



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

# JAARVERSLAG 2016

SINT MAARTEN



juni 2017



## Inhoudsopgave

Een woord vooraf .....	3
1. Algemeen .....	4
1.1. Overzicht .....	4
1.2. De activiteiten van het jaar 2016.....	4
2. De Rekenkamer .....	5
2.1. De Rol van de Algemene Rekenkamer .....	5
2.1.1. Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.....	5
2.2. Aanpak .....	5
2.3. De organisatie .....	6
2.4. Samenwerking en Contacten.....	6
3. Bedrijfsvoering.....	8
3.1. Personeel .....	8
3.2. Onderzoek.....	8
3.2.1. Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening van het APS 2014 .....	8
3.2.2. Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2015 van het Land Sint Maarten .....	9
3.2.3. Bestuurlijke benoemingen.....	10
3.2.4. Personeelslasten van het Ministerie van Justitie .....	11
3.3. Adviezen en mededelingen .....	12
4. Financiële verantwoording .....	14
4.1. Begroting 2016 .....	14
4.1.1. Realisatie begroting 2016 .....	14
4.1.2. Aanpassing van de werkelijke uitgaven van begroting 2015.....	14

## Een woord vooraf

De leer van de trias politica is ingebed in onze Staatsregeling. Simpel uitgelegd, het systeem voorziet in een scheiding van de macht; te weten de wetgevende, de uitvoerende en rechterlijke macht. Ons systeem kent ook de zogenaamde "*checks and balances*" die moet voorkomen dat de macht en bevoegdheid wordt geconcentreerd in handen van bepaalde personen of groepen. Deze beginselen zijn gecodificeerd in wet- en regelgeving ter waarborging van het goed functioneren van dit stelsel.

Waar valt de Algemene Rekenkamer binnen dit stelsel en wat welke rol vervult dit instituut? Idealiter onderhoudt de Algemene Rekenkamer een synergistische relatie met de Staten. Immers, de Algemene Rekenkamer rapporteert aan de Staten. Hoewel beide instituten autonoom zijn, streven ze eenzelfde doel na; een overheid dat doelmatig en doeltreffend functioneert. Vooral de Staten vervult een cruciale rol binnen ons staatsbestel als de toezichhouder van de uitvoerende macht. De doelmatigheid van het toezicht van de Staten wordt versterkt door gebruik te maken van de onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer.

Anderzijds, wordt de doelmatigheid van onze onderzoekswerkzaamheden vergroot wanneer wij onze bevindingen aan de Staten kunnen presenteren en bespreken, waardoor vooral zij en anderen, waaronder, de overheid, geprikkeld worden om de nodige maatregelen te treffen om geconstateerde tekortkomingen te corrigeren.

Wij begrijpen dat perfectie niet realistisch is, maar we beginnen ons zorgen te maken dat weinig voortgang wordt geboekt vanwege het niet treffen van maatregelen die nodig zijn om de geconstateerde tekortkomingen bij de overheid, en met name de openbare financiën, op te lossen. Hoewel we herhaaldelijk hebben gerapporteerd over de slechte naleving van wet- en regelgeving alsook de tekortkomingen van de jaarrekening en het financieel beheer, is de verbetering niet noemenswaardig en de situatie wordt er niet beter op. Ondanks het feit dat er plannen zijn opgesteld om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken, blijft de implementatie hiervan teleurstellend.

In 2016 zijn wij met een nieuw fenomeen geconfronteerd. Wij spreken de hoop uit dat dit niet de regel zal worden voor het handelen in de toekomst. Wij refereren aan het gebrek aan medewerking (zelfs tegenwerking) tijdens audits en het niet verstrekken van bruikbare informatie aan de Algemene Rekenkamer. Tijdens de uitvoering van twee onderzoeken zijn onze verzoeken naar informatie genegeerd, bleef documentatie achterwege of is informatie verlaat en onvolledig verstuurd.

Niemand ervaart controle als prettig. Er kan echter geen verbetering komen zonder verandering. Onze taak is om de behoeften die noodzakelijk zijn voor verbetering te identificeren. Wanneer pogingen worden gedaan, bewust of anderszins, om de uitvoering van onze taak te bemoeilijken of te beperken, is er sprake van verstoring van het stelsel van "*checks and balances*". Gebrek aan behoorlijk toezicht en controle is een ondermijning van ons democratisch systeem en kan leiden tot een afbreuk van het vertrouwen in de overheid.

De uitdagingen binnen de overheid zijn niet onoverkomelijk als men gezamenlijk en actief de zaak oppakt.

**Ronald C. Halman, MBA**  
Voorzitter

**Joane Dovale-Meit, MA**  
Secretaris

## **1. Algemeen**

### **1.1. Overzicht**

Volgens de wet dient de Algemene Rekenkamer elk jaar voor 1 juli een verslag uit te brengen aan de Gouverneur en de Staten over de uitgevoerde activiteiten van het voorgaand jaar.<sup>1</sup> Het jaarverslag bevat tevens informatie over de uitgebrachte onderzoeksrapporten.

