het geval het recht is verkregen niet te goeder trouw, door onafgebroken bezit van 20 jaren

3.5.3 Inroepen van verjaring

Door de accountant is verder naar voren gebracht dat “op het moment dat de verjaringstermijn is verstreken zal zelfs in het geval dat de Ontvanger toch besluit de openstaande vorderingen te innen alle invorderingsacties worden opgeschort wanneer de debiteur zich beroept op verjaring.” Naar onze mening dient de RvTA uitgaande van haar wettelijke taak en bevoegdheden zoals opgenomen in de Landsloterijverordening⁴⁹ erop toe te zien dat de bepalingen van deze verordening en bijbehorende Lb ham nauwkeurig worden nageleefd. Vaststaat dat de bepaling⁵⁰ inzake het storten van het verschuldigde bedrag van zegelbelasting en vergunningsrecht in 's Landskas vóór de aanvang van de trekking niet is nageleefd. Ondanks dat de Landsloterij niet aan haar verplichting voor het tijdig storten van de verschuldigde bedragen in de Landskas heeft voldaan is door haar gekozen om een verzoek voor verjaring van de schulden in te dienen. De RvTA is van mening dat zij akkoord gaat met de inroeping van de verjaring omdat zij een redelijke mate van zekerheid heeft dat de Landsloterij de schulden niet meer hoeft te betalen. Ook heeft de RvTA verwezen naar een volgens haar door de Minister op 14 november 2022 geplaatst persbericht waarin is vermeld dat ruim NAf. 473 miljoen aan belastingaanslagen automatisch is verjaard en buiten invordering is gesteld zonder dat daarvoor formeel een beroep op verjaring hoeft te worden gedaan. Verder geeft de RvTA aan dat “een directeur van het ministerie van Financiën van rechtswege ambtshalve lid is van de RvTA, waardoor dit ministerie zowel in haar hoedanigheid als schuldeiser als RvTA lid volledig op de hoogte zou moeten zijn van de belastingpositie van belanghebbende, zonder maatregelen te hebben getrokken”. Zoals eerder vermeld is nog niet formeel bekend of de Minister het verzoek van de Landsloterij voor verjaring heeft afgehandeld en de verjaring heeft toegekend. In ieder geval zal het Land zolang er geen beslissing is genomen alle invorderingsacties dienen op te schorten.

Het inwilligen van de verjaring houdt in ieder geval in dat het Land het gehele bedrag van ruim NAf. 14,6⁵¹ miljoen zal mislopen.

⁴⁹ artikel 39

⁵⁰ artikel 20 lid 3 en 4

⁵¹ Dit bedrag betreft het saldo van de schulden ad NAf. 18,3 miljoen en het bedrag dat de Landsloterij als vordering heeft staan ad NAf. 3,7 miljoen.

3.6 Interne regelingen ten aanzien van de financiële transacties

Naast de bepalingen in de wet- en regelgeving dienen ook interne regelingen te zijn uitgevoerd door de Landsloterij. Het gaat hierbij met name om interne regelingen met een financieel karakter zoals regelingen inzake het verrichten van inkopen, het beleggen in staatspapieren en het omgaan met consultants.

Voor wat betreft de naleving van de interne regelingen konden wij niet nagaan of deze regelingen door de Landsloterij zijn nageleefd omdat wij desgevraagd geen interne regelingen van de Landsloterij hebben ontvangen. Door het ontbreken van richtlijnen kan volgens ons niet adequaat aansturing worden gegeven aan de wijze waarop gehandeld moet worden bij het verrichten van financiële transacties.

Wij concluderen dat de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2018 niet aan alle relevante wettelijke bepalingen heeft voldaan. Het niet voldoen aan deze bepalingen heeft in bepaalde gevallen geleid tot onrechtmatigheden in de jaarrekeningen. Het gaat om de bepalingen inzake:

- de begrotingen. De begrotingen zijn niet tijdig ingediend bij de Minister. Daarnaast zijn de begrotingen noch door de Staten goedgekeurd noch bij landsbesluit vastgesteld. De laatste bij landsbesluit vastgestelde begroting dateert uit 2007. Hierdoor bestond er geen wettelijke grondslag voor het gevoerde beheer door de Landsloterij over de betrokken jaren;
- de inleggelden. Door de toenmalige minister is de inleg per lot verlaagd met 75 cent ten behoeve van de vergoeding voor de wederverkopers. Deze aanpassing van het inleggeld is echter nooit geformaliseerd middels een Lb ham zoals bepaald in de wet. Hierdoor is ten onrechte over de onderzoeksjaren in totaal ongeveer Naf. 3,3 miljoen te weinig aan inleggeld geïnd. Zodoende is ter hoogte van dit bedrag onrechtmatig aan wederverkopers vergoed;
- de aanwijzing van de deponhouders. De aanwijzing van de deponhouder van Sint Eustatius is niet bij landsbesluit geregeld. De benoeming van de deponhouder is alleen bij instemming door de Raad van Ministers geweest;
- de maandelijkse vergoeding aan de deponhouders. De maandelijkse vergoeding voor onkosten aan de deponhouder van Oranjestad was voor de meerderheid van de maanden in 2018 niet in overeenstemming met het bedrag van de voorgeschreven vergoeding;

- de organisatie van de loterij. De Landsloterij heeft tot en met 2018 prijzenschema's gebruikt waarvoor geen wettelijke basis was. Deze onrechtmatigheid is pas achteraf in 2020 rechtgetrokken nadat het gebruikte prijzenschema met terugwerkende kracht bij Lb ham is vastgesteld tot 28 maart 2014.

Verder zijn wij van mening dat:

- er een onzekerheid bestaat over de afboeking van de vordering en de openstaande schulden uit zegelbelasting en vergunningsrecht rekening houdend met de verjaringsregels. Het is niet zeker of de afboeking van deze schulden terecht is geschied;
- door het ontbreken van interne regelingen voor het doen van bepaalde type financiële transacties deze transacties achteraf niet op rechtmatigheid kunnen worden getoetst.

4. Naleving van de overige relevante wettelijke bepalingen

In dit hoofdstuk gaan wij in op onze bevindingen met betrekking tot de naleving van de overige bepalingen in de verordeningen en landsbesluiten. Het gaat om bepalingen die formele aspecten regelen. Bij de formele aspecten gaat het om bepalingen die niet direct van invloed zijn op de rechtmatige totstandkoming van de posten in de jaarrekening.

De formele aspecten die wij als relevant hebben geacht om te onderzoeken betreffen de aspecten geregeld in de bepalingen ten aanzien van:

1. het waarborgfonds;
2. de kasopnames;
3. de overtollige kasmiddelen;
4. de verstrekking van uitkering;
5. de indiening van de jaarrekening.

Wij constateren dat de Landsloterij partieel heeft voldaan aan de bepalingen omtrent kasopnames, overtollige kasmiddelen en waarborgfonds. Ten aanzien van de bepaling inzake overtollige kasmiddelen blijkt dat er van de kant van de Landsloterij onduidelijkheid bestaat over het toepassen hiervan in de praktijk. Aan de bepalingen ten aanzien van het ‘verstrekken van uitkering’ en het ‘indienen van de jaarrekeningen’ is niet voldaan.

In het vervolg worden deze bevindingen nader toegelicht.

4.1 Waarborgfonds

De Landsloterijverordening schrijft voor dat uit de opbrengst een bedrag gereserveerd moet worden dat tenminste gelijk is aan het totaalbedrag dat bestemd is voor de uitkering aan prijzen en premies voor de gewone trekking.⁵² Verder is voorgeschreven dat dit bedrag op een afzonderlijke rekening ‘Waarborgfonds voor de Uitkering van Prijzen en Premies Landsloterij’ gedeponereerd moet worden bij een plaatselijke bank danwel belegd in staatspapieren en dat het ter zekerheidsstelling voor de uitbetaling van de prijzen en premies dient.

⁵² artikel 33

Op basis van deze bepaling dient de Landsloterij een waarborgfonds te hebben gevormd ter hoogte van NAf. 619.850⁵³ zijnde het maximale prijzenpakket van de gewone trekking.

Wij constateren dat de Landsloterij aan deze bepaling heeft voldaan aangezien zij een bedrag van NAf. 619.850 heeft opgenomen in het waarborgfonds en als zodanig verwerkt in de jaarrekening. Dit bedrag is echter niet zoals voorgeschreven bij een lokale plaatselijke bank gedeponereerd maar bij de CBCS. De Landsloterij kon geen reden geven waarom zij de waarborgsom, in tegenstelling tot hetgeen voorgeschreven in de landsverordening, bij de CBCS heeft gedeponereerd. Sinds 2014 is er een totaalbedrag van NAf. 1.030.723 bij de CBCS gedeponereerd. Volgens de Landsloterij hebben zij over het resterende bedrag van NAf. 410.873 vrije toegang om daarover te kunnen beschikken.

