

# Compliance Audit: 2014 Financial Statement of Sint Maarten



General Audit Chamber  

---

Algemene Rekenkamer

December 2015

*This report is an English translation of the original document entitled "Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2014 van Sint Maarten". In the event of textual contradictions or any other differences, the original Dutch text will prevail.*

## CONTENTS

PREFACE .....	4
SUMMARY .....	5
RECOMMENDATIONS.....	6
1 OUR AUDIT.....	7
1.1 Background .....	7
1.2 Audit Questions.....	7
1.3 Methodology .....	8
1.4 Reading guide.....	8
2 POLICY INFORMATION .....	9
2.1 Framework .....	9
2.2 Developments in policy information from 2011 to 2013 .....	9
2.3 2014 Financial Statement: policy information .....	10
2.4 Opinion of the presentation of information related to executed policy .....	11
2.5 Recommendations regarding policy information .....	11
3 FINANCIAL INFORMATION .....	12
3.1 SOAB's audit of the financial statement.....	12
3.2 Our findings regarding legal compliance.....	12
3.3 Our findings related to the uncertainties and errors in the financial statement .....	15
3.4 Opinion regarding financial management .....	18
3.5 Recommendations: financial information.....	18
4 OPERATIONAL MANAGEMENT.....	19
4.1 Standards .....	19
4.2 Operational management development in financial statements 2011 to 2013 .....	19
4.3 Improvement plans IVB and PEFA.....	20
4.4 2014 Financial Statement: Operational Management .....	21
4.5 Opinion regarding operational management .....	23
4.6 Recommendation regarding operational management.....	23
5 REACTION OF THE MINISTER AND EPILOGUE .....	24
5.1 Reaction of the Minister of Finance.....	24
5.2 Epilogue.....	26
APPENDIX 1.....	27
ABBREVIATIONS .....	28
BIBLIOGRAPHY.....	29

## PREFACE

In the following report, we present the result of our compliance audit regarding the 2014 Financial Statement of Sint Maarten. This is the fourth year that, as part of our legal tasks<sup>1</sup>, we have reviewed the financial and material management of the Government of Sint Maarten.

Four years after the attainment of the status as Country within the Kingdom, we conclude that Sint Maarten has been unable to present a reliable and auditable financial statement. We find this lack of progress unfortunate.

Because of the lack of progress, we feel justified in stating our concern that there will be little improvement, in the near term, towards improving the quality of the financial statements, complying with legal requirements and reducing uncertainties in the financial statements. In our opinion, improvement can only take place once Government, the ministers and Parliament, respectively, take responsibility.

---

<sup>1</sup> Refer to the National Ordinance General Audit Chamber (article 23) and the Constitution (article 74), as well as de National Accountability Ordinance (article 53, third paragraph).

## SUMMARY

In keeping with our legal task, we audited the 2014 Financial Statement. Based on our findings and conclusions we seek to contribute to an orderly and accountable financial management so as to guarantee that public funds are spent in a legitimate, efficient and effective manner.

The Minister of Finance is responsible for drafting the financial statement. In support hereof, each minister submits the requisite financial and related information, to the Minister of Finance.<sup>2</sup> The financial statement must include a report in the explanatory notes of the financial statement containing, at the very least, an elucidation whether (and the extent to which) policy intentions were achieved.<sup>3</sup> We conclude that the information value of the report accompanying the financial statement is inadequate. The financial statement, similar to previous years<sup>4</sup>, fails to include an explanation of the level of achievement of stated policy intentions and the associated costs. Parliament is therefore not provided the opportunity to form a proper opinion regarding the implementation of policy and the management thereof.

The financial information contained in the financial statement must be developed in accordance with the budget and related regulations. We determined that the financial information does not meet the requirements of the National Accountability Ordinance (NAO).<sup>5</sup> Moreover, based on the scope of the errors related to reliability, legal compliance and document composition, we believe that the accountant correctly issued an adverse opinion on the financial statement. A few notable shortcomings are:

- 55% of the summary templates<sup>6</sup> contained in the financial statement are not correctly filled in;
- 73% of the line items of the 2014 Financial Statement are uncertain;
- quantifiable reliability errors amount to ANG 12.9 million.

The uncertainties and errors found in the financial statement are such, that we conclude that the financial statement is unreliable again this year.

In the financial statement, account is given regarding the financial and material management that was carried out. We determined that from 2011 to 2014, Government provided too little information in the financial statement. This affects the reliability of the financial data. The Minister of Finance drafted, based on our recommendations regarding the 2013 Financial Statement, a new plan to improve the financial management. One year hence, we note that the plan is, for the most part, not complete. None of the subsets (sub plans) of the plan have been formally presented to the Audit Chamber.

We are of the opinion that the 2014 Financial Statement does not contain sufficient information to adequately give account for the implemented financial and material management.

---

<sup>2</sup> NAO (article 52, first paragraph).

<sup>3</sup> NAO (article 32, second paragraph).

<sup>4</sup> Refer to table 1 in section 2.2.

<sup>5</sup> Refer to table 2 in section 3.2.

<sup>6</sup> Summary templates established by the Minister of Finance in accordance with article 17 NAO. These templates are used in the financial statement.

## RECOMMENDATIONS

It is of great importance that future budgets and financial statements meet the legal requirements as stipulated by the NAO. To achieve this, it is necessary that consideration is given to the following recommendations.

### *Recommendations to Parliament*

- do not accept budgets unless individual ministers indicate what policy goals and desired effects they intend to achieve, and at what cost;
- demand that the policy goals and policy effects are formulated as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- do not accept the failure of the Minister of Finance to provide Parliament with timely, interim reports regarding results, costs and effects of policy per ministry.