Onze rapporten faciliteren de Staten faciliteren bij de uitvoering van hun toezichthoudende taak op de overheid.

Dit jaarverslag beslaat de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016.

### **1.2. De activiteiten van het jaar 2016**

Wat hebben wij in 2016 bereikt? In hoofdstuk 2 presenteren wij nadere informatie over onze organisatie, onze taken en bevoegdheden. De informatie over de bedrijfsvoering van het jaar 2016 en ook de resultaten van de onderzoek werkzaamheden over desbetreffend jaar wordt in hoofdstuk 3 beschreven. Tenslotte, worden in hoofdstuk 4 de realisatie cijfers van het boekjaar 2016 uiteengezet tezamen met een herziening van het resultaat van het jaar 2015.

---

<sup>1</sup> Landsverordening Algemene Rekenkamer, artikel 38.

## 2. De Rekenkamer

### 2.1. De Rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) is de instelling die onderzoek doet naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de overheidsfinanciën.<sup>2</sup> De wijze waarop wij onze taken uitoefenen en de organisatie van de Rekenkamer is bij landsverordening vastgesteld.<sup>3</sup>

#### 2.1.1. Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer is autonoom in het uitoefenen van haar taken. Het instituut heeft een bepaalde flexibiliteit bij het uitvoeren van onderzoek bij de overheid (in de breedste zijn des woord). Voorts is de Rekenkamer bepaalde rechten toegekend, bijvoorbeeld de bevoegdheid om informatie te vorderen.<sup>4</sup>

Wij voeren verschillende soorten onderzoek uit, te weten:

- Het **rechtmatigheidsonderzoek**: heeft betrekking op de mate van naleving van wet- en regelgeving, beleid, vastgestelde voorschriften of overeengekomen voorwaarden.
- Het **financieel onderzoek**: bij de controle op jaarrekeningen beoordelen wij de informatie die in de jaarstukken is opgenomen. Wij controleren bijvoorbeeld de jaarrekening van het Land.<sup>5</sup> Wij hebben ook een controlerende taak bij het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (hierna: APS).<sup>6</sup>
- Het **doelmatigheidsonderzoek**: bij dit soort onderzoeken worden management onderwerpen van overheidsdiensten of –programma's beoordeeld. Wij onderzoeken of diensten en procedures doelmatig en doeltreffend zijn. Met andere woorden, wij evalueren de "value for money".
- Het **integriteitsonderzoek**: het doel bij dit soort onderzoeken is het evalueren van de bestuurlijke integriteit van politieke of ambtelijke functionarissen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Integriteit vereist kennis en naleving van de letter en de geest van de geschreven en ongeschreven regels.

Een deel van het werk van de Rekenkamer is wettelijk verplicht. Zo schrijft de Comptabiliteitslandsverordening voor dat de jaarrekening van het Land ter controle aan de Rekenkamer wordt voorgelegd. Ander soort onderzoek wordt aan de eigen discretie van de Rekenkamer overgelaten, bijvoorbeeld integriteitsonderzoeken. De duur van een bepaald onderzoek is afhankelijk van de complexiteit en de omvang van het onderzoeksonderwerp. Ondanks onze bevoegdheden, zijn wij afhankelijk van de medewerking van degenen die aan het onderzoek zijn onderworpen, en de beschikbaarheid van informatie. Helaas moeten wij meedelen dat dat medewerking en beschikbaarheid van informatie een uitdaging is gebleken in 2016. Een aantal van onze onderzoeken zijn beïnvloed door een gebrek aan informatie en slechte medewerking van ministers en ministeries. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

Normaliter worden de onderzoeksresultaten in een rapport openbaar gemaakt, na aanbieding aan de Staten. De bevindingen en waar nodig de aanbevelingen naar aanleiding van de geïdentificeerde tekortkomingen worden in onze rapporten opgenomen. Onze rapporten zijn bedoeld om de Staten te faciliteren bij de uitvoering van hun toezichthoudende taak op de overheid. Wij zijn tevens bevoegd om ongevraagd mededelingen te doen aan de ministers en de Staten. Deze mededelingen of adviezen beogen corrigerende actie te stimuleren. Het uitblijven van actie kan leiden tot het uitvoeren van nadere diepgaand onderzoek door de Rekenkamer en rapportering daarover aan de Staten, waarna het rapport openbaar wordt gemaakt.

### 2.2. Aanpak

Wij verrichten onderzoek naar de inkomsten, uitgaven en het beleid van de overheid. De verantwoording is prioriteit. De wet schrijft voor welke onderwerpen bij de verplichte onderzoeken aan de orde moeten komen. De onderwerpskeuze bij de andere onderzoeken wordt intern bepaald na zorgvuldige evaluatie van onder andere:

<sup>2</sup> Staatsregeling van Sint Maarten, artikel 74.

<sup>3</sup> Landsverordening Algemene Rekenkamer.

<sup>4</sup> Idem, artikel 26.