Wij merken hierbij op dat het totale prijzenpakket van de bijzondere trekkingen die de Landsloterij tegenwoordig organiseert tussen de NAf. 1,3 miljoen respectievelijk NAf. 2,5 miljoen varieert. Dit betekent dat de hoogte van de waarborgsom zoals voorgeschreven in de landsverordening niet toereikend is als zekerheidstelling voor de prijzen en premies voor deze bijzondere trekkingen. Om het risico te mitigeren dat de Landsloterij niet al haar prijzen verplichtingen zou kunnen nakomen achten wij dat de bepaling in de landsverordening met betrekking tot het waarborgfonds dient te worden aangepast. De bepaling dient zodanig te worden aangepast dat het maximale prijzenpakket van de bijzondere trekkingen ook middels de waarborgsom zeker wordt gesteld.

4.2 Periodieke kasopname

In de Landsloterijverordening is voorgeschreven dat het Departement van Financiën (lees: het Ministerie van Financiën) de kas van de Landsloterij tenminste tweemaal per jaar door de Landsaccountantsdienst (lees: de SOAB) moet laten opnemen.

Gebleken is dat dit voorschrift inzake periodieke kasopnames niet wordt nageleefd. Van de SOAB hebben wij vernomen dat uit kosten-/batenoverweging en de beperkte risico inschatting op deze jaarrekeningpost geen kasopnames door hen worden bijgewoond. Bij navraag aan de Landsloterij of de kassen intern worden opgenomen

⁵³ Op basis van het laatste prijzenschema vastgesteld bij het Lb ham, P.B. 2020, nr. 7

heeft zij aangegeven dat de kassen dagelijks worden opgenomen, echter kon zij geen bewijs aan ons overleggen waaruit het resultaat van de kasopnames van alle kassen en de kluis blijkt. Wij hebben slechts een formulier van de kastelling van één kassa ontvangen. Daarnaast hebben wij geen procedures ontvangen waaruit blijkt hoe de kassen dienen te worden beheerd.

Teneinde een beeld te vormen hoe de kasopnames verlopen hebben wij de kasopname op 4 oktober 2021 bijgewoond en de procedures die daarbij gevolgd zijn beoordeeld. Wij hebben tijdens de kasopname geen onregelmatigheden geconstateerd. Wij concluderen dat ondanks dat er geen procedures zijn vastgelegd, de gevolgde procedures blijken uit onze waarneming voldoende toereikend zijn daar deze voldoen aan de eisen voor het beheren van de kasgelden.

4.3 Overtollige kasmiddelen

Volgens de Landsloterijverordening dient de directeur de overtollige kasmiddelen in rekening-courant te storten bij de Bank van de Nederlandse Antillen (lees: de CBCS)⁵⁴. Gebleken is dat de Landsloterij haar overtollige kasmiddelen niet zoals voorgeschreven bij de CBCS stort, maar bij een plaatselijke bank. De Landsloterij is van mening dat deze bepaling niet logisch is daar in de bepaling ten eerste niet vermeld wordt wanneer er sprake is van overtollige kasmiddelen en ten tweede het niet mogelijk is om overtollige middelen bij de CBCS te storten. Dit houdt in dat deze bepaling verouderd is en niet meer praktisch uitvoerbaar is. De landsverordening dient ten aanzien van deze bepaling te worden aangepast.

4.4 Verstrekken van uitkeringen

De opbrengst van de Landsloterij is conform de Landsloterijverordening bestemd om uitkeringen te verstrekken aan rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen of stichtingen met een liefdadigheidsdoel of die tot doel hebben het bevorderen van wetenschap, kunst of algemeen belang. Deze uitkering kan jaarlijks danwel eenmalig plaatsvinden⁵⁵. Verder is in de landsverordening voorgeschreven dat het deel van de opbrengst dat in een dienstjaar niet is uitgekeerd op een afzonderlijke rekening

⁵⁴ artikel 7

⁵⁵ artikel 34

'Reserve Uitkeringen Landsloterij' bij een plaatselijke bank dient te worden gedeponereerd danwel belegd in staatspapieren.

Uit ons onderzoek blijkt dat over de periode van 2010 tot en met 2018 de Landsloterij de volgende resultaten heeft behaald:

Tabel 5 Behaalde resultaten in de periode 2010 tot en met 2018⁵⁶

Jaar	Resultaat
2010	437.084
2011	213.844
2012	(600.531)
2013	335.148
2014	126.813
2015	36.247
2016	(344)
2017	713.960
2018	(617.364)

Hieruit blijkt dat over zes van de negen jaren de Landsloterij een positief resultaat heeft behaald. Deze resultaten konden zoals voorgeschreven in de landsverordening voor liefdadige doelen of ter bevordering van wetenschap, kunst en ander projecten voor algemeen belang worden uitgekeerd aan verenigingen of stichtingen. Volgens de Landsloterij zijn met uitzondering van een uitkering ad Naf. 66.630 verstrekt in 2010 geen andere bedragen uitgekeerd. Het achterwege blijven van uitkeringen is volgens de Landsloterij te wijten aan het negatieve vermogen in al deze jaren. Door de Landsloterij is vermeld dat zij in 2008 door de toenmalige minister werd opgedragen om zolang de organisatie over een negatief eigen vermogen beschikt geen uitkeringen meer te doen. De Landsloterij kon ons echter niet voorzien van een bewijs van dit schrijven van de minister.

Ondanks dat de Landsloterij vanwege haar negatieve vermogen geen uitkeringen had verstrekt blijkt dat er diverse betalingen zijn gedaan aan instellingen in de vorm van donaties en sponsoring. Gezien de strekking van de uitgaven passen deze eerder onder de categorieën vermeld in de verordening waarvoor een uitkering kan worden gegeven. Door het verstrekken van bedragen aan instellingen in de vorm van donatie en promotie bestaat het risico dat deze verstrekkingen niet getoetst worden aan de regels geldend voor het verstrekken van uitkeringen. Als gevolg hiervan loopt de Landsloterij het risico dat de doelen die zij volgens de wet met de uitkeringen moet beogen niet kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast is het niet denkbaar dat de

⁵⁶ Bron: jaarrekeningen van de Landsloterij

Landsloterij door haar negatief vermogen geen uitkeringen kan verstrekken, maar dat zij wel donaties kan geven.

Zoals eerder vermeld moet volgens de verordening het deel van de opbrengst dat niet wordt uitgekeerd op een rekening ‘Reserve uitkeringen Landsloterij’ bij een bank worden gedeponneerd of in staatspapieren worden belegd. Wij hebben in de jaren vallende onder de onderzoeksperiode, waarin een positief resultaat is behaald, geen stortingen op de voorgeschreven rekening gezien danwel beleggingen die gebaseerd zijn op deze resultaten.

4.5 Indiening van de jaarrekeningen

Conform de Landsloterijverordening dient de Landsloterij jaarlijks vóór 1 juli van het jaar volgend op het dienstjaar waarop de rekening betrekking heeft, deze ter goedkeuring aan de Rekenkamer toe te zenden⁵⁷. De jaarrekening dient tevens vergezeld te zijn van een accountantsverklaring. Wij zijn nagegaan in hoeverre de Landsloterij de door de accountant gecontroleerde jaarrekeningen binnen de voorgeschreven termijn aan de Rekenkamer heeft aangeboden.

Zoals uit tabel 6 blijkt heeft de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2018 geen enkele jaarrekening binnen de voorgeschreven termijn aan de Rekenkamer toegezonden.

Tabel 6 Indieningsdatums van de jaarrekeningen aan de Rekenkamer

Jaar	Voorgeschreven indieningsdatum van de gecontroleerde jaarrekening bij de Rekenkamer	Datum accountantsverklaring	Indieningsdatum van de gecontroleerde jaarrekening bij de Rekenkamer	Overschrijdingstermijn van de voorgeschreven indieningsdatum van de gecontroleerde jaarrekening bij de Rekenkamer
2010	voor 1 juli 2011	10 juni 2015	8 februari 2018	6 jaren 7 maanden
2011	voor 1 juli 2012	25 september 2015	8 februari 2018	5 jaren 7 maanden
2012	voor 1 juli 2013	27 januari 2016	8 februari 2018	4 jaren 7 maanden
2013	voor 1 juli 2014	9 augustus 2016	8 februari 2018	3 jaren 7 maanden
2014	voor 1 juli 2015	19 juni 2017	8 februari 2018	2 jaren 7 maanden
2015	voor 1 juli 2016	21 december 2018	13 december 2019	3 jaren 5 maanden
2016	voor 1 juli 2017	15 maart 2019	13 december 2019	2 jaren 5 maanden
2017	voor 1 juli 2018	21 juni 2019	13 december 2019	1 jaar 5 maanden
2018	voor 1 juli 2019	24 januari 2020	5 november 2020	1 jaar 4 maanden

⁵⁷ artikel 10

Doordat de Landsloterij geen van de jaarrekeningen binnen de voorgeschreven termijn ter controle bij de Rekenkamer heeft ingediend is niet voldaan aan de voorgeschreven datum voor indiening. Wij merken hierbij op dat deze jaarrekeningen pas op verzoek van de Rekenkamer door de Landsloterij zijn ingediend.