### *Recommendations to individual ministers*

- include in the draft budget, for each intended policy goal, the costs and the desired effect. These goals should be formulated as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- ensure a proper monitoring and evaluation of the policy goals, the costs and effects thereof;
- give account for the policy goals at the end of the fiscal year to the Council of Ministers.

### *Recommendations to the Minister of Finance*

- ensure that the individual ministers provide timely interim information regarding the achievement of proposed policy intentions, the costs and effects thereof;
- make sure that the financial statement includes a report regarding the achievement of proposed policy intentions, the costs and effects thereof per ministry;
- make certain that Management Letters are issued on an annual basis by the *Stichting Overheidsaccountantsbureau* (SOAB) in order to provide ministers with the opportunity to take corrective measures regarding the internal management at their respective ministries;
- ensure that the financial statement reliably and systematically records all income and expenses, as well as the financial position, in an accurate fashion, thus improving the situation whereby the SOAB can issue an unqualified opinion;
- complete the remaining subsets of the plan for the improvement of the financial management by the first quarter of 2016. Formulate the subsets as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- formalize the plan (including subsets) by National Decree by no later than May 1<sup>st</sup>, 2016, and present the plan to us and to Parliament;
- keep Parliament and us informed of the progress in carrying out the plan, and specifically, the execution of the subsets of the plan.

## 1 OUR AUDIT

### 1.1 Background

This is the fourth year in which we have conducted a compliance audit regarding the financial statement of Sint Maarten. Within the framework of our legal tasks regarding the financial statement as described in the National Accountability Ordinance (NAO) and the National Ordinance General Audit Chamber (NGAC), we review if the information contained in the annual report regarding policy execution and financial management was carried out according to applicable regulations.

By means of our conclusions we facilitate Parliament in terms of granting discharge to ministers. This represents the final element of the budget cycle. By granting discharge, by virtue of approving the draft national ordinance for the establishment of the financial statement, Parliament approves the ministers' financial management and the accountability provided thereon. Parliament does not approve the draft national ordinance before taking note of our report and the SOAB auditor's statement.<sup>7</sup>

### 1.2 Audit Questions

To assist in forming an adequate opinion regarding the financial statement, we formulated the following audit questions:

1. To what extent does the financial statement explain the degree to which established policy intentions were achieved and what are the costs and effects associated therewith?
2. Were the income, expenses and balance sheet adjustments established in keeping with the budget and the related regulations?
3. Does the financial statement give account for the financial and material management that was carried out?

#### *Policy information*

The NAO stipulates that the financial statement must be accompanied by a separate report containing an explanation of the extent to which the policy intentions included in the budget have been achieved. The report must also include the costs and the effects of the achieved policy.<sup>8</sup>

#### *Financial information*

According to the NGAC, we are required to review whether the income, expenses and balance sheet changes recorded in the financial statement are in accordance with the approved budget and other regulations.<sup>9</sup> There must be an orderly and accountable<sup>10</sup> financial management, which must be presented, in the financial statement in a sound manner, as well as in keeping with legal requirements.

---

<sup>7</sup> NAO (article 54).

<sup>8</sup> NAO (article 32, second paragraph).

<sup>9</sup> NGAC (article 23, second paragraph).

<sup>10</sup> The available financial information allows external auditors to, at any desired time, easily reconstruct the manner of decision-making.

*Operational management*

Finally, the respective ministers are accountable for the efficient and effective execution of policy as outlined in the budget, and for effective operational management of his ministry.<sup>11</sup> The budget must therefore contain the financial consequences of policy intentions, on which subsequently the ministers must report in the financial statement.

**1.3 Methodology**

For our review, we made use of activities carried out by *Stichting Overheidsaccountantsbureau* (SOAB).<sup>12</sup> We also met with the Ministry of Finance, the Council for Financial Supervision (*College Financieel Toezicht-Cft*) and the department of Interior Affairs and Kingdom Relations (*Binnenlandse Zaken Aangelegenheden Koninkrijk-BAK*) of the Ministry of General Affairs.

Using the aforementioned sources, we were able to form an opinion of the material and financial management of the ministers and the annual accounting thereof.

**1.4 Reading guide**

In the second chapter we will, in keeping with our first audit question, deal with the policy information. We first provide a review of the development of policy information from 2011 and thereafter we provide our opinion regarding the policy information contained in the 2014 Financial Statement.

Chapter three deals with the financial development at the various ministries and we draw up an answer to our second audit question. We review whether the income, expenses and balance sheet changes were established in accordance with the budget and other regulations.

In the fourth chapter we answer our third audit question by providing a review of the developments in terms of operational management from 2011. Then we go on to provide our view on the extent to which the operational management of the ministries was in order in 2014.

The Minister of Finance provided his reaction on our report on December 3<sup>rd</sup>, 2015. Based on his reaction we provided an epilogue. Chapter five contains both the Minister's reaction as well as our epilogue.

---

<sup>11</sup> NAO (article 41, second paragraph).

<sup>12</sup> We make use of the findings of the SOAB on the basis of article 25 of the National Ordinance General Audit Chamber.



## 2 POLICY INFORMATION

The Minister of Finance is responsible for drafting of the financial statement. In support hereof, each minister submits the requisite financial and related to the Minister of Finance.<sup>13</sup> The financial statement must include a report in the explanatory notes of the financial statement, containing, at the very least, an elucidation of, and the extent to which, policy intentions were achieved.<sup>14</sup> We reviewed whether the Minister of Finance succeeded in doing so in 2014. First we provide a review of the framework we used to do so as well as the developments of policy information since 2011.

### 2.1 Framework

To clearly give account for the achievement and the costs related to pre-formulated policy intentions, we believe it is important to provide answers to the following questions in the budget:

- What do we want to achieve?
- What will we do to achieve it?
- What should it cost?