<sup>5</sup> Comptabiliteitslandsverordening, artikel 53, derde lid.

<sup>6</sup> Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten, artikel 18, tiende lid.

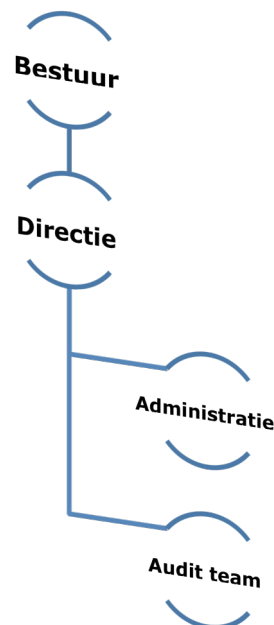
- de financiële, sociale en milieueffecten;
- de noodzaak;
- de interne capaciteit om het werk uit te voeren; en
- het vermogen om een variëteit aan overheidsprogramma's en -organisaties te bestrijken.

### 2.3. De organisatie

Ons instituut kent de volgende structuur; er is een bestuur bestaande uit drie leden, te weten een voorzitter en twee leden. Ingevolge de Landsverordening Algemene Rekenkamer is er ruimte voor plaatsvervangende leden ter borging van de continuïteit van het bestuur.<sup>7</sup> Het bestuur kende in 2016 twee plaatsvervangende leden.

De samenstelling van het bestuur in 2016:

- De heer Ronald Halman, voorzitter
- De heer Mark Kortenoever, vicevoorzitter, tevens lid
- De heer Alphons Gumbs, lid
- De heer Daniel Hassell, plaatsvervangend lid
- Mevrouw Sheryl Peterson, plaatsvervangend lid



Ingevolge ons Reglement van Orde vergadert het bestuur om de twee weken. Er is 18 keer vergaderd in 2016.

De dagelijkse bedrijfsvoering van de Rekenkamer valt onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris, die aan een team van administratieve medewerkers en audit professionals leiding geeft.

De Rekenkamer bestaat in 2016 uit vijf voltijdse medewerkers; te weten twee auditors, een bestuursadviseur, een hoofdadministratie en een secretaris. Het auditteam is versterkt met de inzet van een deeltijdse registeraccountant.<sup>8</sup>

Elk dienstjaar stellen wij een jaarplan op dat zowel de operationele- als onderzoeksactiviteiten beschrijft.

### 2.4. Samenwerking en Contacten

De Rekenkamer onderhoudt contacten met personen en entiteiten binnen de publieke sector. Wij werken ook samen met andere rekenkamers en controle-instituten.

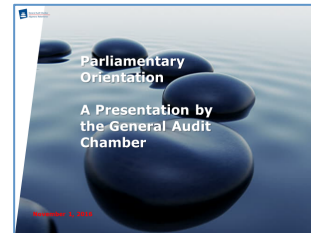
Hieronder volgt een samenvatting van de contacten en samenwerkingsactiviteiten van 2016:

- Tijdens een bezoek aan Sint Maarten in januari 2016, heeft een delegatie van de Eerste Kamer kennisgemaakt met de Rekenkamer.
- In januari zijn aparte kennismakingsgesprekken geweest met de Minister van Volksgezondheid en Arbeidszaken, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur, en de Minister van Onderwijs, Cultuur, Jeugd- en Sportzaken.
- Soortgelijke besprekingen hebben in februari plaatsgevonden met de Minister-President en de Minister van Toerisme, Economische Zaken, Vervoer, en Telecommunicatie.
- We hebben in 2016 de contacten onderhouden met de collega's van Bureau Ombudsman, de Raad van Advies, het College Financieel Toezicht (hierna: Cft), de Raad van de Rechtshandhaving en de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB). De Rekenkamer heeft in februari het jaarlijkse door het Cft georganiseerde 'financiële beheerdagen' op Curaçao bijgewoond.
- In april is een delegatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties op kennismakingsbezoek bij de Rekenkamer geweest.

<sup>7</sup> Landsverordening Algemene Rekenkamer, artikel 2.

<sup>8</sup> Boek 2 van het Burgerlijk wetboek, artikel 121, lid 6.

- Eind april is de Rekenkamer door de Staten uitgenodigd om een presentatie over onze conceptbegroting 2017 te geven aan de Centrale Commissie.
- De voorzitter van de Rekenkamer heeft in Suriname het Congres van CAROSAI (*Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions*) bijgewoond.
- Wij hebben met het nieuwe hoofd van de Vertegenwoordiging van Nederland in Philipsburg (hierna: VNP) begin augustus kennisgemaakt.
- De medewerkers van de Rekenkamer hebben gedurende het jaar verschillende lezingen, workshops en presentaties bijgewoond. Zodoende blijven de medewerkers op de hoogte van ontwikkelingen binnen de publieke sector.
- De Rekenkamer heeft in november tijdens de oriëntatieweek ten behoeve van de nieuwe Staten een presentatie verzorgd. Het advies over decharge en bezwaar is tijdens de sessie aan de parlementsleden uitgereikt en toegelicht.