Ten aanzien van de jaren 2019, 2020, 2021 en 2022 blijkt de achterstand nog steeds niet ingehaald te zijn. De gecontroleerde jaarrekeningen over deze jaren moesten vóór 1 juli 2020 respectievelijk 2021, 2022 en 2023 aan de Rekenkamer zijn toegezonden. Echter heeft de Rekenkamer tot nu toe geen van deze jaarrekeningen ontvangen.

Wij concluderen dat de Landsloterij voldaan heeft aan de bepaling inzake het vormen van een waarborgfonds. Echter zijn wij van mening dat op grond van het bestaande wettelijke kader het fonds niet voldoende voorziet in de zekerheidstelling van de prijzen en premiepakket van de bijzondere trekkingen. Verder is gebleken dat over de periode 2010 tot en met 2018 de Landsloterij niet aan alle relevante wettelijke bepalingen heeft voldaan. Het niet voldoen aan deze bepalingen heeft echter geen effect gehad op de rechtmatigheid van de posten in de jaarrekeningen. De bepalingen waaraan niet is voldaan zijn:

- De bepaling met betrekking tot periodieke kasopname. Er worden geen periodieke kasopnames verricht door de accountant. Daarnaast zijn geen procedures vastgelegd voor het opnemen van de kassen.
- De bepaling met betrekking tot overtollige kasmiddelen. De overtollige kasmiddelen worden door de Landsloterij niet gestort bij de CBCS maar bij lokale banken. Volgens de Landsloterij bestaat er onduidelijkheid over het toepassen van deze bepaling in de praktijk en dat de wet verouderd is.
- De bepaling inzake het verstrekken van uitkeringen. De Landsloterij heeft met uitzondering van het jaar 2010 geen uitkeringen verstrekt ondanks het feit dat zij over meerdere van deze jaren een positief resultaat heeft behaald. Echter zijn er diverse donaties en sponsoring gegeven in de loop van de gecontroleerde periode. Van de overige jaren is het niet uitgekeerde bedrag niet op een afzonderlijke rekening 'Reserve uitkeringen Landsloterij' bij een plaatselijke bank gedeponerd.
- De bepaling over het indienen van de jaarrekening. De Landsloterij heeft geen van de jaarrekeningen tijdig bij de Rekenkamer ter goedkeuring ingediend. Deze jaarrekeningen zijn op verzoek van de Rekenkamer door de Landsloterij toegezonden.

5. Financiële gezondheid (weerbaarheid) van de organisatie

Wij hebben de ontwikkeling in de financiële positie van de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2018 in kaart gebracht en geanalyseerd om te kunnen beoordelen in hoeverre de Landsloterij financieel gezond is zodat de organisatie van de loterij kan worden gegarandeerd. Hierbij is nagegaan in hoeverre de organisatie in staat is om zowel haar kortlopende als langlopende verplichtingen na te komen. Ook is gekeken naar de financiële capaciteit van de Landsloterij over genoemde periode om haar kosten blijvend te kunnen dekken.

Uit de jaarrekeningen van de Landsloterij blijkt dat:

- de organisatie voldoende liquide is;
- de Landsloterij tot en met het jaar 2017 een negatief vermogen had;
- als gevolg van het negatieve vermogen de organisatie niet solvabel was om aan haar lange termijn verplichtingen te kunnen voldoen;
- niet duidelijk blijkt dat de organisatie op een structurele basis in staat is om haar kosten te dekken.

5.1 De liquiditeits- en solvabiliteitspositie

Uit onderstaand overzicht blijkt dat de liquiditeitsratio van de organisatie over de gecontroleerde jaren constant boven de 1,5 is gebleven waardoor geconcludeerd kan worden dat haar liquiditeitspositie gezond was. Een liquiditeitsratio van 1,5 wordt als algemeen aanvaardbaar beschouwd om te garanderen dat een bedrijf aan haar verplichtingen op korte termijn kan voldoen. De Landsloterij zou dan ook geen moeite hebben om haar kortlopende verplichtingen na te komen.

Tabel 7 Financiële positie van de Landsloterij over 2010 - 2018

Jaar	Resultaat	Eigen vermogen	Liquiditeit ratio	Solvabiliteit ratio
2010	437.084	-10.566.903	2,1	-56%
2011	213.844	-10.353.059	2,1	-62%
2012	-600.531	-10.953.590	1,7	-73%
2013	335.148	-10.632.620	1,7	-74%
2014	126.813	-10.505.807	1,5	-75%
2015	36.247	-10.469.560	1,5	-87%
2016	-344	-10.469.904	1,6	-99%
2017	713.960	-9.755.944	1,8	-82%
2018	-617.364	7.953.635	2,3	53%

Bron: jaarrekeningen van de Landsloterij

Verder blijkt uit het overzicht dat de solvabiliteitspositie steeds beneden de algemeen aanvaardbare norm van 25 procent lag en ieder jaar slechter werd. Pas in het jaar 2018 is de solvabiliteit boven de norm komen te staan.

5.2 De ontwikkeling in het vermogen

Ook blijkt uit het overzicht dat de Landsloterij tot en met het jaar 2017 een negatief eigen vermogen had van rond de Naf. 10 miljoen. Het negatieve eigen vermogen is te wijten aan de negatieve resultaten die de Landsloterij in het verleden had behaald.

In de jaren vanaf 2010 tot en met 2017 behaalde de Landsloterij met uitzondering van de jaren 2012 en 2016 een positief resultaat. Deze positieve resultaten waren echter niet hoog genoeg om het negatieve eigen vermogen om te wentelen in een positief eigen vermogen. Pas nadat de oude schulden aan zegelbelasting en vergunningsrecht in 2018 zijn afgeboekt werd het vermogen van de Landsloterij weer positief zoals uit Tabel 8 blijkt.

Tabel 8 Effect van de afboeking van de schulden uit zegelbelasting en vergunningsrecht

Omschrijving	Bedrag Naf.
Verjaring 'te betalen vergunningsrecht'	13.901.112
Verjaring 'te betalen zegelbelasting'	8.127.671
Verjaring 'te vorderen zegelbelasting'	(3.701.840)
Totaal positief effect op het niet verdeelde vermogen	18.326.943
Vermogen per eind 2017	(9.755.944)
Correctie op het vermogen	18.326.943
Vermogen per eind 2018 exclusief resultaat 2018	8.570.999

Als gevolg van het positieve effect van deze afboeking op het vermogen is door de Accountant geen opmerking geplaatst in de verklaring bij de jaarrekening 2018 over onzekerheid omtrent de continuïteit van de organisatie zoals geplaatst in de verklaringen van de voorgaande jaren. Vanwege de afboeking is de solvabiliteitspositie van de Landsloterij dan ook verbeterd. Wij constateren echter dat in het jaar 2018 de Landsloterij wederom een negatief resultaat heeft behaald. Wij zijn niet bekend met de resultaten van de jaren 2019 tot en met 2021 aangezien deze jaarrekeningen tot nu toe niet aan ons zijn verstrekt.

Wij zijn bij de Landsloterij nagegaan wat het beleid is om te voorkomen dat de organisatie wederom met een negatief eigen vermogen te kampen krijgt. De Landsloterij heeft aangegeven dat zij een strategisch plan heeft opgesteld dat gericht is op het verbeteren van haar imago en de aantrekkelijkheid van de prijzen. Ook zal aandacht worden besteed aan de financiële beheersing van de kosten. Hiermee wordt beoogd om de opbrengsten van de organisatie te verhogen terwijl de kosten beheerst worden. Zodoende wordt verwacht dat de resultaten van de organisatie positief zullen blijven.