In the subsequent financial statement, Parliament must determine whether the objectives derived from the w-questions were implemented and achieved sufficiently, efficiently and effectively. To do so, the financial statement must provide answers to the following questions:

- Did we achieve our goals?
- Did we do what we planned to do?
- Did it cost what we thought it would?

### 2.2 Developments in policy information from 2011 to 2013

In the following table, we provide an overview of the development level of policy information contained in budgets and financial statements during the period 2011 to 2013 for Sint Maarten.

**Table 1. Presence of policy information in budgets and financial statements**

POLICY INFORMATION	2011	2012	2013
<b>Answering the following questions in the budget:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• What do we want to achieve?</li> <li>• What will we do to achieve it?</li> <li>• What should it cost?</li> </ul>	✘	✘	✘
<b>Answering the following questions in the financial statement:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Did we achieve our goals?</li> <li>• Did we do what we planned to do?</li> <li>• Did it cost what we thought it would?</li> </ul>	✘	✘	✘

<sup>13</sup> NAO (article 52, first and second paragraph).

<sup>14</sup> NAO (article 32, second paragraph).

We determined that every budget and financial statement from 2011 to 2013, contained insufficient policy information to allow both Parliament and us, the review of the results related to the policy and management that was carried out.

In the report accompanying the financial statements up to 2013, the Minister of Finance did not provide information per ministry, regarding the extent to which formulated policy intentions were achieved, what the costs were and what effects were realized.<sup>15</sup> As such, the financial statements for the years 2011 to 2013, did not comply with the requirements and standards of the NAO.

At the time of our audit of the 2011 Financial Statement, we understood that answering the three w-questions was a process that could not be completed in a single year. As such, we recommended that the Minister of Finance advise the other ministers of the importance of policy information as well as introduce the process of answering the three w-questions during the preparation of the next budget.

Given that the 2011 Financial Statement was presented to us more than ten months late, we realized that it would not be possible for the Minister of Finance to follow up on our recommendation during the preparation of the budgets of 2012 and 2013. However, for the drafting of the 2014 Budget and the 2014 Financial Statement, this should have been possible. In the next section, we discuss whether the minister was successful in doing so.

### **2.3 2014 Financial Statement: policy information**

We note that the 2014 Budget of Sint Maarten, once again, failed to include an explanation of policy intentions per ministry. It is therefore not surprising that the 2014 Financial Statement also fails to include information regarding the extent to which policy intentions were achieved, and the costs and effects thereof.<sup>16</sup>

In the annual report accompanying the 2014 Financial Statement, the Minister of Finance only states that the process is not what it should be.<sup>17</sup> Government, according to the minister, should prioritize the preparation of commonly used 'best practices' into legal and policy processes. To date, we have not been privy to these 'best practices'. Furthermore, the minister states that developing and formalizing internal control is very important. We conclude that as of 2014, the proposed improvement is still merely an intention.

We question when action will be taken. For example, the minister has still not drafted additional budget rules related to guiding the preparation and organization of financial estimates for policy objectives.<sup>18</sup> At this rate, the way public money is spent and the benefit thereof, remains unclear to the average citizen.

---

<sup>15</sup> NAO (article 32, second paragraph).

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Refer to section A. 1.1 of the 2014 Financial Statement Sint Maarten, dated September 9<sup>th</sup>, 2015.

<sup>18</sup> NAO (article 34, fourth paragraph).

## 2.4 Opinion of the presentation of information related to executed policy

### Opinion

We believe that the informational value of the report accompanying the 2014 Financial Statement is, similar to previous years, insufficient. The financial statement, once again, fails to include an explanation regarding the extent to which policy intentions were achieved, the costs and the effects thereof. As a result, Parliament is not able to form an adequate opinion regarding the execution of policy and the related management.

## 2.5 Recommendations regarding policy information

### *Recommendations to the individual ministers*

- include in the draft budget, for each intended policy goal, the costs and the desired effect. These goals should be formulated as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- make sure there is proper monitoring and evaluation of the policy goals, the costs and effects thereof;
- give account to the Council of Ministers for the policy goals during and at the end of the fiscal year.

### *Recommendation to the Minister of Finance*

- ensure that the individual ministers provide timely interim information regarding the achievement of proposed policy intentions, the costs and effects thereof;
- make sure that the financial statement includes a report regarding the achievement of proposed policy intentions, the costs and effects thereof per ministry.

### *Recommendation to Parliament*

- do not accept budgets unless individual ministers indicate what policy goals and desired effects they intend to achieve, and at what cost;
- demand that the policy goals and policy effects are formulated as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- do not accept the failure of the Minister of Finance to provide Parliament with timely, interim reports regarding results, costs and effects of policy per ministry.

## 3 FINANCIAL INFORMATION

A minister must give account for the financial management of his respective ministry. The explanatory notes of the financial statement must contain a report that, at least, provides principles for the calculation of the income and expenses<sup>19</sup>. We reviewed whether the income, expenses and balance sheet changes were established in accordance with the national budget and related regulations. In conducting our analysis of the financial management, we made use of the findings related to the audit activities of the SOAB of the 2014 Financial Statement. In support of our conclusion, we carried out a financial assessment, as well as a review of the legal compliance of the NAO. We also made use of information from meetings with the Head of the Department of Financial Accounting, Cft, BAK and SOAB.

### 3.1 SOAB's audit of the financial statement

Prior to carrying out the review of the financial statement, it is important to be aware of the shortcomings found by the internal auditor as a result of the internal organization of the ministries (interim audit). These shortcomings mostly refer to risks in terms of the accuracy and completeness of the information recorded in the financial statement. It is important that the internal auditor informs ministers in a timely fashion of the financial risks, and if necessary, provides advice by means of a Management Letter<sup>20</sup>. In so doing, the ministers are provided with an opportunity to take corrective measures.