### 3. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk rapporteren wij over de activiteiten van de Algemene Rekenkamer.

#### 3.1. Personeel

Ingevolge het functieboek heeft de Algemene Rekenkamer een formatie van (8) FTE's.<sup>9</sup> De tabel toont de bezetting van het dienstjaar 2016.

In het begin van het jaar is een van de auditors vertrokken bij de Rekenkamer. Als gevolg is de bezetting met een persoon afgenomen in vergelijking met voorgaand jaar. Dit heeft het programma voor opleiding en training beïnvloed; het audit werk moest anders gealloceerd worden. Voorts is externe expertise ingezet ter ondersteuning van het werkprogramma van 2016.

Algemene Rekenkamer 2016	
Functie	Status
Secretaris	Voltijds
Auditor (2x)	Voltijds
Juridisch Adviseur	Voltijds
Registeraccountant	Deeltijds
Hoofd Administratie	Voltijds
Administratieve medewerker	Vacant

Onze 'deeltijds' Registeraccountant heeft het programma in 2016 wederom ondersteund.

#### 3.2. Onderzoek

In 2016 hebben wij financieel- en rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd, als ook onderzoek naar de integriteit. De werkzaamheden zijn hieronder samengevat.

##### 3.2.1. Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening van het APS 2014

Met dit rapport presenteren wij de resultaten van ons onderzoek naar de financiële positie van het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (hierna: APS) per 31 december 2014. De Rekenkamer heeft een mening gegeven over de getrouwheid van de jaarrekening van het Fonds, de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de wijze van invulling van de governance, compliance en het risicomanagement bij het Fonds. Het rapport is tevens bedoeld om de deelnemers van het Fonds te informeren over de financiële situatie waarin het APS zich bevindt.



Hieronder worden de meest relevante bevindingen samengevat.

##### *Deelnemersadministratie*

Er zijn geen controleverklaringen door de accountants van de deelnemende organisatie verstrekt. De Rekenkamer heeft in een eerder rapport aanbevolen dat dergelijke controleverklaringen worden verstrekt. Wij zijn ervan overtuigd dat controleverklaringen van deelnemende organisaties meer zekerheid geven over de juistheid en volledigheid van de basisgegevens van de deelnemersadministratie. Wij zijn van oordeel dat zo lang er onzekerheid bestaat over de deelnemersadministratie, er ook onzekerheid blijft bestaan over de hoogte van de reservering die benodigd is om te waarborgen dat toekomstige pensioenen uitbetaald kunnen worden.

##### *Dekkingsgraad*

Eind 2014 heeft de dekkingsgraad van het APS een dieptepunt sinds oprichting bereikt, namelijk, 97,6%. De dekkingsgraad aan het eind van het dienstjaar 2013 was 101,4%. Met andere woorden, eind 2014 was het APS niet in staat om toekomstige pensioenen voor 100% uit te keren.

<sup>9</sup> Fulltime equivalent: vaak afgekort als FTE, is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Eén fte is een volledige werkweek en gelijkwaardig aan een voltijdse werknemer, terwijl 0,5 fte aangeeft dat maar de helft van de tijd gewerkt wordt.

### Vorderingen

Wij hebben geconstateerd dat de vordering van het APS op de overheid in 2014 was opgelopen tot een bedrag van NAf 80,8 miljoen. In 2013 bedroeg de vordering nog NAf 68,1 miljoen.<sup>10</sup> Bovendien heeft het APS een vordering van NAf 26,3 miljoen op het Algemeen Pensioenfonds Curaçao eind 2014. Vanwege deze vorderingen heeft het APS geen beschikking gehad over deze gelden, waardoor ze minder kon investeren.

### Pensioenpremie

De Rekenkamer heeft consequent gerapporteerd dat het APS een te lage, niet rechtmatige pensioenbijdrage heeft geïnd. In het jaar 2014 hebben wij (wederom) geconstateerd dat het APS een pensioenbijdrage van 22% heeft geïnd in plaats van de wettelijk vereiste 25%. In totaal heeft het APS aan het eind van 2014 NAf 17,1 miljoen minder premie ontvangen, dat mogelijk geïnvesteerd had kunnen worden.

### De Asset Liability Management Study (ALM-studie)

Het APS heeft een ALM-studie<sup>11</sup> uitgevoerd in 2014, om het bestuur inzicht te geven of de huidige pensioenregeling nog betaalbaar is en zal blijven. Wij zijn van mening dat deze ALM-studie het voornoemde inzicht heeft verschaft, maar we hebben tevens aangegeven dat deze studie niet als enige basis kan worden gebruikt bij het nemen van beslissingen omtrent de toekomst van het fonds. Wijziging van de pensioenregeling mag niet ten nadele komen van de deelnemers aan het Fonds.

Gelet op onze bevindingen hebben wij ons onthouden van het geven van een oordeel over de getrouwheid van de financiële positie per 31 december 2014 en de financiële resultaten van het APS. De financiële positie van het APS baart ons zorgen.

