

1 SAMENVATTING

Voor u ligt het rapport van bevindingen van de Algemene Rekenkamer Curaçao (de Rekenkamer) bij de Jaarrekening 2013 van Curaçao. In dit rapport presenteert de Rekenkamer de resultaten van haar rechtmatigheidsonderzoek naar de jaarrekening en naar de bedrijfsvoering van de ministeries.

De wettelijke taken van de Rekenkamer zijn beschreven in artikel 22 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna Lv ARC) en in artikel 68 van de Staatsregeling. In het kader van deze wettelijke taken heeft de Rekenkamer het gevoerde financieel beheer en materieel beheer van de ministeries beoordeeld. Daarbij is de Rekenkamer nagegaan of de informatie in de jaarrekening van de ministeries over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarrekening. Hierbij heeft de Rekenkamer, op grond van artikel 24 van de Lv ARC, gebruik gemaakt van de bevindingen van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) die de Jaarrekening 2013 heeft gecontroleerd. Met de wettelijke oordelen ondersteunt de Rekenkamer de Staten bij het verlenen van decharge aan de betrokken ministers.

De Rekenkamer merkt op dat het lang heeft geduurd voordat het ministerie van Justitie de Rekenkamer de door de Rekenkamer gevraagde informatie betreffende het Criminaliteitsbestrijdingsfonds heeft verstrekt. Verder heeft het ministerie van Financiën de gevraagde informatie betreffende de beleidsplannen en -verslagen zoals bedoeld in artikel 2 van de Landsverordening Algemene Bestuurlijke Organisatie niet verstrekt. Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer niet binnen de in de Landsverordening Comptabiliteit 2010 (Lv CV) gestelde termijn haar rapport kunnen uitbrengen en heeft zij niet alle voorgenomen werkzaamheden kunnen uitvoeren.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de Jaarrekening 2013 zijn:

1. *De financiële informatie voldoet niet aan de eisen die de Comptabiliteitslandsverordening (CV) en de Lv ARC stellen*
 - Er bestaan ernstige en omvangrijke tekortkomingen in de interne controle en daarmee in het financieel beheer. Dit heeft ertoe geleid dat de informatie over de balansposten, de posten van de Gewone Dienst en de Kapitaaldienst geen getrouw beeld geeft van de posten in de Jaarrekening 2013; er is sprake van fouten en onzekerheden in de jaarrekening en omvangrijke begrotingsover- en onderschrijdingen.
 - Er bestaan onzekerheden als gevolg van het ontbreken van informatie die nodig is om de jaarrekening te kunnen controleren. De Rekenkamer is van oordeel dat

het ontbreken van informatie (documenten, specificaties, onderbouwingen e.d.) vermijdbaar en verwijtbaar is.

De meeste fouten en onzekerheden zijn naar het oordeel van de Rekenkamer eenvoudig op te lossen. Dit betekent dat verwacht mag worden dat de jaarrekening binnen een redelijke termijn van enkele jaren geen fouten en onzekerheden meer bevat.

2. Het financieel beheer is niet op orde

In het kader van de jaarrekeningcontrole 2013 is onderzoek gedaan naar de opzet, het bestaan en de werking van de administratieve organisatie en de daarin verankerde maatregelen van interne beheersing (AO/IB) bij alle ministeries¹. Het onderzoek bracht voor alle ministeries in totaal bijna 200 tekortkomingen aan het licht (meer dan 20 per ministerie). Deze tekortkomingen houden risico's in voor de rechtmatigheid, de volledigheid, de juistheid en de doelmatigheid van baten en lasten. De tekortkomingen komen grosso modo voor bij alle ministeries en hebben betrekking op de capaciteit en deskundigheid van personeel, de interne controle, het inkoopproces, de personeelslasten, de subsidieverstrekking, de opbrengsten en de (tussentijdse) verslaggeving. Het gaat hierbij om bijna 50% van alle lasten en 95% van alle baten.

De Rekenkamer is van oordeel dat sprake is van ernstig falen van het financieel beheer. Als gevolg hiervan ontbreekt betrouwbare informatie in de jaarrekening en het jaarverslag over onder andere de uitvoering van de begroting en de financiële positie. Zonder deze betrouwbare informatie kunnen de Staten hun controlerende taak niet goed uitoefenen en zijn zij niet in staat om op verantwoorde wijze de ministers decharge te verlenen voor het gevoerde beleid.

3. De informatiewaarde is onvoldoende

De informatiewaarde van de Jaarrekening 2013 voldoet niet geheel aan de eisen die de CV stelt; met name ontbreekt een toereikende toelichting in de jaarrekening. Zo ontbreekt in de jaarrekening informatie over:

- de realisatie van beleidsvoornemens;
- de oorzaken van de verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde baten en lasten per ministerie of staatsorgaan per functie op het niveau van economische categorieën.

¹ Het ministerie van SOAW heeft het onderzoek van de SOAB belemmerd. Daardoor is het voorgenomen onderzoekprogramma niet uitgevoerd.

Daardoor bevat de Jaarrekening onvoldoende informatie om de gebruikers ervan in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de uitvoering van de beleidsvoornemens en het gevoerde beheer.