As part of the interim-audit of the 2014 Financial Statement, SOAB reviewed the extent to which previously identified shortcomings still existed. Since October 10th, 2010, the SOAB has issued only one Management Letter per ministry (2011). Given the possibility of the existence of new shortcomings, we recommend that the SOAB issues a Management Letter annually, thus providing the ministers with the opportunity to take corrective actions related to their internal management at their respective ministries.

The SOAB issued their report and audit statement regarding the 2014 Financial Statements to the Minister of Finance on October 27<sup>th</sup>, 2015. They issued an adverse audit statement. The fact that during the audit the SOAB was not provided with sufficient accounting information is the most salient reason for the issuance of the adverse audit statement. Moreover, various line items, overviews and summaries were not correctly or adequately recorded.

Based on our review of the 2014 Financial Statement, as well as the audit activities conducted by the SOAB, we confirm that the issuance of an adverse statement is justified.

### 3.2 Our findings regarding legal compliance

To provide Parliament with insight into the implementation of the budget, it is important that they remain informed of potential budget deficits and surpluses during the fiscal year.

<sup>19</sup> NAO (article 31, section b).

<sup>20</sup> A Management Letter is a report from the internal auditor

To this end, the law requires the Minister of Finance to present a Memorandum three times a year (no later than May 15, August 15 and November 15) to Parliament, in which he reports about the budget realization and advises about potential budget amendments.<sup>21</sup> We note that none of the aforementioned required Memoranda were drafted and sent to Parliament or to us.<sup>22</sup> Quarterly reports are drafted. It is important to emphasize that quarterly reports do not include budget amendment proposals. In our opinion, quarterly reports are insufficient because, particularly the budget amendment proposals, allow for timely management of potential budget deficits and surpluses.

We confirmed the 2014 Budget of Sint Maarten was amended once, based on advice from the Cft.<sup>23</sup> This amendment related to, among others, a judicial instruction required to realize the investment in the Emilio Wilson Park. The budget therefore increased from ANG 426.7 million to ANG 430.7 million.

The minister, according to the NAO, must draft the financial statement prior to September 1.<sup>24</sup> The minister did not manage to comply in the case of the 2014 Financial Statement. The financial statement was drafted by the Minister of Finance on September 9<sup>th</sup>, 2014 and presented to the SOAB and the General Audit Chamber on September 15<sup>th</sup>, 2014.<sup>25</sup>

Parliament discharged the ministers for the 2011 Financial Statement in 2014. The Council of Ministers did not include a draft national ordinance to the 2012 and 2013 Financial Statements. In so doing, the Council of Ministers failed in their duty and acted contrary to article 54 of the NAO.

We found that 2014 Financial Statement reports a negative result amounting to ANG 20.6 million as compared to the budget. The reason provided for this deficit is twofold; actual income was ANG 1.0 million lower than projected, while actual expenses were ANG 19.6 million higher than budgeted.<sup>26</sup> The additional expenditure was due primarily to underestimates (additional redundancy pay, higher personnel expenditures and higher overtime costs).

#### *Development of deviations from the NAO in the 2011 to 2014 financial statements*

Table 2 provides an overview of conformity of financial statements from 2011 to 2014 in terms of a number of articles of the NAO. In 2011 we listed all articles that were not complied with. The table compares the articles, with which the 2011 Financial Statement was not in compliance with the NAO, against subsequent years. We note that half of the articles that were not complied with in 2011 were resolved in 2013. The situation did not improve in 2014. We are surprised that the positive trend did not continue after 2013.

---

<sup>21</sup> NAO (article 44, first paragraph).

<sup>22</sup> NAO (article 45).

<sup>23</sup> AB 2014, no. 68.

<sup>24</sup> NAO (article 52, first paragraph).

<sup>25</sup> NAO (article 53, first paragraph).

<sup>26</sup> A 'surplus' (under budget) occurs when the income is less than budgeted. A 'deficit' (over budget) occurs when expenses and investments exceed the budget.

Table 2. Development legal compliance of NAO articles: 2011 to 2014

Compliance						
	Articles of NAO	Description	2011	2012	2013	2014
1	2	The budget, de multi-annual budget and the financial statement, together with the explanatory notes, provide sufficient information into the financial position as well as the income and expenses of the collective sector, so as to gain reasonable insight.	✗	✗	✗	✗
2	17	Templates, overviews and summaries are established by a regulation from the Minister of Finance.	✗	✓	✓	✓
3	20, first paragraph	The account of income and expenses, and the explanatory notes thereof, provide a reliable and systematic representation of the nature and scope of all income and expenses, including the balance thereof.	✗	✗	✗	✗
4	23, first paragraph	Do the balance sheet and the explanatory notes provide a reliable and systematic representation of the financial position of the country, as well as the scope and composition by asset and liability class at the end of the fiscal year?	✗	✗	✗	✗
5	24, fourth paragraph	Are investments explained in a separate chapter of the financial statement including proceeds and book value at the time of divestiture?	✗	✓	✓	✓
6	26, fifth paragraph	Is there a National Decree regarding general measures for specification of amounts below which investments are not capitalized?	✗	✗	✗	✗
7	29, section b	Is there an overview of unsettled subsidies, contributions and other transfers of income per contribution year, and an overview per fiscal year of settled subsidies, contributions and other transfers of income?	✗	✓	✓	✓
8	29, section c	Is there a summary for the last fiscal year and previous fiscal years of assessments, and the related potential future tax proceeds?	✗	✗	✗	✓
9	30	Does the cash flow statement provide a complete and detailed statement of specified changes by type of incoming and outgoing cash flow of the liquidity throughout the fiscal year?	✗	✓	✓	✓
10	31, section c	Are at least amendments to the budget included in the explanatory notes of the financial statement?	✗	✗	✓	✓
11	46, second paragraph	Has the Minister of Finance, or together with the respective minister, by National Decree, lent money to third parties?	✗	✗	✗	✗
12	52, first paragraph	Did the Minister of Finance draft the financial statement prior to September 1?	✗	✗	✓	✗

*Composition errors*

The NAO requires a specific composition for the financial statement.<sup>27</sup> We note that the 2014 Financial Statement contains all legally required summary templates.