Onze aanbevelingen zijn gericht op het vergrootten van de zekerheid van de deelnemersadministratie om de juistheid en volledigheid te verbeteren. Voorts bevelen wij aan dat het APS een plan opstelt om toe te werken naar een gezonde dekkingsgraad van minimaal 105%, en dat het Fonds stappen neemt om de openstaande vorderingen op te lossen.

### 3.2.2. Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2015 van het Land Sint Maarten



Op 30 december 2016 hebben wij ons rechtmatigheidsonderzoek naar de Jaarrekening 2015 van het Land afgerond. Het rapport is op 5 januari 2017 aan de Staten aangeboden. Wij hebben de Jaarrekening 2015 op 4 november 2016 ontvangen. Net als in voorgaande jaren hebben wij binnen de wettelijke voorgeschreven termijn onze rapportage over de jaarrekening uitgebracht.

Dit betreft de vijfde keer dat wij onderzoek verrichten naar de jaarrekening van het Land. De bevindingen stellen ons teleur. Wij constateren dat het Land nog steeds niet in is geslaagd om een gedegen en controleerbare jaarrekening te presenteren; het negatief advies van de accountant van het Land (SOAB) bevestigt onze conclusie. Wij zijn van oordeel dat de Staten actiever toezicht moet houden en tevens de bereidwilligheid moet tonen om de verantwoordelijke minister(s) aan te spreken over het gebrek aan verbetering van het financieel beheer van het Land. Dit is een zware conclusie die niet licht moet worden opgepakt. Het gebrek aan verbetering in het financieel beheer heeft negatieve gevolgen voor het Land. Een verbetering zal volgens ons alleen plaatsvinden wanneer ministers en de Staten hun verantwoordelijkheid nemen.

Hieronder volgen de bevindingen die onze zorg hierover rechtvaardigen.

#### Voortdurende onrechtmatigheid

We hebben onderzocht of de Jaarrekening 2015 van het Land conform de Comptabiliteitslandsverordening is opgesteld. Net als bij voorgaande jaarrekeningen voldoet de Jaarrekening 2015 niet aan de voorschriften uit voornoemde landsverordening.

<sup>10</sup> *Financial Statements Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten for the period ended December 31, 2014*, pagina 48.

<sup>11</sup> Dit is een studie die inzicht geeft in de toekomstige ontwikkelingen van een pensioenfonds.

Zo sluit de verantwoording in de jaarrekening nog niet altijd aan met de begroting. Het gevolg van een onvolledige verantwoording is dat een goed zicht op de wijze van besteding van publieke middelen ontbreekt.

### *Begroting 2015*

Ten tweede zijn wij van oordeel dat de baten en lasten niet tot stand zijn gekomen in overeenstemming met een inwerking getreden Landsverordening begroting 2015. Als gevolg van het negatieve advies van het Cft op de Begroting 2015 was een begrotingswijziging noodzakelijk. Deze begrotingswijziging is nooit vastgesteld en daardoor is de Begroting 2015 volgens ons nooit formeel in werking getreden.

De Jaarrekening 2015 bevat rechtmatigheidsfouten: er zijn uitgaven gedaan waarvoor geen gelden beschikbaar zijn gesteld en inkomsten zijn niet gerealiseerd die wel waren begroot. Dat betekent temeer dat er niet in overeenstemming met wet- en regelgeving is gehandeld. Een voorbeeld is de overschrijding van de begroting ten aanzien van de personeelskosten.

### *Zwak financieel beheer*

Wij hebben tekortkomingen geconstateerd, zoals in voorgaande jaren, in het financieel beheer. De afkeurende verklaring van de SOAB op de Jaarrekening 2015 van het Land is volgens ons terecht.

### *Vergunningen*

Aanvullend aan het onderzoek naar de jaarrekening, hebben wij de tewerkstellings- en verblijfsvergunningen geanalyseerd. Specifiek, we hebben onderzocht of de realisatie voor deze vergunningen achterblijft op de begroting. Bij de tewerkstellingsvergunningen blijven de ontvangsten structureel achter op de begroting. Naar onze mening ligt de oorzaak hiervan bij het te hoog ramen van de opbrengsten.

De situatie bij de verblijfsvergunningen is genuanceerd. In 2014 bleven de opbrengsten uit verblijfsvergunningen ook achter op de begroting. Een jaar later, in 2015, zijn de begrote opbrengsten flink naar beneden bijgesteld en de realisatie is hoger uitgevallen dan begroot. De manier van begroten is echter onduidelijk. Een jaarrekening moet voorzien in een duidelijke toelichting van afwijkingen tussen begrote en werkelijke inkomsten en uitgaven.