Volgens de Landsloterij hebben zij concreet in 2019 het aantal verlieslatende gewone trekkingen van twintig verlaagd tot elf en in 2020 verder verlaagd tot zes om de verliessituatie van de totale trekkingen gedurende het jaar om te buigen naar een positief resultaat. De financiële vertaling van deze wijzigingen zijn volgens haar in de begrotingen van 2020 en latere jaren opgenomen.

Wij merken hierbij op dat de wijziging van het aantal te houden jaarlijkse gewone en bijzondere trekkingen dient te geschieden bij Lb ham. Dit Lb ham hebben wij echter niet ontvangen. Daarnaast merken wij op dat een vertaalslag naar de implementatie van het vermelde strategisch plan en de te verwachten effecten op de toename van de verkoop van de loten niet door ons is ontvangen.

5.3 Het verloop in de stand van bepaalde openstaande schulden

Naast het beoordelen van de financiële positie zijn wij nagegaan of er specifieke schulden zijn die over de onderzoeksperiode materieel zijn toegenomen en hoe de aflossing van deze schulden in de loop der jaren zijn verlopen.

Hiertoe hebben wij de volgende schulden geanalyseerd:

1. Langlopende schuld 'Boedelscheiding Aruba';
2. Kortlopende schuld 'Te betalen omzetbelasting'.

Ad. 1. Boedelscheiding Aruba

Volgens de toelichting op de jaarrekeningen betreft deze een schuld van de Landsloterij aan het Land Nederlandse Antillen (dat is overgegaan naar het Land Curaçao). Deze schuld vindt zijn oorsprong uit de schuldvergelijking 1986/1991 van het voormalige Land Nederlandse Antillen en Aruba. Het Land heeft in 1995 een

bedrag van NAf. 2.564.293 aan het Land Aruba betaald ten behoeve van de Landsloterij. In 1995 en 1996 heeft de Landsloterij in totaal NAf. 2 miljoen terugbetaald aan het Land en is het saldo van de schuld ad. NAf. 564.293 overgebleven.

Wij constateren dat deze restant schuld sinds 1996 ongewijzigd is gebleven en staat nog steeds opgenomen in de jaarrekening 2018 van de Landsloterij. Door het Land is tot nu toe geen actie ondernomen om dit bedrag te vorderen.

Op deze schuld is door de Landsloterij echter geen verjaringsprincipe toegepast zoals het geval was met de schulden uit zegelbelasting en vergunningsrecht.

Ook voor deze schuld heeft de RvTA na ontvangst van het conceptrapport voor wederhoor via haar belastingadviseur EY op 6 januari 2023 een verzoek voor verjaring bij de Minister ingediend. Het is ons niet bekend hoe de Minister op dit verzoek heeft gereageerd.

Ad. 2. Te betalen omzetbelasting

Uit de jaarrekeningen van de Landsloterij blijkt een verschuldigd bedrag aan omzetbelasting van afgerond NAf. 1,6 miljoen per eind 2018. Deze schuld is het saldo van de te betalen en te vorderen omzetbelasting en is over de jaren heen opgelopen tot het vermelde bedrag. Uit onze analyse bleek dat op deze schuld nimmer wordt afgelost. Het verloop in de stand van deze schuld is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 9 Het verloop in de stand van de schuld aan omzetbelasting

Jaar	Omzetbelasting		Saldo	Toename ten opzichte van voorgaande jaar
	Schuld	Vordering		
2010	304.150	-118.863	185.287	100,0%
2011	43.750	-8.212	35.538	-85,6%
2012	361.550	-118.204	243.346	726,4%
2013	994.000	-351.725	642.275	174,9%
2014	1.920.800	-700.927	1.219.873	93,2%
2015	2.308.250	-831.256	1.476.994	20,2%
2016	2.308.250	-832.754	1.475.496	0,0%
2017	2.308.250	-832.544	1.475.706	0,0%
2018	2.481.150	-914.498	1.566.652	7,5%

Zoals uit de tabel blijkt is de schuld met ingang van 2012 bijna elk jaar toegenomen. Ten opzichte van 2010 is de schuld per eind 2018 met bijna NAf. 1,4 miljoen toegenomen. De toename van de schuld is te wijten aan het feit dat van 2012 tot en met 2015 de Landsloterij verzuimd heeft het gehele verschuldigde bedrag aan

omzetbelasting dat betrekking heeft op deze jaren te betalen (zie Tabel 10). Het verschuldigde bedrag over de jaren 2016 en 2017 is wel volledig betaald waardoor de schuld per het einde van deze jaren ongewijzigd is gebleven. In het jaar 2018 is door de Landsloterij wederom niet het gehele verschuldigde bedrag van de omzetbelasting betaald waardoor de schuld verder is toegenomen.

Tabel 10 Het verloop in de stand van de schuld aan omzetbelasting

Jaar	Beginsaldo	Te betalen OB	Betaald	Eindsaldo
2010	0	1,661,800	1,357,650	304,150
2011	304,150	1,661,800	1,922,200	43,750
2012	43,750	1,979,600	1,661,800	361,550
2013	361,550	2,498,300	1,865,850	994,000
2014	994,000	2,906,400	1,979,600	1,920,800
2015	1,920,800	2,906,400	2,518,950	2,308,250
2016	2,308,250	2,906,400	2,906,400	2,308,250
2017	2,308,250	2,906,400	2,906,400	2,308,250
2018	2,308,250	2,906,400	2,733,500	2,481,150

Gezien de kortlopende aard van deze schuld dienen deze jaarlijks te worden betaald. Uitgaande van de liquiditeitspositie van de Landsloterij zou de organisatie geen moeite moeten hebben om deze schuld jaarlijks af te lossen.

De Landsloterij heeft in haar reactie aangegeven dat de schuld het verschil is tussen het nieuwe omzetbelastingtarief van 9 procent ten opzichte van het oude tarief van 6 procent. Volgens de Landsloterij is er een formele toezegging door het Land aan haar gedaan dat het omzetbelastingtarief van 9 procent niet van toepassing zou zijn op deze organisatie.

Het ministerie heeft aangegeven dat aangezien het Land garant staat voor de verplichtingen van de Landsloterij het niet onbegrijpelijk is dat zij in het verleden niet direct tot invorderingsacties is overgegaan. Verder is door haar vermeld dat zij in overleg zal treden met de Ontvanger voor het invorderen van het openstaande bedrag.

Het ministerie dient in ieder geval attent te zijn op deze ontwikkeling in de schulden van de Landsloterij aan het Land en te bewaken dat deze schulden tijdig door hen worden afgelost om te voorkomen dat het Land wederom belastinginkomsten derft.

Wij concluderen dat:

- de financiële positie van de Landsloterij per eind 2018 verbeterd is en als gezond kan worden beschouwd. Wij zijn echter van mening dat hierbij geen sprake blijkt te zijn van een structurele verbetering daar dit het gevolg is van een incidentele afboeking van de schulden van zegelbelasting en vergunningsrecht in de administratie;
- de Landsloterij een bedrag van NAf. 564.293 schuldig is aan het Land. Deze schuld betreft een voorschot voor de afwikkeling van de boedelscheiding aan Aruba. Deze schuld staat sinds 1996 ongewijzigd opgenomen in de jaarrekeningen. Door het Land zijn geen acties ondernomen om het bedrag alsnog te vorderen;
- de openstaande schulden uit hoofde van omzetbelasting niet jaarlijks door de Landsloterij zijn afgelost ondanks dat haar liquiditeitspositie over de gehele gecontroleerde periode gezond was. Hierdoor zijn deze schulden in de onderzochte periode aanzienlijk toegenomen. Het risico bestaat dat de Landsloterij ook deze schulden na verloop der jaren zal afboeken indien het ministerie geen stringente invordering toepast op deze organisatie;
- de Landsloterij zonder een goed uitgewerkt uitvoeringsplan om het imago, de aantrekkelijkheid van de prijzen en de financiële beheersing structureel te verbeteren het risico bestaat dat de organisatie wederom met negatieve resultaten te kampen zal hebben. Deze zullen dan wederom tot een negatief vermogen en continuïteitsproblemen kunnen leiden.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Wij concluderen uit ons onderzoek dat:

1. de jaarrekeningen over de jaren 2010 tot en met 2017 een getrouw beeld geven van het eigen vermogen per het einde van de betrokken jaren en van het resultaat over deze jaren. Op basis daarvan geeft de Rekenkamer haar goedkeuring aan deze jaarrekeningen;
2. er een onzekerheid bestaat omtrent de getrouwe weergave van het eigen vermogen in de jaarrekening van 2018. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door de afboeking van de openstaande schulden aan zegelbelasting en vergunningsrecht ad NAf. 18,3 miljoen op basis van het verjaringsprincipe. De verjaring op deze schulden is echter eenzijdig door de Landsloterij toegepast zonder dat deze is ingeroepen. Pas in januari 2023 heeft de Landsloterij een beroep voor verjaring ingediend bij de Minister. Een reactie van de Minister op dit beroep hebben wij niet ontvangen. Hierdoor is het niet zeker dat het verjaringsproces is afgerond en de afboeking van deze schulden terecht heeft plaats gevonden;
3. niet aan alle bepalingen die tot financiële onrechtmatigheden in de jaarrekeningen kunnen leiden zijn voldaan. Dit blijkt uit het feit dat:
 - geen van de begrotingen door de Staten zijn goedgekeurd en bij landsbesluit vastgesteld. De laatste bij landsbesluit vastgestelde begroting dateert uit 2007. Hierdoor kan niet geconcludeerd worden dat er een wettelijke grondslag is voor de door de Landsloterij over de betrokken jaren gemaakte kosten en het gevoerde beheer;
 - de Minister in het verleden de inleg per lot heeft verlaagd met 75 cent ten behoeve van de provisie voor de wederverkopers. Deze aanpassing van de inleg is echter nooit geformaliseerd middels een Lb ham zoals bepaald in de wet. Hierdoor is ten onrechte over de onderzoekjaren in totaal ongeveer NAf. 3,3 miljoen te weinig aan inleggeld geïnd. Zodoende is dit bedrag onrechtmatig aan wederverkopers betaald;
 - de deponthouder van Sint Eustatius niet bij landsbesluit is aangewezen. De benoeming van de deponthouder is alleen bij instemming door de Raad van Ministers geweest;

- de maandelijkse vergoeding voor onkosten aan de deponhouder van Oranjestad was voor de meerderheid van de maanden in 2018 niet in overeenstemming met het bedrag van de voorgeschreven vergoeding. Derhalve is het te veel aan deze deponhouder uitbetaalde vergoeding niet rechtmatig;
 - de Landsloterij over de periode vanaf 28 maart 2014 tot en met 2018 een prijzenschema heeft gebruikt waarvoor geen wettelijke basis was. Deze onrechtmatigheid is achteraf in 2020 rechtgetrokken nadat het gebruikte prijzenschema met terugwerkende kracht bij Lb ham is vastgesteld per 28 maart 2014;
4. de Landsloterij niet kon bewijzen dat voor alle financiële transacties een interne regeling met voorschriften is vastgelegd waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van deze transacties. Hierdoor konden wij achteraf niet toetsen of de transacties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
5. ten aanzien van de bepalingen die geen direct effect hebben op de rechtmatigheid van de posten in de jaarrekening blijkt dat:
- er geen periodieke kasopnames worden verricht door de accountant. Volgens de accountant wordt dit niet gedaan uit kosten/baten overwegingen. Volgens de Landsloterij worden de kassen wel dagelijks intern opgenomen. De kasopnames vinden echter plaats zonder vastgelegde procedures;
 - de overvloedige kasmiddelen niet worden gestort bij de CBCS maar bij lokale banken. Volgens de Landsloterij bestaat er onduidelijkheid over het toepassen van deze bepaling in de praktijk en dat de wet verouderd is en aangepast dient te worden;
 - de Landsloterij geen van de jaarrekeningen tijdig bij de Rekenkamer ter goedkeuring heeft ingediend. Deze jaarrekeningen zijn op verzoek van de Rekenkamer door de Landsloterij toegezonden;
 - met uitzondering van het jaar 2010 geen uitkeringen zijn verstrekt ondanks het feit dat de Landsloterij over bepaalde van de jaren een positief resultaat heeft behaald. Volgens de Landsloterij is dit gedaan in opdracht van de toenmalige minister, echter kon de Landsloterij hiervoor geen bewijzen overleggen. Er zijn wel diverse donaties en sponsoring in de loop van de periode verstrekt, echter hebben deze niet op basis van de voorgeschreven richtlijnen plaatsgevonden. Ook blijkt dat over de jaren waar een positief resultaat is behaald, het niet uitkeerde resultaat niet zoals voorgeschreven

op een afzonderlijke rekening 'Reserve uitkeringen Landsloterij' bij een plaatselijke bank is gedeponneerd;

6. met betrekking tot het waarborgfonds de Landsloterij voldaan heeft aan de wettelijke bepaling. Echter zijn wij van mening dat op basis van het bestaande wettelijke kader niet gegarandeerd wordt dat het fonds voldoende voorziet in de zekerheidstelling van de prijzen en premies pakket van de bijzondere trekkingen;
7. de financiële positie van de Landsloterij pas per eind 2018 een gezonder beeld vertoonde, echter is dit te wijten aan de incidentele afboeking van de schulden aan het Land met betrekking tot zegelbelasting en vergunningsrecht. Dat er sprake is van een structurele verbetering van de financiële positie kan niet met zekerheid worden geconcludeerd. Dit aangezien de Landsloterij geen concreet plan kon tonen van hoe zij de organisatie winstgevend zal maken en per eind 2018 de organisatie al een negatief resultaat heeft gerealiseerd. Door het ontbreken van een goed uitgewerkt uitvoeringsplan bestaat geen zekerheid dat de verbetering van de financiële positie van structurele aard zal zijn. Zodoende bestaat het risico dat de organisatie wederom met negatieve resultaten te kampen zal kunnen hebben. Deze zullen dan wederom tot een negatief vermogen en continuïteitsproblemen kunnen leiden.
8. de schuld ten bedrage van NAf. 564.293 aan het Land wegens boedelscheiding aan Aruba sinds 1996 ongewijzigd staat opgenomen in de jaarrekeningen. Door het Land is tot nu toe geen actie ondernomen om dit bedrag te vorderen;
9. de Landsloterij een gezonde liquiditeitspositie vertoonde met een gemiddelde norm van 1,5. Ondanks de gezonde liquiditeitspositie over de gehele periode van 2010 tot en met 2018 zijn de kortlopende schulden uit hoofde van omzetbelasting niet jaarlijks afgelost. Hierdoor zijn deze schulden in de onderzochte periode toegenomen tot een saldo van bijna NAf. 1,6 miljoen per eind 2018. Door het Land zijn geen acties ondernomen om dit openstaande bedrag alsnog te vorderen. Het risico bestaat dat de Landsloterij ook deze schulden na verloop der jaren zal afboeken indien het ministerie geen stringente invordering toepast op deze organisatie.

6.2 Aanbevelingen

Met betrekking tot de goedkeuring van de jaarrekeningen bevelen wij de Staten aan om:

1. de jaarrekeningen van de Landsloterij over de periode 2010 tot en met 2017 goed te keuren.
2. alvorens over te gaan tot het nemen van een beslissing om de jaarrekening 2018 wel of niet goed te keuren, gebruik te maken van het recht om vragen te stellen en de Minister te verzoeken om de Staten in te lichten over de volgende aspecten:
 - a. Waarom vanuit zijn ministerie nooit eerder actie is ondernomen om de openstaande schulden van de Landsloterij met betrekking tot zegelbelasting en vergunningsrecht voor het bedrag van NAf. 18,3 miljoen te innen. Dit terwijl het ministerie op de hoogte moest zijn geweest van deze schulden aan het Land, daar een directeur van het ministerie ambtshalve lid is van de RvTA.
 - b. Wat de status is van het door de Landsloterij ingediende verzoek voor verjaring van de schulden en het op basis hiervan verder te doorlopen proces. Een positieve beslissing over de verjaring en het aanbieden van een verzoek van de Minister aan de Staten voor het afboeken van de vordering op de Landsloterij is vereist alvorens de jaarrekening kan worden goedgekeurd.
 - c. Welke conclusie het ministerie heeft getrokken op basis van het advies van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken inzake de interpretatie van de toe te passen verjaringsregels en of de Landsloterij eenzijdig kon overgaan tot het afboeken van het bedrag ad. NAf. 18,3 miljoen van de schuld aan het Land.
 - d. Welke acties zijn ministerie heeft genomen of zal nemen om de nog uitstaande vorderingen te innen. Immers, door geen enkele actie te ondernemen zal het Land het gehele bedrag van ruim NAf. 14,6⁵⁸ miljoen mislopen.
 - e. Welk bedrag nog door het Land kan worden gevorderd en hoe gegarandeerd wordt dat dit bedrag daadwerkelijk door de Landsloterij in de 's Landskas zal worden gestort.
 - f. Hoe zijn ministerie in overleg met de Landsloterij zal bewaken dat de Landsloterij gepaste maatregelen zal nemen om tot een structurele verbetering van de financiële positie van de organisatie te komen. Dit is van belang opdat zowel de Staten als de bevolking de zekerheid kunnen hebben dat de organisatie van de nationale loterij gegarandeerd blijft.