**Table 3. Completeness of the summary templates of the 2014 Financial Statement**

<b>Correctly filled out</b>	<b>45%</b>
<b>Incorrectly or incompletely filled out</b>	<b>55%</b>

One of the main causes for the lack of information is, in our opinion, the absence of supporting financial documentation at ministerial level. The Minister of Finance does not receive the requisite supporting financial information from the other ministers or entities.<sup>28</sup> Appendix 1 provides an overview of the summary templates that are incomplete.

**3.3 Our findings related to the uncertainties and errors in the financial statement**

After four years, we note that there are still inadequate internal control procedures at all ministries. This leads to errors and material uncertainty in the financial statement. The uncertainties are also caused due to the lack of supporting documentation to verify the accuracy of the financial data in the statement. The errors in the files at the ministries result in errors in the financial statement.

**Table 4. Overview: number of uncertainties identified in financial statement line items<sup>29</sup>**

	<b>Number of items</b>	<b>% of the total</b>
Identified uncertainties	83	73%
No uncertainties	31	27%
<b>Total financial statement line items</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>

During the audit we determined that 73% of the line items in the 2014 Financial Statement were uncertain. We will discuss the two most important line items below.

*Uncertainty regarding 'other short-term debt'*

There is uncertainty regarding the accuracy of the valuation and the completeness of the debt to the General Pension Fund (*Algemeen Pensioenfonds-APS*), the outstanding costs to the General Insurance Special Medical Costs (*Algemene Volksgezondheid Bijzondere Ziektekosten-AVBZ*) and the Implementing Agency Social and Health Insurances (*Uitvoeringsorgaan Sociale Ziektekosten Verzekering-USZV*). Negotiations are currently underway with APS and USZV (including AVBZ) regarding the outstanding debt. There is a possibility that the debt will change significantly depending on the outcome of these negotiations.

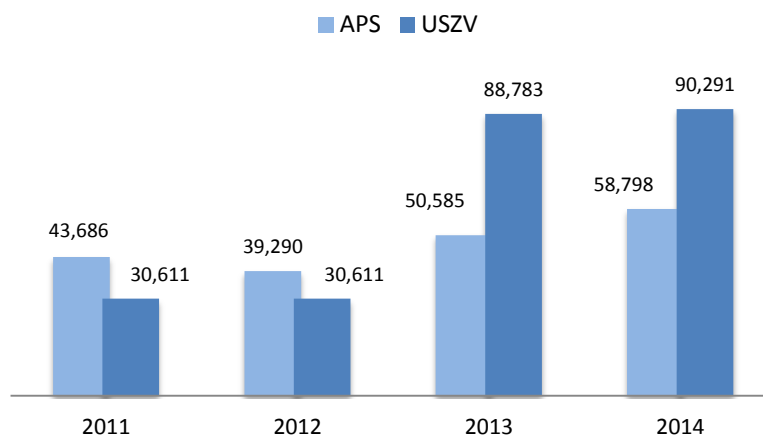
<sup>27</sup> NAO (chapter 3).

<sup>28</sup> Auditor's statement from SOAB based on the audit of the 2014 Financial Statement Sint Maarten, *uncertainties*, no.3.

<sup>29</sup> Financial statement line items are: all information in the items as stated in the explanation of the balance sheet and the account of income and expenses of the operational account.

There is uncertainty regarding the valuation of creditors and “other short-term debt” of respectively ANG 50.6 million and ANG 43.2 million, due to the lack of supporting documentation. As a result, we consider the creditors and other short-term debt budget items as uncertain. We emphasize that it is financially and socially important that the short-term debt of the APS (ANG 58.8 million) and USZV (ANG 90.3 million) is settled. Because of the debt, APS’ coverage ratio is too low.<sup>30</sup> In terms of USZV, the existence of debt means that there are fewer resources to meet the obligations as a health cost insurer. The following graph provides an overview of the short-term debt of both APS and USZV (including ABVZ).

**Figure 1. Short-term debt APS and USZV (x ANG 1.000)**



#### *Uncertainties regarding personnel expenditures*

There is uncertainty regarding the reported personnel expenses. The reason is due to the inadequacy of the setup and operation of the internal control procedure for the salary administration. In paragraph 4.4 we discuss the matter in detail.

We were unable to verify the accuracy of the medical insurance costs component of the personnel expenditure. The advance payments paid by Government to USZV have not been reconciled with the actual expenses. As a result, we consider the cost recorded in the financial statement as uncertain.

The challenges regarding personnel management have, for the last few years, been a recurring theme at the ministries. The legitimacy of the expenditure for personnel has, in the past four years, not been verified because of missing or incomplete personnel files.

We initiated an investigation regarding personnel expenditure for 2014 earlier this year. We review, among others, the completeness of personnel files in 2014 as compared to the situation in 2011. The results of this investigation will be presented early in 2016

#### *Reliability errors*

To verify whether the data presented in the financial statements complies with reliability standards, we review accuracy, completeness and availability of sufficient explanation. We

<sup>30</sup> Refer to our report *Audit of the 2013 Financial Statements of the Pension Fund Sint Maarten*.



note that, similar to previous years, the 2014 Financial Statement contains serious and extensive errors. The most significant reliability errors are listed in the following table.

