



AFKONDIGINGSBLAD VAN SINT MAARTEN

Jaargang 2020
No. 54

Landsverordening, van de 30^{ste} oktober 2020 tot vaststelling van de jaarrekening van Sint Maarten voor het dienstjaar 2014 (Landsverordening vaststelling jaarrekening 2014)

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat het noodzakelijk is ter uitvoering van artikel 100, vierde lid, van de Staatsregeling, en conform de strekking van artikel 52 tot en met 55 Comptabiliteitslandsverordening, de jaarrekening van het Land bij landsverordening vast te stellen teneinde de ministers te ontlasten ten aanzien van het door hen gevoerde financieel beleid en beheer;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

Artikel 1

De jaarrekening voor het dienstjaar 2014, welke de periode beslaat van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2014, wordt vastgesteld overeenkomstig bijlage 1 bij deze landsverordening.

Artikel 2

Ter kennisname van de Staten zijn, conform artikel 54, tweede lid, onderdelen a en b, van de Comptabiliteitslandsverordening, bij deze landsverordening gevoegd:

- a. de accountantsverklaring en het daarbij behorende verslag van de accountant van het Land van 27 oktober 2015 als bijlage 2; en,
- b. het verslag van de Algemene Rekenkamer van 9 december 2015 in bijlage 3.

Artikel 3

Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening vaststelling jaarrekening 2014.

Artikel 4

1. Deze landsverordening treedt, zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst, in werking met ingang van de eerste dag van de zevende week na de datum van bekrachtiging.
2. In afwijking van het eerste lid, treedt deze landsverordening:
 - a. in werking met ingang van de eerste dag van de derde week na de beslissing van het Constitutioneel Hof indien de Ombudsman een zaak aanhangig heeft gemaakt als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling; of,
 - b. niet in werking indien het Constitutioneel Hof oordeelt dat deze landsverordening niet verenigbaar is met de Staatsregeling.

Deze landsverordening wordt met de memorie van toelichting in het Afkondigingsblad geplaatst.

Gegeven te Philipsburg, de *dertigste* oktober 2020
De Gouverneur van Sint Maarten

De *derde* november 2020
De Minister van Financiën

De Minister van Algemene Zaken

Uitgegeven de *derde* december 2020
De Minister van Algemene Zaken
Namens deze,
Hoofd afdeling Juridische Zaken & Wetgeving

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Het onderhavige ontwerp van landsverordening bevat de jaarrekening voor het jaar 2014. Conform artikel 100, vierde lid, van de Staatsregeling en hoofdstuk 4, paragraaf 4, van de Comptabiliteitslandsverordening wordt met dit ontwerp voorgesteld om de ministers decharge te verlenen over het gevoerde financieel beleid en beheer van dat jaar.

De jaarrekening is allereerst door de Stichting Overheid Accountant Bureau (hierna: SOAB) gecontroleerd op de getrouwheid en financiële rechtmatigheid van de jaarrekening. De bevindingen van de SOAB over de jaarrekening 2014 zijn gepresenteerd in het document "Bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2014 van het Land Sint Maarten", welke conform artikel 54, tweede lid, van de Comptabiliteitslandsverordening bij dit ontwerp van landsverordening is gevoegd.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land (artikel 74 van de Staatsregeling) en het financiële beheer van het Land (artikel 23 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer) gecontroleerd. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de jaarrekening 2014 zijn gepresenteerd in het rapport "Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2014 Land Sint Maarten" welke eveneens conform artikel 54, tweede lid, van de Comptabiliteitslandsverordening bij dit ontwerp van landsverordening is gevoegd.

Beide instanties hebben opmerkingen geplaatst bij de jaarrekening. Deze worden, grotendeels, in deze memorie van toelichting geadresseerd door de regering.

Wettelijke vereisten jaarrekening

Wettelijke termijnen

Artikel 52, eerste lid, van de Comptabiliteitslandsverordening bepaalt dat een jaarrekening voor een dienstjaar wordt opgesteld door de Minister van Financiën voor 1 september van het daarop volgende jaar. De jaarrekening 2014 is goedgekeurd door de Raad van Ministers op 15 september 2015 en aangeboden aan de SOAB en de Algemene Rekenkamer op dezelfde dag voor controle.