Wij hebben in ons rapport mededeling gemaakt over het gebrek aan informatie ten aanzien van het plan van aanpak voor het oplossen van de tekortkomingen van de jaarrekening en het financieel beheer. Omdat wij weinig voortgang hebben geconstateerd tijdens het onderzoek concluderen wij dat nog vrij veel moet worden gedaan. In zijn reactie op het rapport heeft de Minister van Financiën de tekortkomingen erkend. Hij heeft aangegeven tijd nodig te hebben om deze tekortkomingen op te lossen; een jaarrekening die aan de Comptabiliteitslandsverordening voldoet is pas in 2019, zo niet eerder, mogelijk aldus de minister. De Rekenkamer zal deze planning scherp monitoren.

### **3.2.3. Bestuurlijke benoemingen**

In 2016 hebben wij gekozen om het onderwerp integriteit wederom te onderzoeken. De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de Bestuurlijke Benoemingen, waarbij wij de benoeming van personen in functies bij raden van toezicht (of aanverwante organen) hebben geanalyseerd vanaf het jaar 2014. De nadruk van het onderzoek ligt op het handelen van de verantwoordelijke minister als vertegenwoordiger van het Land.

### *Noodzaak van transparantie*

De vertegenwoordigende minister is één van de verantwoordelijk partijen (zo niet dé belangrijkste partij) die te allen tijde inzicht moet kunnen geven over het benoemingsproces. Politieke benoemingen, belangenverstrengelingen en niet integer handelingen moeten worden vermeden. Het streven moet zijn om de meest gekwalificeerde mensen op de juiste functies te plaatsen. Dit is vooral belangrijk bij vennootschappen van het Land die over aanzienlijke middelen beschikken. Entiteiten met een belangrijke economische positie en van strategische waarde moeten de financiële positie van het Land niet negatief beïnvloeden, vooral nu die positie thans precaire is. Naleving van wet- en regelgeving bedoeld om goed ondernemerschap te bereiken, transparantie en integriteit zijn essentiële elementen in dit geheel.



Het Land heeft wetgeving tot haar beschikking die als doel heeft goed ondernemerschap te bereiken. Ondanks het bestaan van dit kader, hebben wij geconstateerd dat:

1. er weinig tot geen inzage is over de benoemingsprocedure;
2. politieke benoemingen mogelijk zijn;
3. leden van raden van bestuur vaak betrokken zijn bij het nemen van belangrijke beslissingen; en
4. veiligheidsonderzoeken niet van toepassing zijn voor voornoemde leden.

Het gebrek aan transparantie is zorgelijk. Wij achten integriteit (en daarmee ook de transparantie van handelen van de minister) een wezenlijke voorwaarde voor het vertrouwen in de overheid.

#### *Medewerking*

Belangrijk te vermelden is dat wij tijdens het onderzoek geconfronteerd zijn met een hinderlijke situatie. Het verkrijgen van informatie en medewerking van ministers bleek een lastige opgave. Wij hebben van de verantwoordelijke ministers informatie verzocht over de namen van de leden van een raad van toezicht (of een soortgelijk orgaan). Ondanks meerdere pogingen zijn termijnen voor het aanleveren van informatie veelal overschreden, of zelf onbeantwoord gelaten. Om het onderzoek te kunnen afronden zijn wij via andere wegen, zoals interviews en openbare bronnen (bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel en openbare jaarverslagen) aan informatie gekomen.

Deze vorm van medewerking heeft zich ook bij de fase van wederhoor voorgedaan. De ministers zijn verzocht de bevindingen te verifiëren. We hebben van slechts één minister een reactie ontvangen.

#### **3.2.4. Personeelslasten van het Ministerie van Justitie**

De Jaarrekening 2015 van het Land bevat informatie omtrent het ministerie van Justitie op het gebied van personeelslasten. Specifiek blijkt dat met meerdere miljoenen guldens is overschreden.<sup>12</sup> Al voor het verschijnen van de Jaarrekening 2015 van het Land waren er signalen van begrotingsoverschrijdingen bij dit ministerie. Wij hebben het onderzoek over de personeelslasten van het dienstjaar 2015 schriftelijk aangekondigd bij het ministerie. De Minister van Justitie ontving deze mededeling op 7 juni 2016 van de Rekenkamer. Er is tegelijkertijd concrete documentatie opgevraagd om het onderzoek te kunnen starten. Tevens is op dat moment aan de minister volledige medewerking verzocht ingevolge artikel 26 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer.

De medewerking, of beter gezegd het gebrek daaraan, is noemenswaardig. Het ministerie heeft, ondanks herhaalde verzoeken, weinig van de verzochte informatie beschikbaar gesteld. Dit gedrag ondermijnt de bevoegdheid van de Rekenkamer als controleorgaan. Wij hebben verzochte onderbouwende informatie naar aanleiding van gesprekken en interviews met medewerkers van het ministerie en de minister, nog steeds niet ontvangen. Vanwege het gebrek aan volledige medewerking hebben wij in oktober 2016 besloten om niet langer informatie op te vragen.