**Table 5. Most significant reliability errors in the 2014 Financial Statement**

No.	Description	x ANG 1,000
1	The participation in the Development Bank of the Netherlands Antilles is overstated.	1.100
2	The cash (liquid assets) are overstated.	3.445
3	The provision for Winair is understated	612
4	The intrinsic value of the participation in GEBE is overstated in the explanatory notes.	7.700
5	The income from the Ministry TEATT is understated, and the income for the Ministry of Justice, is overstated. There was shift between the Ministry of Justice and Ministry of Tourism, Economic Affairs, Traffic and Telecommunication (TEATT) in terms of the budgeted excise taxes and actual receipts.	unknown
6	The explanatory notes of off balance sheet obligations are missing for the early retirement and cost-of-living allowance. Furthermore, there is no calculation for the early retirement and cost-of-living allowance. De deviation will have significant impact.	unknown
7	The explanatory note for the capital account on project basis is missing or incomplete.	-
8	The explanatory note for the carry-over projects at the end of the year is missing or incomplete.	-
9	The explanatory note for the guaranteed money institutions is missing or incomplete.	-
10	The explanatory note for other guarantee obligations is missing or incomplete.	-
11	The explanatory note for the off balance sheet obligation is missing or incomplete.	-
12	The explanatory note of subsidies and contributions issued to Government is missing or incomplete.	-
13	The explanatory note of the summary overview for the collective sector is missing or incomplete.	-
14	In the explanatory note for the participation Development Bank of the Netherlands Antilles, the level of participation is overstated (9.81% instead of 7.08%).	-
<b>Total reliability errors</b>		<b>12.857</b>

As was the case with the financial statements of 2011, 2012 and 2013, we note that the 2014 Financial Statement contains material errors and large uncertainties and is therefore *unreliable* once again.

Based on the information contained in the financial statement, we determined that the result for the 2014 fiscal year for Sint Maarten is a deficit of ANG 20.6 million.

### 3.4 **Opinion regarding financial management**

#### Opinion

We believe that the financial information contained in the financial statement is not in accordance with the budget and related regulations.

The uncertainties and errors in the 2014 Financial Statement are such that we conclude that the financial statement is unreliable.

### 3.5 **Recommendations: financial information**

#### *Recommendations to the Minister of Finance*

- make certain that Management Letters are issued on an annual basis by the *Stichting Overheidsaccountantsbureau* (SOAB) in order to provide ministers the opportunity to take corrective measures regarding the internal management at their respective ministries;
- ensure that the financial statement reliably and systematically records all income and expenses in an accurate fashion, thus improving the situation whereby the SOAB can issue an unqualified opinion.

## 4 OPERATIONAL MANAGEMENT

A minister is responsible for the operational management of his respective ministry. The policy on which the budget is based, has to be both effective and efficient, but the operational management of a ministry also has to be efficient.<sup>31</sup> The Minister of Finance is responsible for drafting the financial statement. In support of the drafting of the financial statement, every minister must provide the Minister of Finance with the required relevant financial data and other information, in a timely fashion.<sup>32</sup>

We reviewed the manner in which the Minister of Finance reported regarding the operational management of the ministries in the financial statement. Firstly, we will discuss the framework of standards that we use and the development in terms of operational management from 2011 to 2013. Thereafter we will discuss the various improvement plans related to financial management. We conclude with our opinion regarding the operational management as stated in the 2014 Financial Statement of Sint Maarten.

### 4.1 Standards

Operational management refers to the guidance and management of operational processes within a ministry in order to achieve policy objectives. It includes the guidance and management of both primary processes (implementation of policy) as well as supportive processes (operational management of ministries).

- An efficient primary process is present when the intended policy objectives are achieved against minimal cost.
- The primary process is effective when the policy objectives that are achieved also deliver the desired results.
- The supportive processes are efficient if the operational management of a ministry is managed at minimal cost.

### 4.2 Operational management development in financial statements 2011 to 2013

In the table below we show the trend in terms of the availability of information on the efficiency and effectiveness of executed policy, as well as the efficiency of operational management of ministries over the period 2011-2013.

**Table 6. Availability of information regarding operational management**

	2011	2012	2013
Does the financial statement contain (sufficient) information about the efficiency and effectiveness of executed policy?	✘	✘	✘
Does the financial statement contain (sufficient) information about the efficiency of the operational management of ministries?	✘	✘	✘

<sup>31</sup> NAO (article 41, second paragraph).

<sup>32</sup> NAO (article 52, first and second paragraphs).

In our report of the 2011 Financial Statement, we noted that there were many errors and uncertainties caused by inadequate management of internal operational processes, for example, the lack of resources, registrations, archives and regulations.

The 2012 and 2013 financial statements showed a few positive developments; in a number of areas there was improved compliance with the NAO, the summary templates were clearer and contained more explanation. Nevertheless, the operational management remained weak and financial management was unsuccessful, as evidenced by the errors and uncertainties in the financial statement.

#### **4.3 Improvement plans IVB and PEFA**

To determine whether the management of internal processes improved in 2014, we reviewed, among others, the implementation of the various improvement plans related to financial management. We made use of reports from BAK and Cft in this regard:

- Cooperation program Institutional Strengthening of Institutional Management 2008-2012 (*Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012* -IVB);
- Improvement Plan PEFA 2011-2015.<sup>33</sup>

Once again, we note that the definitive versions of the improvement plans were not handled by the Council of Ministers nor were they presented to Parliament.

##### *IVB 2008-2012*

The objective of the IVB plan was supporting the constitutional transition of Sint Maarten to Country status within the Kingdom, as well as guaranteeing sustainable, good governance. The IVB was aimed at strengthening capacity of institutions, civil servants and those holding public office.