Naast het opstellen van de jaarrekening is het ook zaak dat de Staten zich kunnen uitspreken over de jaarrekening in de vorm van een Landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening.

De Minister van Financiën heeft daarom in zijn brief d.d. 19 maart 2018, namens de regering, gericht aan het College financieel toezicht, bericht dat er een inhaalslag zal worden gemaakt in het opstellen en aanbieden van de

Landsverordening vaststelling jaarrekening 2014, 2015 en 2016, waarmee recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de Staten.

Inrichting van de jaarrekening

De jaarrekening is opgesteld met inachtneming van het model, zoals vastgesteld in de Regeling modellen jaarrekening (AB 2014, no.48; laatstelijk gewijzigd bij AB 2014, no. 56) . Door het gebruik van dit model voor het opstellen van de jaarrekening wordt de jaarrekening ieder jaar transparant en uniform opgemaakt. De jaarrekening wordt daarmee een effectief instrument voor het budgetproces, omdat opgenomen posten in de jaarrekening in verschillende jaren met elkaar vergelijkbaar zijn.

Verbetering inhoud jaarrekening

Over de jaarrekeningen die tot nu toe zijn opgemaakt, zijn de SOAB en de Algemene Rekenkamer kritisch geweest. Beide instanties hebben terechte opmerkingen gemaakt over de juistheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de overheidsbestedingen. De Algemene Rekenkamer plaatst tevens vraagtekens bij de doelmatigheid van de overheidsbestedingen.

Een van de zaken waar de SOAB en de Algemene Rekenkamer tegenaan lopen bij het controleren van de jaarrekening, is het ontbreken van documentatie afkomstig uit subadministraties van diverse overheidsinstanties, waardoor het totaal bedrag opgenomen in een post niet (volledig) kan worden gecontroleerd.

Financieel beheer

Als gevolg hiervan heeft de Dienst Comptabiliteit in samenwerking met de SOAB in 2015 het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017 opgesteld, dat bij Landsbesluit 15-0625 (niet gepubliceerd) is vastgesteld. De doelstelling is om de materiele verantwoording van de jaarrekening te verbeteren.

Het plan van aanpak bestaat uit 12 deelprojecten elk gericht op een specifiek onderdeel van de jaarrekening. Deelproject 1 gaat bijvoorbeeld over het inzichtelijk maken van de personeelskosten.

Een financiële administratie bestaat uit verschillende subsystemen die op elkaar moeten aansluiten om tot een goed beeld te komen van een post in de jaarrekening. Bijvoorbeeld: de personeelsadministratie moet aansluiten op de salarisadministratie. Daarmee wordt bedoeld dat lile salarisbetalingen herleid kunnen worden tot concrete personen uit de personeelsadministratie.

Betalingen uit het kasboek moeten aansluiten op facturen uit de crediteuren administratie. Vrijwel alle deelprojecten focussen op het verbeteren van de aansluiting tussen de verschillende subsystemen, waardoor tot een inzichtelijke financieel beheer gekomen kan worden.

De in eerste instantie verwachte einddatum van het plan van aanpak was 31 december 2018. Deze einddatum is niet meer haalbaar vanwege de

'ransomware' aanvallen van 2016 en 2017 en de impact van de orkanen Irma en Maria van september 2017. Een nieuwe einddatum voor het gehele project is nog niet vastgesteld.

De regering gaat uiteraard verder met het uitvoeren van de deelprojecten, binnen door de regering gestelde prioriteiten in het licht van de wederopbouw van het land na de orkanen Irma en Maria. Het eindrapport ten aanzien van dit project zal aan de Staten en de Algemene Rekenkamer worden gestuurd.

Beleidsinhoudelijke begroting

De begroting is tot nu beleidsarm geweest. Beleidsarm wil zeggen dat in de begroting geen gespecificeerd en gekwantificeerd beleidsdoelen zijn gesteld. De gelden waarvoor autorisatie is gevraagd in de begroting zijn daarmee niet gekoppeld aan een bepaald beleidsdoel.

Dit heeft tot gevolg dat in de jaarrekening geen verantwoording kan worden afgelegd voor het behalen van het beoogde doel. Immers, als er geen doel is vastgesteld, kan ook niet worden bepaald of het beoogde doel is bereikt.