⁵⁸ Dit bedrag betreft het saldo van de schulden ad NAf. 18,3 miljoen en het bedrag dat de Landsloterij als vordering heeft staan ad NAf. 3,7 miljoen.

- g. Welke acties door hem zullen worden genomen om de benoeming van de deponhouder op Sint Eustatius alsnog te formaliseren. Alsook om het Lb ham ter verlaging van het inleggeld met Naf. 0,75 alsnog te doen regelen. Op basis daarvan kunnen de onrechtmatige handelingen verbonden aan deze twee aspecten alsnog worden rechtgetrokken.
 - h. Hoe zijn ministerie op basis van de prioriteiten in het wegwerken van de tekortkomingen, een plan van aanpak met concrete actiepunten met de Landsloterij zal opstellen om alle aanbevelingen door te voeren en om periodiek verantwoording aan de Staten af te leggen conform het plan van aanpak.
4. Met betrekking tot de naleving van de Landsloterijverordening bevelen wij de Staten aan om de Minister te verzoeken om de Staten te informeren over de volgende aspecten:
- a. de reden voor het niet doen aanbieden van de begrotingen van de Landsloterij aan de Staten ter goedkeuring;
 - b. de genomen/te ondernemen acties jegens de Landsloterij voor het niet tijdig indienen van de gecontroleerde jaarrekeningen;
 - c. de maatregelen die genomen zijn jegens de Landsloterij voor het niet naleven van de in dit rapport vermelde bepalingen in de Landsloterijverordening;
 - d. de te ondernemen acties om de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten aan te pakken en weg te werken.

Tevens bevelen wij de Staten aan om de nodige actie te ondernemen om de Landsloterijverordening te doen actualiseren zodat een voorstel met de nodige aanpassingen kan worden ingediend. Het gaat met name om de evaluatie van de bepalingen ten aanzien van:

- 1. het waarborgfonds om meer zekerheid te kunnen bieden dat het bestaande prijzenpakket bij iedere trekking voldoende gedekt is;
- 2. de bepaling met betrekking tot overtollige kasmiddelen, ter verduidelijking van de toepassing hiervan in de praktijk;
- 3. de benoeming van medewerkers van het ministerie tot leden van de RvTA om belangenverstremgeling te voorkomen;
- 4. de verschillende soorten banken vermeld in de verordening te herevalueren opdat het verwachte doel met de betrokken bankrekeningen het best verzekerd kan worden.

7. Ambtelijke, bestuurlijke en overige reacties

7.1 Ambtelijke reactie

Wij hebben het conceptrapport op 17 november 2022 aan de SG van het ministerie aangeboden met verzoek om binnen twee weken haar reactie hierop te geven. Van de SG hebben wij op 28 december 2022 per mail de reactie ontvangen. De reactie van het ministerie was geheel gebaseerd op de aanbevelingen van de Rekenkamer. In het vervolg gaan wij in per aanbeveling op de reactie van het ministerie.

De goedkeuring van de jaarrekening 2018

Naar aanleiding van onze aanbeveling om alvorens de jaarrekening 2018 goed te keuren, helderheid te vragen aan de Minister over de afboeking van de schulden aan zegelbelasting en vergunningsrecht op basis van het verjaringsprincipe heeft het ministerie als volgt gereageerd.

Het ministerie heeft aangegeven dat gelet op het feit dat het beroep van de Landsloterij op verjaring niet conform de wetgeving is gedaan en ook niet toegekend, het ministerie een inningsopdracht zal versturen om de verjaring te stuiten. Alvorens hieraan uitvoering te geven zal het juiste bedrag aan vordering nagetrokken worden, aldus het ministerie. Het ministerie heeft de Landsloterij schriftelijk⁵⁹ verzocht om het openstaande bedrag van NAf. 4,6 miljoen te voldoen. Tevens om voortaan het volledige bedrag per uitgegeven lot af te dragen en niet slechts over het aantal verkochte loten.

Tevens heeft het ministerie aangegeven dat aangezien er tussen de SOAB en de Rekenkamer een verschil bestaat in de interpretatie van de regelgeving en de te doorlopen procedure inzake een beroep op verjaring, zij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken zal benaderen voor advies hieromtrent.

De Rekenkamer is niet voorzien van dit advies.

De schuld wegens boedelscheiding Aruba

Met betrekking tot de openstaande schuld van de Landsloterij aan het Land wegens boedelscheiding Aruba heeft het ministerie aangegeven dat zij een inningsopdracht zal toesturen naar de Landsloterij. De Rekenkamer heeft geen bewijs ontvangen waaruit blijkt dat deze inningsopdracht is verstuurd.

⁵⁹ Brief d.d 22 december 2022 zaak nummer 2022/042264

De schuld uit hoofde van omzetbelasting

Voor wat betreft de achterstallige schulden uit hoofde van omzetbelasting heeft het ministerie aangegeven in overleg te zullen treden met de Ontvanger om over te gaan tot invorderingsacties. Het ministerie geeft verder aan dat het feit dat gedurende de jaren geen aflossing heeft plaatsgevonden, dit waarschijnlijk te maken heeft met een precaire liquiditeitspositie van de Landsloterij. En dat aangezien het Land garant staat voor de verplichtingen van de Landsloterij het niet onbegrijpelijk is dat in het verleden niet direct tot invorderingsacties was overgegaan.

Wij merken echter hierbij op dat zoals vermeld in hoofdstuk 5 gezien juist de gezonde liquiditeitspositie van de Landsloterij over de jaren heen zij geen problemen zou moeten hebben om aan haar kortlopende verplichtingen en dus de omzetbelasting (tijdig) te voldoen.

De structurele verbetering van de vermogenspositie

Ten aanzien van een structurele verbetering van de vermogenspositie van de Landsloterij heeft het ministerie aangegeven dat het ministerie al jaren bij de Landsloterij aandringt om met een plan van aanpak te komen met concrete targets en tijdsplanning over hoe de organisatie versterkt gaat worden alsook de financiële positie en de verduurzaming van de afzet van de loterij versus overige concurrentie. Volgens het ministerie constateert zij dat uit de in het verleden opgeleverde strategische plannen, de implementatie wordt bemoeilijkt doordat verschillende operationele aspecten bij wet geregeld zijn en gewijzigd moeten worden. Eén van de oplossingsrichtingen zou moeten zijn het met prioriteit moderniseren van de Landsloterijverordening zodat de organisatie sneller kan inspelen op ontwikkelingen, conform het ministerie.

De naleving van de bepalingen in de Landsloterijverordening

Met betrekking tot de late indiening van de gecontroleerde jaarrekeningen door de Landsloterij heeft het ministerie aangegeven dat afstemming vereist is tussen de Landsloterij, de SOAB en het ministerie ten aanzien van het naleven van de wetbepaling inzake het verantwoordingsproces. En dat in dit kader met een strakke planning voldoende capaciteit bij de drie actoren vrijgemaakt moet worden volgens het ministerie.

De aanpassing van het inleggeld middels een Lb ham

Het ministerie vermeldt hierbij dat zij de Landsloterij zal benaderen om in afstemming met de Directie Wetgeving en Juridische Zaken zorg te dragen voor de formalisering van het landsbesluit ter vaststelling van de tarieven van het inleggeld.

De modernisering van de Landsloterijverordening

Het ministerie geeft aan dat het voornemens is om de gehele kansspelsector (land based en online) te moderniseren en tevens het toezicht te versterken. Dit zal geschieden door de invoering van de Landsverordening op de kansspelen zodat de wetsbepalingen die van toepassing zijn op de Landsloterij gemoderniseerd zullen worden. De Landsloterij als eerste belanghebbende een voorttrekkersrol zal moeten hebben in het traject tot modernisering van de verordening.

De wegwerking van de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten

Het ministerie geeft hierbij aan dat uitgaande van de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten in afstemming met de Landsloterij prioriteiten zullen moeten worden vastgesteld. En dat op basis van de prioriteiten een plan van aanpak met concrete actiepunten vastgesteld zal moeten worden en waarbij verantwoording aan de Staten conform het plan van aanpak zal geschieden.

Wij hebben desgevraagd echter van de SG geen informatie ontvangen per wanneer bovenvermelde acties zullen worden ondernomen. Hierdoor hebben wij geen beeld van het ministerie hoe voortvarend de geconstateerde tekortkomingen en knelpunten zullen worden aangepakt.