The ministries continue (despite training courses) to struggle with the lack of sufficient qualified staff. The financial position of Sint Maarten has not improved. There are not enough internal controls in place and the financial administration has not yet been elevated. In addition, the streamlining of the basic records and the introduction of citizen service numbers (*Burgerservicenummers*), required to modernize government, have not materialized.

##### *Improvement Plan PEFA 2011-2015*

The Cft supervises the financial management and execution of the budget of the countries Curaçao and Sint Maarten. In order to objectively annually measure the financial management until 2015, the Cft uses the international standard: the PEFA-framework. This system is comprised of 28 indicators (including one or more sub-indicators) spread over six segments of financial management.

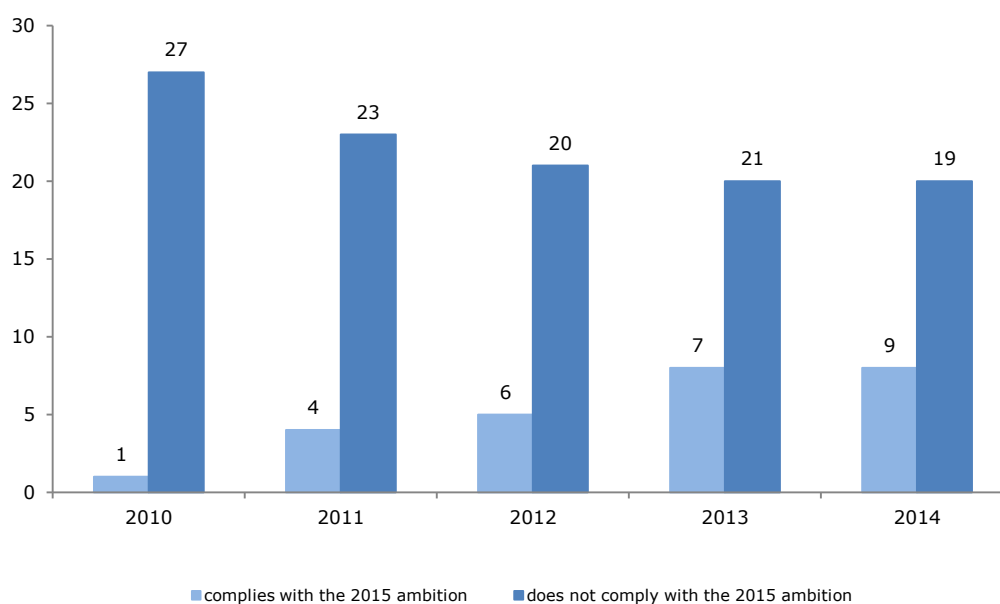
According to the Cft, the financial management on Sint Maarten improved slightly over the last years. Adequate financial management requires, according to the Cft, fundamental

---

<sup>33</sup> Performance Measurement Framework of the working group Public Expenditure and Financial Accountability.

improvement.<sup>34</sup> Next we provide the extent of improvement of the 28 PEFA-indicators, in the period 2011 to 2014 (2010 was the baseline).

**Figure 2. Development of PEFA-indicators from 2011 to 2014<sup>35</sup>**



We recognize, just as Cft does, only a slight improvement. Critical indicators, such as the realization of the budget expenditures, Parliamentary budget oversight, and payment arrears, are lagging behind.

#### 4.4 2014 Financial Statement: Operational Management

Based on our opinion of the 2012 Financial Statement, we considered issuing an objection if there was no improvement evident in the following financial statement, i.e. 2013. Six of the ten topics that we found objectionable were (partially) resolved. Although these improvements held off an objection, we believed that further improvement of financial management had to be prioritized. We insisted that the Minister of Finance develop a realistic plan within six months that would ensure that the identified shortcomings of the financial management would be resolved within a few years.

##### *Financial Management Plan (2014-2018)*

One year on, the plan has not been completed. None of the subsets of the plan have been formally presented to the Audit Chamber.

We noted that where procedures are in place at departments, they are not properly followed. We have encountered this situation before (for example in our audit regarding Optimizing Tax Revenue<sup>36</sup>). Reasons for this are:

- Ineffective use of staff;
- staff members are not always aware of the rules and procedures;

<sup>34</sup> CFT, fifth Report, PEFA inventory financial management Sint Maarten, 2015, Chapter 4.

<sup>35</sup> One indicator was not measured in 2011 and two were not measured in 2012.

<sup>36</sup> General Audit Chamber (2014).

- the consequences of not following procedure is often unknown;
- there is no review of implemented procedures;
- lack of integrity: managers often do what they want to.

Establishing a department of internal control would offer a solution to the issue of “not following procedures”, in our opinion. It would also benefit the budget, the annual report and the multi-annual estimates. As an example, we use the procedure for the personnel and salary administration. The process for personnel and salary administration, in broad strokes, can be described as follows:

1. decision-making regarding appointment/promotion/termination;
2. processing revisions in the personnel and salary administration;
3. paying and settling income tax, social payments and third party deductions.

There is a ‘fixed’ file for government employees. This file changes based on appointments (hiring) and terminations. Changes, such as promotions and periodic increases (raises), result in changes to the gross salary. We believe that it is important to ensure that only authorized revisions can be made to the personnel and salary administration. That can be guaranteed if the following procedure is used.

#### *1. Decision-making*

The Department of personnel affairs prepares, on the basis of decisions taken by the designated authority, instructions for revisions to be processed by the Department of personnel and salary administration. These decisions/instructions are recorded in a decision register (name, function, salary scale, date in/out). The recorded decisions are summarized on a monthly basis and logged in the revision and status register. Monthly, the new status is calculated for the number of employees including gross salary (start status +/- changes = end status). The end status, according to the revision and status register, ‘predicts’ the result after the completion of processing revisions in the personnel and salary administration.