De regering heeft een meer beleidsinhoudelijk begroting gepresenteerd voor 2017, waarmee de doelmatigheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven voortaan beter kan worden gecontroleerd.

Rapport SOAB jaarrekening 2014

De SOAB heeft een afkeurende controleverklaring gegeven over de jaarrekening 2014. De belangrijkste reden hiervoor is dat diverse posten in de jaarrekening niet op de juiste of niet op volledige wijze zijn verantwoord. Verder is er sprake van diverse materiele prestatieafwijkingen.

Door het hele rapport zijn opmerkingen en verbeterpunten geplaatst door de SOAB. Het Ministerie van Financiën pakt deze problemen op met behulp van het eerdere genoemde plan van aanpak verbetering financieel beheer.

De schuin gedrukte teksten verwijzen naar de kopjes in het SOAB rapport. Daaronder staat de reactie van de regering.

1. Materiele vaste activa

Ten aanzien van de materiele vaste activa heeft de SOAB geen toereikende subadministratie kunnen ontvangen en daarom geen controle kunnen uitvoeren over deze post.

Het vaststellen van de materiele vaste activa en het samenstellen van een toereikende subadministratie wordt stapsgewijs aangepakt in het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017, deelproject 8.

2. Financiële vaste activa

De SOAB heeft van diverse deelnemingen geen recente jaarrekeningen mogen ontvangen ter onderbouwing van de posten zoals opgenomen in de jaarrekening.

Op dit moment leveren meerdere bedrijven en instellingen, waar het Land een deelneming in heeft, niet of niet tijdig de jaarrekening aan, waardoor deze deelnemingen niet correct kunnen worden opgenomen in de jaarrekening van het Land.

Verder is er een lacune in de regelgeving . Een groot deel van de deelnemingen zijn wettelijk verplicht op basis van de Landsverordening regelende de verplichting tot publicatie van de boekhoudkundige gegevens van bedrijven van openbaar nut, de jaarrekening van het afgelopen boekjaar voor 31 augustus te doen toekomen aan de aandeelhouder vertegenwoordiger (de minister) . Dit maakt het ondoenlijk om de jaarrekeningen van deelnemingen correct te verwerken in de jaarrekeningen van het Land v66r 1 september, zoals de Comptabiliteitslandsverordening voorschrijft.

In het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017, deelproject 12, wordt voorgesteld om beide problemen op te lossen door het opstellen van beleid richting de deelnemingen en het aanpassen van de betreffende regelgeving.

Met het voorgenomen voorstel tot wijziging van de Landsverordening regelende de verplichting tot publicatie van de boekhoudkundige gegevens van bedrijven van openbaar nut, wordt namelijk de aanleverdatum van een jaarrekening voor een bedrijf of entiteit waar het Land deelnemer in is, naar voren gehaald. Tevens wordt in het voorstel tot wijziging van de regelgeving een sanctie opgenomen voor het te laat aanleveren van de jaarrekening.

3. Vorderingen

De SOAB heeft geen subadministratie van de debiteuren mogen ontvangen die aansluit bij het hiervoor genoemd bedrag. Tevens heeft de SOAB voor de overige vorderingen voor een bedrag van circa 12,8 miljoen NAF geen onderliggende documentatie mogen ontvangen.

Door enerzijds meer doelmatig te werken en anderzijds personele, uitbreiding is het mogelijk om een inhaalslag te maken in het opschonen van de debiteuren en overige vorderingen in het kader van deelproject 5. De eerste resultaten daarvan zullen in de jaarrekening van 2016 worden verwerkt.

4. Boedelscheiding

Bij het uiteengaan van de Nederlandse Antillen en het verwerven van landsstatus op 10 oktober 2010 zijn er

afspraken gemaakt tussen de rechtsopvolgers over de verdeling van de boedel van de voormalige Nederlandse Antillen.

Het proces van de boedelscheiding is in februari 2017 afgerond. De feitelijke boekhoudkundige verwerking van de boedelscheiding zal worden gedaan in de (financiële) jaarrekening 2016.