Wij zijn ons bewust dat deze situatie veel aspecten gemeen heeft met hetgeen wij in paragraaf 3.2.3 hebben beschreven, te weten het gebrek aan medewerking en informatie weigering. Bij ons is de vraag opgekomen of deze *modus operandi* de norm aan het worden is binnen de overheid. De situatie is zorgwekkend vooral als het zich voordoet bij ministeries die financiële wet- en regelgeving niet geheel naleven.

Ingevolge de Staatsregeling is de Rekenkamer belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Om deze taak uit te kunnen voeren is bij wet geregeld dat wij informatie die wij nodig achten mogen vorderen. Op de medewerking van ministers en ambtenaren wordt daarom gerekend. Het handelen in strijd met de bevoegdheid van de Rekenkamer betekent een ondermijning van die bevoegdheid, en in het verlengde hiervan is het ook een inperking van de toezichthoudende taak van de Staten. Zonder informatie kunnen wij onze onderzoekswerkzaamheden niet naar behoren uitvoeren. Het gevolg is dat wij de Staten niet optimaal kunnen faciliteren en informeren over de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen.

<sup>12</sup> Jaarrekening 2015 van het Land Sint Maarten, Staat 18, rekening van baten en lasten op functieniveau, deel 6/12.

Gelet op het gebrek aan informatie van het ministerie van Justitie hebben wij gekozen om een advies aan de Minister van Justitie uit te brengen op basis van onze primaire bevindingen. Dit advies hebben wij begin februari 2017 aan de minister gestuurd. Tot op heden hebben wij geen reactie op het advies mogen ontvangen.

Omdat wij de Minister van Justitie met de situatie binnen zijn ministerie bekend hebben gemaakt, mag worden verwacht dat actie wordt ondernomen door deze minister. Het is de verantwoordelijkheid dat de minister erop toeziet dat de organisatiestructuur van het ministerie volledig bij wet is geregeld. Voorts dient de minister ervoor te zorgen dat de besteding van de personeelsmiddelen bij het ministerie rechtmatig gebeurt en dat een juiste en volledige verantwoording van die besteding beschikbaar komt.

Wij behouden het recht om het advies aan de Staten beschikbaar te stellen in het geval de situatie bij het ministerie van Justitie ongewijzigd blijft.

### 3.3. Adviezen en mededelingen

#### *Advies aan de Regering*

In januari heeft de Rekenkamer een verzoek om advies van de Minister-President ontvangen ingevolge de procedure voor benoeming van vijf ministers.<sup>13</sup> Wij hebben de Minister-President<sup>14</sup> van advies voorzien ten aanzien van *“welke zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden, ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van het ambt van minister of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin”*.

Tevens hebben wij een verzoek van de vicevoorzitter van de Raad van Advies ontvangen bij het proces van benoeming van de Minister-President.

De Rekenkamer heeft verder geen verzoeken ontvangen in het jaar 2016 van de Minister-President of de vicevoorzitter van de Raad van Advies. Normaliter worden dergelijke verzoeken gedaan na een verkiezing.

Na het uitvoeren van een ‘assessment’ van de ontwikkeling bij de personeelslasten heeft de Rekenkamer de Minister van Financiën hierover mededeling gedaan van de bevindingen in februari 2016. Met onze mededelingen willen wij de minister inzicht geven in de ontwikkeling van de personeelsuitgaven en personeelssterkte van 2011 tot en met 2014. Wij hebben geconstateerd dat de volgens de data uit de jaarrekeningen, de stijging van de personeelsuitgaven niet in directe relatie staat met de ontwikkeling van het aantal personeel. In de jaarstukken wordt geen uitleg gegeven voor het fenomeen, en wij vonden het daarom belangrijk om de minister hierover te informeren. Wij hebben geen reactie van de minister over deze mededeling mogen ontvangen.

Tevens hebben wij een advies uitgebracht aan de Minister van Algemene Zaken in februari 2016. Ons advies bevat onze bevindingen en bedenkingen naar aanleiding van een assessment van de inhoud van de personeelsdossiers. Ons onderzoek (assessment) is een opvolging van het onderzoek naar personeel van het jaar 2011. Wij hebben geconstateerd dat de personeelsdossiers niet altijd bepaalde noodzakelijke informatie/documentatie bevatten. Bovendien bleek uit het onderzoek dat onder de afdelingen het niet altijd even duidelijk was welke entiteit verantwoordelijk is voor de personeelsdossiers. Zo worden dossiers op verschillende locaties bijgehouden, wat niet efficiënt is. Tot op heden hebben wij van de minister geen reactie op dit advies mogen ontvangen.

#### *Advies aan het Parlement*

De Rekenkamer heeft in november 2016 de Staten van advies voorzien ten aanzien van het onderwerp ‘Bezwaar en Decharge’. Wij voeren gedurende elk jaar onderzoeken uit, zo ook onderzoek naar de jaarrekening van het Land. Wanneer er in onze onderzoeken rechtmatigheidsfouten of tekortkomingen worden geconstateerd, kunnen wij bezwaar maken. Als wij overgaan tot het maken van een bezwaar, betekent dit dat de geconstateerde feiten ernstig en of langdurig zijn.