Op grond van bovenstaande bevindingen komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de Jaarrekening 2013 niet voldoet aan de eisen en normen die aan een jaarrekening volgens de wet worden gesteld (w.o. ontbreken van informatie over de realisatie van beleidsvoornemens, analyse van de verschillen tussen de begrote en de werkelijke kosten en handelen in strijd met de subsidieverordening). De Rekenkamer is van oordeel dat de SOAB wat betreft de getrouwheid terecht een controleverklaring van oordeelonthouding bij de jaarrekening heeft afgegeven en wat betreft de rechtmatigheid een afkeurend oordeel.

Ook vorig jaar voldeed de jaarrekening hier niet aan. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Jaarrekening 2012 aanbevelingen gedaan om te komen tot verbeteringen. In het nawoord (rapport rechtmatigheid Jaarrekening 2012) stelde de Rekenkamer vast dat de minister niet is ingegaan op de zaken die nog niet zijn afgedaan en op de aanbevelingen van de Rekenkamer om te komen tot een situatie van controleerbaar financieel beheer.

In het rapport Rechtmatigheidsonderzoek Jaarrekening 2012 wees de Rekenkamer erop dat Curaçao voor een grote uitdaging stond om er voor te zorgen dat binnen een aantal jaren de interne organisatie zodanig is verbeterd, dat fouten en onzekerheden binnen de perken blijven. Nu blijkt dat verbeteringen in 2013 zijn uitgebleven, zal de Rekenkamer bij de volgende jaarrekening jaar formeel² bezwaar maken, tenzij er komend jaar een duidelijke verbetering optreedt of de regering een verbeterplan vaststelt dat de oorzaken voor fouten en onzekerheden wegneemt.

De Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Ook kan bezwaar worden gemaakt wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieel beheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Rekenkamer zal dit altijd weloverwogen doen. De Rekenkamer zal de minister eerst op de hoogte brengen van het voornemen om bezwaar te maken en met hem/haar overleggen. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 27 en 28 van de Lv ARC.

Aanbevelingen

Het is voor Curaçao van groot belang dat in de nabije toekomst sprake is van een controleerbaar financieel beheer. De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

² Artikel 27 en 28 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao.

Aanbevelingen aan de regering

Betreffende de tekortkomingen:

- laat alle ministers een verbeterplan opstellen en aan de minister van Financiën aanbieden;
- laat de minister van Financiën deze plannen beoordelen (onderlinge samenhang, realiteitsgehalte, prioritering e.d.);
- laat de Raad van Ministers de verbeterplannen accorderen;
- biedt de door de Raad van Ministers geaccordeerde verbeterplannen aan de Staten aan met de toezegging dat de Staten periodiek zullen worden geïnformeerd over de uitvoering van de plannen, inclusief de oordelen van de SOAB daarover;
- maak afspraken over de rol van de minister van Financiën betreffende de bewaking van de uitvoering van de plannen.

Betreffende de uitvoering van de begroting:

- zorg ervoor dat in eerste instantie de minister van Financiën tijdig op de hoogte is van dreigende overschrijdingen, door:
 - o de controllers bij de verschillende ministeries maandelijks aan hun minister te laten rapporteren over de uitvoering van de begroting en aan te laten geven voor welke posten overschrijdingen dreigen;
 - o de ministers vervolgens te laten rapporteren aan de minister van Financiën;

Betreffende de rapportage over de realisatie van beleidsvoornemens:

- geef vanaf de jaarrekening 2014 meer inhoud aan het rapporteren over:
 - o de realisatie van de beleidsvoornemens zoals die in het regeerprogramma 2013 -2016 zijn verwoord;
 - o de oorzaken van de verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde baten en lasten per ministerie of staatsorgaan op het niveau van economische categorieën per functie
- bepaal in overleg met de ministeries welke beleidsinformatie gegeven moet worden;
- combineer de rapportages van de controllers met het schriftelijk verslag dat de secretarissen-generaal uitbrengen aan de minister over de werkzaamheden, het gevoerde beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden en werkwijze van het ministerie (Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie, A.B. 2010 no. 87 letter k).

Aanbevelingen aan de minister van Financiën

- geef de hoogste prioriteit aan het op orde brengen van het financieel beheer door:
 - o het PEFA³-verbeterplan ten behoeve van het financieel beheer met voortvarendheid te blijven uitvoeren;
 - o te zorgen dat er een Landsverordening Financieel beheer wordt vastgesteld.
- handel wat betreft de inrichting en de toereikendheid van de jaarrekening in overeenstemming met de Landsverordening Comptabiliteit 2010. Zorg voor een toelichting per ministerie of staatsorgaan op het niveau van economische categorieën per functie op de verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde baten en lasten (oorzaken van de verschillen);
- specificeer en analyseer de balansrekeningen Gelden in bewaring en Anticipatieposten;
- zorg voor een betrouwbare onderbouwing van verschillende getroffen Voorzieningen;
- neem wat betreft de Duurtetoeslag op korte termijn stappen om de omvang van de verplichting te berekenen en tref daar een voorziening voor;
- handel in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zoals de Lv Comptabiliteitsvoorschriften (Lv CV), de Subsidieverordening, interne procedures en richtlijnen;
- zorg ervoor dat het banksaldo en de verantwoording over de inkomsten en de uitgaven van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds in de jaarrekening wordt verwerkt;
- zorg voor nadere regels ter uitvoering van meerdere artikelen van de Lv CV⁴.

³ Public Expenditure and Financial Accountability

⁴ Het betreft de artikelen 8, lid 3, 17, 19, 31, 42, lid 3, 45 lid 3, 46 lid 3, 49 lid 1.