Aangezien de boedelscheiding op moment van het opstellen van de (financiële) jaarrekening 2014 nog niet was afgerond, is het eindrapport van de Vereffeningcommissie aangehouden voor het jaar 2014.

5. Voorzieningen

Het Land heeft een voorziening opgenomen van 14,9 miljoen NAF in verband met het negatieve eigenvermogen van drie deelnemingen: SPS N.V., C-Post International en Winair N.V.

Van de eerste twee deelnemingen heeft de SOAB geen actuele jaarrekening kunnen inzien. Derhalve kan de SOAB niet vaststellen of de voorziening toereikend is.

Om voortaan de benodigde jaarrekening van deelnemingen tijdig beschikbaar te hebben zal in deelproject 12 maatregelen worden voorgesteld. Meer daarover onder 3. *Financiële activa*

6. Crediteuren en overige kortlopende schulden

De SOAB heeft geen subadministratie van de crediteuren en overige kortlopende vordering ontvangen die aansluit op de hiervoor genoemde 51,1 miljoen NAF in de jaarrekening. De SOAB kan daarom niet beoordelen of het bedrag uit de jaarrekening correct is.

De crediteuren en overige kortlopende schulden worden tegelijk aangepakt met de vorderingen. Extra personeel en een doelmatige aanpak zal voor de jaarrekening van 2015 verbetering brengen. Zie ook *Punt 4. Vorderingen*.

7. Baten

De SOAB kan niet concluderen of de verantwoorde belastingbaten, opbrengsten vergunningen en de licentierechten banken correct zijn opgenomen in de jaarrekening, omdat subadministratie en documentatie ontoereikend is.

V66r 10 oktober 2010 bestond er onzekerheid omtrent de belastingbaten, vanwege de ontoereikendheid en andere onzekerheden in de administratie van de belastingdienst. De voorgenomen verbeteringen bij de belastingdienst hebben eveneens vertraging opgelopen door de 'ransomware' aanvallen van 2016 en 2017 en de impact van de orkanen Irma en Maria van september 2017.

8. Personeelskosten

Net als voorgaande jaren kan de SOAB geen controleerbare verantwoording geven over de opgenomen personeelskosten. De reden voor de onzekerheden rondom de personeelskosten is het gevolg van ontoereikende interne controle procedures. Er is evenmin een afrekening van de ziektekostenverzekering ontvangen voor de periodes 2012 tot en met 2014, wat voor meer onzekerheid heeft gezorgd.

Beide punten worden met het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017, deelproject 1 aangepakt. In dit deelproject wordt een eerder project van de afdeling Personeel en Organisatie voortgezet.

9. Kosten voor goederen en diensten, studiebeurzen en subsidies en overdrachten

Van deze kosten bestaat enige onzekerheid bij de SOAB over het opgenomen bedrag in de jaarrekening, omdat de onderliggende controle informatie ontoereikend is.

Goederen en diensten

Het Ministerie van Financiën zal door middel van het procure-to-pay-beleid het inkoop en betalingsproces standaardiseren en stroomlijnen binnen de overheid . Oat wil zeggen dat het proces van aankoop met documenten wordt onderbouwd van de wens om iets aan te kopen tot de betaling ervan. Aankopen zullen daarmee binnen budget blijven en worden geautoriseerd door de daartoe bevoegde persoon.

Het procure to pay process wordt eerst (geautomatiseerd) ingevoerd bij de Ministeries van Algemene Zaken, Financiën en Justitie en daarna bij de overige ministeries.

Studiebeurzen, subsidies en overdrachten

Het beleid voor studiebeurzen, subsidies en overdrachten wordt stapsgewijs aangepakt in het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017 deelprojecten 2 en 7.

Een onderdeel van de projecten is het maken van sluitende wetgeving en toereikende procedures om met name voor de studiebeurzen een deugdelijke wettelijke basis te creëren. Tevens zal in beide deelprojecten een grondige inventaris worden gemaakt van de uitstaande studieleningen.

10. Sociale voorzieningen

Onzekerheden omtrent de kosten voor de Pro Pauperis kaarten (hierna: PP kaarten) kunnen door de SOAB niet worden gecontroleerd, aangezien er sinds 10 oktober 2010 geen gecontroleerde afrekening heeft plaatsgevonden.