Wat de gevolgen zijn van een bezwaar, ook voor de verlening van decharge door het Parlement, wordt in dit advies uitgelegd.

<sup>13</sup> Landsverordening integriteitsbevordering ministers, AB 2010, GT no. 22.

<sup>14</sup> Idem, artikel 3, tweede lid.

Ministers leggen verantwoording af in de jaarrekening van het Land over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering in het afgelopen begrotingsjaar. De jaarrekening moet inzicht geven in hoeverre het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Daarnaast moet inzichtelijk zijn dat bij de besteding de wet- en de regelgeving is nageleefd.

Onze aanbeveling aan de statenleden is om het advies als naslagwerk te gebruiken in het geval van een bezwaar van de Rekenkamer en bij de behandeling van de jaarrekening van het Land.

*Ander advies*

Ingevolge de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen<sup>15</sup>, heeft de Rekenkamer als taak, op verzoek van de Electorale Raad, de financiële verslagen van politieke partijen te onderzoeken. In 2016 hebben wij geen verzoek van de Electorale Raad ontvangen.

---

15 Landsverordening registratie en financiën politieke partijen, artikel 29.

## 4. Financiële verantwoording

Een overzicht van de inzet van onze begroting voor het jaar 2016 volgt in de volgende paragraaf.

### 4.1. Begroting 2016

De voorzitter van de Rekenkamer is belast met het financieel beheer.<sup>16</sup> Voor het verrichten van bepaalde financiële handelingen ten behoeve van de bedrijfsvoering heeft de secretaris een mandaat verkregen. Hierover heeft de secretaris op kwartaal-basis aan het bestuur gerapporteerd in 2016.

Het overzicht van de begrotingsrealisatie voor het dienstjaar 2016 baseren wij op ongecontroleerde cijfers. Bovendien is de informatie ten aanzien van verrichte betalingen die namens de Rekenkamer door het Ministerie van Financiën zijn gedaan moeilijk verkrijgbaar vanwege aanhoudende ICT-problemen bij dit ministerie.

#### 4.1.1. Realisatie begroting 2016

Er is sprake van een onderbesteding van de begroting van 2016. In voorgaande jaren hebben wij een begrotingsrealisatie van ongeveer 80% behaald. Voor het dienstjaar 2016, op basis van de thans beschikbare informatie, blijkt dat wij 65% van de begroting hebben gebruikt. Dit is een onderbesteding van NAF 770,166. De volgende resultaten zijn aan verandering onderhevig op basis van de gecontroleerde jaarrekening van het Land.

Begrotingspost (NAF)	Begroting 2016	Werkelijke uitgave	Verschil	Realisatie (%)
Personeelslasten	1,388,464	923,564	464,900	67
Remuneratie Bestuur	145,000	133,350	11,650	92
Materiele kosten, goederen & diensten	691,096	397,480	293,616	58
<b>Totaal</b>	<b>2,224,560</b>	<b>1,454,394</b>	<b>770,166</b>	<b>65</b>

De gerealiseerde personeelslasten zijn lager dan begroot vanwege de uitdiensttreding van een auditor begin 2016. De functie is vacant gebleven. De lagere personeelsbezetting heeft andere begrotingsposten indirect beïnvloed, bijvoorbeeld de posten voor opleiding en training als ook de post reiskosten. Er is minder uitgegeven op die posten in 2016. Bovendien hebben wij vanwege de uitdagingen bij de uitvoering van het onderzoek bij het Ministerie van Justitie (zie paragraaf 3.2.4) minder kosten gemaakt dan verwacht omdat het project vroegtijdig is gestopt. Kosten ten behoeve van nutsvoorzieningen zijn ook lager uitgevallen in 2016. Deze besparing achten wij positief. Wij zullen rekening houden met het resultaat van het dienstjaar 2016 bij het opstellen van toekomstige begrotingsramingen. Wij streven zo realistisch mogelijk te budgetteren om zodoende de efficiëntie van uitgaven te verbeteren.

#### 4.1.2. Aanpassing van de werkelijke uitgaven van begroting 2015

Ons jaarverslagen verschijnen normaliter voordat de jaarrekening van het Land beschikbaar komt. Uit de gecontroleerde jaarrekening voor het dienstjaar 2015 blijkt dat de uitgaven van de Rekenkamer lager zijn geweest dan in ons jaarverslag is opgenomen. Specifiek is een bedrag van NAF 24,000 minder uitgegeven dan in het verslag is opgenomen. Het betreft een verschil van 1,5%.

Dit verschil achten wij niet materieel.

Begrotingspost (ANG x 1000)	Begroting 2015	Uitgave opgenomen in het verslag	Uitgave volgens de jaarrekening	Verschil (NAF)	Verschil (%)
<b>Totaal</b>	<b>2,005</b>	<b>1,625</b>	<b>1,601</b>	<b>24</b>	<b>1,5</b>



<sup>16</sup> Landsverordening Algemene Rekenkamer, artikel 49, tweede lid.