7.2 Overige reactie

7.2.1 Reactie van de directeur

Het conceptrapport is op 17 november 2022 eveneens aan de directeur van de Landsloterij aangeboden met het verzoek om binnen drie weken zijn reactie hierop te geven. Bij brief⁶⁰ van de Landsloterij is door de directeur en de RvTA aan de Rekenkamer verzocht om hun beiden een termijn van vier weken te verlenen. In het vervolg hierop heeft de directeur aan de Rekenkamer duidelijk gemaakt dat hij en de RvTA een gezamenlijke reactie zullen geven en is met hem afgesproken dat het rapport officieel aan de RvTA zal worden aangeboden voor bestuurlijk wederhoor.

⁶⁰ d.d. 29 november 2022 genummerd AG/22-0099

Naar aanleiding hiervan heeft de Rekenkamer bij brief van 8 december 2022 genummerd 054-22 de RvTA en de directeur bericht dat zij maximaal drie weken kunnen krijgen om te reageren. Het conceptrapport is dan ook op diezelfde datum aan de RvTA aangeboden voor hun commentaar. Voor de gezamenlijke reactie van de RvTA en de directeur wordt verwezen naar paragraaf 7.2.3.

7.2.2 Reactie van de accountant

De onderdelen van het rapport die betrekking hebben op de accountant van de Landsloterij zijn op 18 november 2022 aan hem aangeboden met het verzoek om binnen een periode van twee weken zijn eventuele reactie te geven op die onderdelen. Wij hebben op 27 december 2022 per mail de reactie van de accountant ontvangen. In haar reactie heeft zij ten aanzien van de afboeking van de schulden met betrekking tot vergunningsrecht en zegelbelasting aangegeven dat zij zich aansluit bij de reactie van de Landsloterij.

7.2.3 Gezamenlijke reactie van de RvTA en de directeur

Het conceptrapport is op 8 december 2022 aan de RvTA aangeboden met het verzoek om dit binnen een periode van drie weken, voorzien van haar reactie aan ons te doen toekomen. De RvTA heeft op 17 januari 2023 door middel van haar adviseur EY haar reactie aan de Rekenkamer verstuurd. Uit deze reactie blijkt niet duidelijk of de reactie een gezamenlijke reactie van de RvTA en de directeur Landsloterij betreft. Om die reden heeft de Landsloterij de Rekenkamer schriftelijk⁶¹ bevestigd dat de reactie verstuurd door EY een gezamenlijke betreft.

De Landsloterij heeft zich in haar reactie verweerd tegen diverse bevindingen en conclusies en is van mening dat de Rekenkamer deze moet in trekken. Voor zover de opmerkingen van de Landsloterij relevant zijn hebben wij deze in het rapport verwerkt. Op de opmerkingen die niet relevant zijn hebben wij in de hierna volgende paragraaf onze reactie vermeld:

Begroting

De Landsloterij is van mening dat de vaststelling van de begroting na indiening hiervan buiten de invloedssfeer van haar plaatsvindt en dat zij hierdoor niet

⁶¹ d.d 6 februari 2023

verantwoordelijk kan worden gehouden voor het proces waarlangs de vaststelling plaatsvindt. Wij merken hierbij op dat uit de reactie van het ministerie en ook de diverse correspondenties blijkt dat de Landsloterij weldegelijk een belangrijk aandeel heeft gehad in de duur van het proces. Het aandeel van de Landsloterij heeft voornamelijk te maken met de vragen over de kwaliteit van de begroting die gesteld zijn door de instanties die de begroting hebben beoordeeld. Deze vragen dienden door hen te worden beantwoord en waar nodig moest de begroting worden aangepast. Dit onderdeel van het proces heeft ook bijgedragen tot de vertraging in het definitief maken van de begrotingen.

De Landsloterij heeft ook aangegeven dat de begroting van 2007 ten grondslag heeft gediend van het beheer van de jaarlijkse begroting zolang de begrotingen van latere jaren niet bij landsbesluit zijn vastgesteld. Dus zijn zij van mening dat alle uitgaven getoetst zijn aan de hand van de laatst goedgekeurde begroting van 2007. Uit de door de Landsloterij ingediende documenten waaronder de 'aanvraagformulier en bestelbon' blijkt niet dat de uitgaven aan de begroting 2007 zijn getoetst.

De Rekenkamer is van mening dat het nimmer de intentie van de wettelijke bepaling zou kunnen zijn dat het beheer van de jaarlijkse uitgaven een goedgekeurde begroting van zoveel jaren geleden als grondslag zou kunnen hebben. Dit druist ons inziens tegen de norm van behoorlijk bestuur in.

Inleggeld

De Landsloterij heeft in haar reactie aangegeven dat zij over de beslissing van de Minister met betrekking tot de verlaging van het inleggeld beschikt en dat zij erop vertrouwd dat de Minister zorg zou dragen voor het daarbij behorende landsbesluit. Wij merken hierbij op dat het voor de Landsloterij duidelijk moet zijn dat zolang geen landsbesluit is uitgebracht er geen formele basis is om gevolg te geven aan het besluit van de Minister. Hierdoor had de Landsloterij zich moeten houden aan uitsluitend de inleggelden die gedekt zijn met een landsbesluit.

Benoeming deponhouder

Met betrekking tot de deponhouder van Sint Eustatius waarvoor een benoemingsbesluit ontbreekt heeft de Landsloterij in haar reactie aangegeven dat

de benoeming van de deponhouders niet haar verantwoordelijkheid is, maar van de Minister die de benoeming moet formaliseren.

Wij merken hierbij op dat het de Landsloterij bekend moet zijn dat de benoeming geformaliseerd dient te worden in een landsbesluit opdat het van kracht kan zijn. Zonder een formele basis kan de organisatie niet fungeren als deponhouder voor de Landsloterij.

Maandelijks vergoeding deponhouder Oranjestad

De Landsloterij heeft in haar reactie toegelicht welke kosten betaald zijn voor de deponhouder Oranjestad en geeft aan dat ondanks dat deze kosten niet opgenomen zijn in het landsbesluit deze nodig zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden als deponhouder. Ten aanzien van de conclusie van de Rekenkamer dat de maandelijks vergoeding voor onkosten aan de deponhouder Oranjestad voor de meerderheid van de maanden in 2018 niet in overeenstemming is met het hiervoor voorgeschreven bedrag, merken wij op dat zolang deze onkosten niet geregeld zijn in een landsbesluit deze niet gebruikt kunnen worden. De Landsloterij dient zich te houden aan de vergoeding die formeel is vastgelegd in het landsbesluit. Het feit dat de prijzen overal gestegen zijn kan niet als reden worden gehanteerd om van de wet af te wijken.

Interne regelingen

In haar reactie op de bevinding van de Rekenkamer dat tijdens het onderzoek niet kon worden nagegaan of de interne regelingen bij het verrichten van financiële transacties door de Landsloterij zijn nageleefd, is door de Landsloterij vermeld dat zij over verschillende interne regelingen beschikt. Wij zijn niet voorzien van deze interne regelingen. Ook zijn er geen bewijsstukken aangeleverd waaruit kan worden opgemaakt dat deze regelingen worden nageleefd en dat de procedures en regelingen periodiek worden geëvalueerd en geactualiseerd door de afdeling interne controle alsook de naleving daarvan.

Kasopname

Volgens de Landsloterij is kasopname een essentieel onderdeel van de administratieve organisatorische procedures en interne controle binnen de organisatie. Dit is vermeld in haar reactie op de bevinding van de Rekenkamer dat niet is gebleken dat er periodieke kasopname plaatsvindt. Ook gaf de Landsloterij

aan dat er processen-verbaal worden opgemaakt die getekend worden door zowel de kassier als de hoofdkassier. Het door de Landsloterij als bewijs hiervoor toegevoegde formulier betreft echter geen proces-verbaal van een kasopname.

Ten aanzien van de verouderde bepaling in de landsverordening met betrekking tot storting van de overtollige kasmiddelen acht de Landsloterij dat de Rekenkamer deze bevinding weg moet halen daar het naar haar inzien geen aangelegenheid van de Landsloterij is om de landsverordening aan te passen. Wij merken hierbij op dat de Rekenkamer haar bevindingen aan de Staten rapporteert en aanbevelingen aan de Staten doet.

Financiële positie

Conform de Landsloterij beschikt zij over een uitgewerkt plan waarin het aantal trekkingen van NAf. 200.000 gereduceerd zal worden omdat deze trekkingen verliesgevend zijn. Deze trekkingen zouden verlaagd worden van twintig trekkingen tot zes trekkingen per jaar. Daarnaast is door de Landsloterij in haar reactie vermeld dat de begroting vanaf het jaar 2020 de financiële vertaling van het plan en de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen omvat. Informatie over de werkelijke cijfers waaruit het effect van dit plan op de lotenverkoop, resultaat en financiële positie moet blijken is echter niet aan ons verstrekt. Wij beschikken ook niet over jaarrekeningen van de meest recentere jaren zodat we inzicht kunnen krijgen in de ontwikkeling van de financiële positie van de Landsloterij. Hierdoor kunnen we geen beeld vormen over het effect van dit plan op de winstgevendheid en financiële positie van de Landsloterij.