De in deze jaarrekening verantwoorde kosten voor de PP kaarten zijn gebaseerd op vooruitbetalingen zoals die zijn verricht in 2014. Naast de eindafrekening 2014 moet de afrekening van de ziektekosten 2013 en 2012 nog plaatsvinden.

In het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017, deelproject 4 wordt ernaar gestreefd, in samenwerking met de SZV, om een structurele oplossing te vinden voor het correct opnemen in de jaarrekening van de kosten van de ziektekosten voor overheidsambtenaren en Pro Pauperis kaart houders.

11. Staat 12 bij de jaarrekening

In staat 12 van de jaarrekening, staan de opgelegde belastingaanslagen van de afgelopen dienstjaren. Deze gegevens zijn afkomstig uit de database van de Belastingdienst.

De Belastingdienst gebruikt meerdere systemen voor het verwerken van belastingen. Deze systemen zijn echter verouderd en kennen geen management tools, wat het uitvoeren van controles moeilijk of onmogelijk maakt. Om deze reden heeft de SOAB de detailcontrole niet naar behoren kunnen uitvoeren, waardoor de SOAB niet de juistheid en volledigheid van de gegevens kon controleren.

Rechtmatigheid begrotingsoverschrijdingen

De Landsverordening begroting 2014 was op 20 januari 2015 vastgesteld. Als er na de vaststelling van een begroting sprake is van een begrotingsoverschrijding of begrotingswijziging, behoort deze te worden geautoriseerd door middel van een landsverordening tot wijziging van de reeds vastgestelde begroting .

Voor het dienstjaar 2014 is er geen wijzigingslandsverordening van de begroting ingediend. Om deze reden is er geen autorisatie geweest voor de begrotingsoverschrijdingen in dat jaar.

Rapport Algemene Rekenkamer

Evenals bij voorgaande jaarrekeningen van 2011 en 2012 heeft de Algemene Rekenkamer besloten geen gebruik te maken van diens mogelijkheid om bezwaar uit te spreken tegen een jaarrekening op grond van artikelen 28 en 29 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer. Als gevolg hiervan kan de regering thans decharge vragen aan de Staten over het gevoerde financiële beleid en beheer.

De Algemene Rekenkamer constateert wei dat de jaarrekening onbetrouwbaar is (cijfers) en dat het geen onderbouwing ten aanzien van het halen van voorgenomen beleidsdoelen bevat.

Deze twee bezwaren van de Algemene Rekenkamer tezamen met de aanbevelingen, zijn door de Minister van Financiën geadresseerd in de reactie op het rechtmatigheidsonderzoek 2014 van de Algemene Rekenkamer, waarnaar wordt verwezen. De maatregelen die Minister van Financiën neemt om de bezwaren weg te nemen, is het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017.

Financieel beheer

Om tot een structurele oplossing te kunnen komen voor het financieel beheer is het plan van aanpak verbetering financieel beheer 2015-2017 vastgesteld. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de voorgenomen verbeteringen in het financieel beheer, de puntsgewijze reactie op het rapport van de SOAB.

Rechtmatigheid en doelmatigheid

Zoals aangegeven in de paragraaf 'Verbetering inhoud jaarrekening', heeft de regering naar een meer beleidsinhoudelijke begroting voor het dienstjaar 2017 opgesteld. Hiermee kan voortaan de rechtmatigheid en doelmatigheid van de begroting worden gecontroleerd aan de hand van de jaarrekening.

Verder wordt binnen het Ministerie van Financiën gewerkt met een jaarplanning, waarbij een goed overzicht wordt gegeven van de verschillende werkzaamheden van het ministerie en de wettelijke termijnen waaraan het ministerie zich moet houden. Door meer organisatorisch te werken, wordt bijvoorbeeld de jaarrekening beter in kaart gebracht zodat de landsverordening tijdig en conform de Comptabiliteitslandsverordening wordt opgesteld.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Met dit artikel wordt de jaarrekening 2014, welke als bijlage bij het ontwerp van landsverordening is gevoegd, vastgesteld.

Artikelen 2, 3 en 4

Deze artikelen behoeven geen toelichting.

De Minister van Financiën

De Minister van Algemene Zaken