7.3 Bestuurlijke reactie

Het conceptrapport is op 8 december 2022 aan de Minister aangeboden met het verzoek om het rapport binnen een periode van twee weken, voorzien van zijn reactie, aan ons te doen toekomen. Tot op het moment van uitbrengen van dit rapport hebben wij geen reactie van de Minister ontvangen.

8. Nawoord Rekenkamer

Met uitzondering van de jaarrekening 2018 is de Rekenkamer van mening dat de door ons onderzochte jaarrekeningen door de Staten kunnen worden goedgekeurd. Deze betreffen de jaarrekeningen over de jaren 2010 tot en met 2017. Dit ondanks het feit dat deze jaarrekeningen geen positief vermogen voor de Landsloterij laten zien. De jaarrekening 2018 vertoont een positief eigen vermogen, echter is dit gebaseerd op de eenmalige afboeking van de schulden aan het Land inzake vergunningsrecht en zegelbelasting. De Rekenkamer kan niet instemmen met de goedkeuring van deze jaarrekening zolang de afboeking van deze schulden niet formeel zijn afgewikkeld.

Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat niet zeker kan worden gesteld dat er sprake is van een structurele verbetering van de financiële positie van de Landsloterij per eind 2018. Dit is gezien het feit dat de financiële situatie van de organisatie pas als gevolg van de afboeking van de oude schulden uit zegelbelasting en vergunningsrecht een verbetering heeft laten zien. Zo blijkt dat over het jaar 2018 de Landsloterij wederom een negatief resultaat heeft gerealiseerd. Het ontbreken van de gecontroleerde jaarrekeningen van de jaren 2019 tot en met 2022 stelt de Rekenkamer ook niet in staat om vast te stellen dat de organisatie inderdaad in de goede richting gaat. Het uitblijven van een uitvoeringsplan met concrete financiële resultaten als gevolg van de te nemen acties biedt evenmin garantie voor een structurele verbetering.

Ook dient opgemerkt te worden dat zolang de verouderde wetgeving van toepassing op de Landsloterij niet aangepast wordt aan de huidige situatie, de organisatie niet met de nodige slagvaardigheid in een positieve richting zal kunnen blijven ontwikkelen. Met name het gehele traject van aanbieden en goedkeuren van de begroting dient herzien te worden zodat er zekerheid kan bestaan dat de Landsloterij haar kosten maakt en haar financieel beheer voert op basis van een wettelijk grondslag en dus conform de normen van behoorlijk bestuur.

De Rekenkamer dringt de Minister dan ook aan om te doen bewaken dat het voorgenomen traject ter modernisering van de gehele kansspelsector daadwerkelijk aangepakt wordt zodat de invoering van de Landsverordening kansspelen van toepassing wordt voor de Landsloterij.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht balans 2010 tot en met 2018

Omschrijving	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Activa									
Materiële vaste activa									
Duurzame roerende goederen	781.465	681.302	651.364	523.589	478.165	397.256	355.302	321.479	309.285
Financiële vaste activa									
Langlopende beleggingen	4.700.095	3.200.095	3.200.095	2.588.000	2.288.000	2.288.000	278.000	-	-
Vlottende activa									
Kortlopende beleggingen	-	1.500.000	-	-	300.000	-	2.010.000	278.000	-
Te vorderen zegelbelasting	-	-	-	-	-	-	-	3.680.995	3.788.786
Vorderingen op deponhouders	415.409	625.451	330.739	308.534	190.712	233.527	260.295	231.289	291.585
Overige vorderingen	559.471	240.281	208.543	214.192	170.329	193.796	136.139	120.399	76.882
Liquide middelen	12.509.908	10.582.831	10.533.825	10.789.452	10.549.370	8.858.875	7.549.686	11.002.301	10.558.640
Totaal Activa	18.966.348	16.829.960	14.924.566	14.423.767	13.976.576	11.971.454	10.589.422	15.634.463	15.025.178
Passiva									
Eigen vermogen									
Niet verdeeld vermogen	(11.186.728)	(10.972.884)	(11.573.415)	(11.252.445)	(11.125.657)	(11.089.410)	(11.089.754)	7.951.149	7.333.785
Waarborgfonds	619.825	619.825	619.825	619.825	619.850	619.850	619.850	619.850	619.850
Langlopende schulden									
Boedelscheiding Aruba	564.293	564.293	564.293	564.293	564.293	564.293	564.293	564.293	564.293
Winsttaandeel Aruba	1.822	1.822	1.822	5.037	5.037	5.037	5.037	39.208	39.208
Te betalen zegelbelasting	8.081.703	6.478.310	4.887.230	3.850.634	2.745.861	1.577.584	426.256	-	-
Te betalen vergunningsrecht	14.319.348	13.901.127	13.901.112	13.901.116	13.901.112	13.901.112	13.901.112	-	-
Kortlopende schulden									
Vooruitontvangen inleggelden	4.180.858	4.083.497	4.249.233	4.097.304	3.784.674	3.976.348	3.756.864	4.004.108	3.914.606
Te betalen prijzen en premies	794.278	445.995	261.275	248.518	259.970	286.910	285.320	250.590	327.075
Te betalen omzetbelasting	185.287	35.538	243.346	642.275	1.219.873	1.476.994	1.475.496	1.475.706	1.566.652
Overige schulden	1.405.662	1.672.437	1.769.845	1.747.210	2.001.563	652.736	644.948	729.555	659.709
Totaal Passiva	18.966.348	16.829.960	14.924.566	14.423.767	13.976.576	11.971.454	10.589.422	15.634.459	15.025.178

Bijlage 2 Overzicht van baten en lasten van 2010 tot en met 2018

Omschrijving	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Baten									
Inleggelden	26.082.250	26.553.415	27.076.113	26.788.193	25.833.758	24.944.770	25.182.043	24.760.780	25.276.228
Interest inkomsten	354.175	360.487	271.164	296.356	300.523	276.890	220.674	165.579	64.339
Overieg ontvangsten	7.927	475	25	-	-	25	-	-	2.610
Totale baten	26.444.352	26.914.377	27.347.302	27.084.549	26.134.281	25.221.685	25.402.717	24.926.359	25.343.177
Lasten									
Personeelskosten	1.866.181	1.662.171	2.117.953	1.927.591	1.783.333	1.871.867	1.554.366	1.646.452	1.768.388
Prijzen en premies	11.436.645	12.200.258	12.361.565	11.469.265	11.176.865	11.237.805	11.849.005	10.440.445	12.051.385
Vergunningsrecht	2.422.141	2.465.893	2.514.435	2.487.698	2.399.065	2.316.508	2.338.543	2.299.421	2.347.291
Zegelbelasting	1.863.127	1.896.782	1.934.121	1.913.554	1.845.377	1.781.873	1.798.823	1.768.730	1.805.550
Omzetbelasting	1.050.085	1.069.030	1.298.211	1.599.488	1.817.654	1.755.901	1.772.409	1.742.819	1.779.323
Provisie wederverkopers	4.489.252	4.577.633	4.664.241	4.612.697	4.445.745	4.296.265	4.332.824	4.264.794	4.347.482
Vergoeding deponhouders	185.507	145.008	123.963	124.837	121.237	117.093	115.964	116.518	117.325
Voorziening voorschot medische kosten	-	-	-	-	-	-	-	-	60.544
Voorziening dubieuze debiteuren	-	-	-	-	-	-	-	-	1.004
Afschrijvingskosten	244.083	242.608	204.762	148.805	108.419	97.962	87.242	72.793	52.753
Algemene kosten	2.341.097	1.732.960	2.470.538	2.299.098	2.150.773	1.752.286	1.569.423	1.826.256	1.629.496
Lasten voorgaande jaren	-	708.190	258.045	166.368	159.000	(42.122)	(15.538)	-	-
Afboeking oninbare vorderingen	109.150	-	-	-	-	-	-	-	-
Winsttaandeel Aruba	-	-	-	-	-	-	-	34.171	-
Totale lasten	26.007.268	26.700.533	27.947.834	26.749.401	26.007.468	25.185.438	25.403.061	24.212.399	25.960.541
Resultaat	437.084	213.844	(600.532)	335.148	126.813	36.247	(344)	713.960	(617.364)