#### *2. Processing revisions*

Staff of the Department of personnel and salary administration processes the instructions for revisions issued by the Department of personnel affairs. Another member of staff who is not involved in the recording of changes, checks a report of these revisions. The controller will sign off on the report of revisions as evidence of internal control.

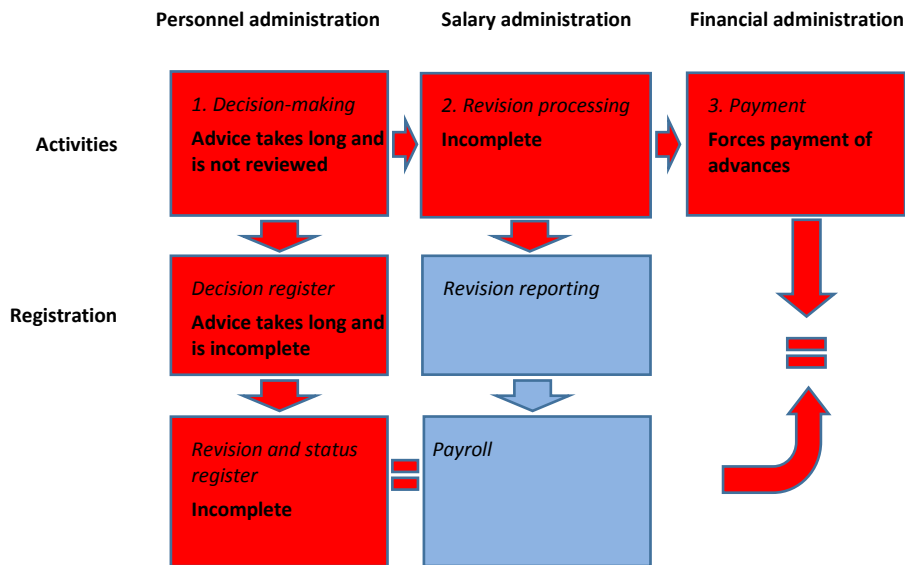
#### *3. Payment*

After processing of all revisions, the payroll is printed. The payroll is presented to the Department of Finance for disbursement, after the head of the salary administration department approves it. The staff member from the Department of personnel affairs confirms the total number of government employees and the total gross salary against the totals from the previous payroll. The same is done for the disbursement list sent to the various banks for payment.

Because the result of each element of the process is recorded it is possible, on a monthly basis, to simply and efficiently verify that the salary administration is accurate and complete, and coincides with the status register. The following graphic illustrates how we believe the process of personnel and salary administration currently operates on Sint

Maarten. Based on inquiries we learned of challenges to the process.<sup>37</sup> The elements shown in red are the problem areas within that process. These problems can be resolved by improving internal controls.

**Figure 3. Current sequence of the process for personnel and salary administration**



#### 4.5 Opinion regarding operational management

##### Opinion

We believe that the 2014 Financial Statement inadequately gives account for the implemented financial and material management.

Our opinion is that this situation is avoidable and unacceptable because the ministers do not take the requisite responsibility.

#### 4.6 Recommendation regarding operational management

##### Recommendation to the Minister of Finance

- complete the subsets of the plan for the improvement of the financial management by the first quarter of 2016. Formulate the subsets as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;
- formalize the plan (including subsets) by National Decree no later than May 1<sup>st</sup>, 2016, and present the plan to Parliament and to us;
- keep Parliament and us informed of the progress in carrying out the plan, and specifically, the execution of the subsets of the plan.

<sup>37</sup> Refer to verification of identified challenges in email from Head of Financial Accounting, dated November 13<sup>th</sup>, 2015.

## 5 REACTION OF THE MINISTER AND EPILOGUE

### 5.1 Reaction of the Minister of Finance

The minister writes:

*The following is the translated text of the letter.*

To: The General Audit Chamber Sint Maarten  
Attn: Mr. Ronald Halman, Chairman  
E. Camille Richardson St. #13  
Philipsburg, Sint Maarten

Date: December 2nd, 2015  
Ref: 1127a/15  
Subj: Compliance audit 2014 Financial Statement Sint Maarten

Esteemed Mr. Halman,

I received your report shortly after I took office as Minister of Finance. In said report you provide an impression of the financial management and the quality of the financial accountability of Country Sint Maarten based on the 2014 Financial Statement. You also provide recommendations for improvement. I hereby provide my reaction to your report.

Recommendations regarding policy information:

*-“Recommendations to individual ministers”*

- The recommendation is logical and clear. However, given that a new cabinet recently took office, it is impossible to immediately implement the recommendation. These recommendations will be discussed, in the near term, with all ministers. Ideally, policy objectives and financial performance should be linked in the 2016 budget. But it is unrealistic to expect this to occur prior to the 2017 budget. Currently, attention is being given to ongoing issues, such as monitoring the 2015 budget as well as quality requirements set forth by the Kingdom Council of Ministers.

*-“Recommendations to the Minister of Finance”*

- Each minister is responsible for monitoring their respective budget and implementing ministerial policy intentions. Although plans can be drafted based on timely and interim information from ministers, in the end it is dependent on joint cooperation;
- A financial statement can only report per ministry regarding achievement of policy intentions, the costs and effects thereof, if there is a policy-based budget. The expectation is that such a budget will be achieved in fiscal year 2017.

*-“Recommendations to Parliament”*

- In order to achieve approval of the 2016 budget prior to the end of January 2016, it is not possible to include all desired policy performance and results due to policy in that budget. Based on your recommendation, it is desirable, in future, to present Parliament with the policy-based budget. Only by means of a policy-based budget can Parliament remain informed of results, costs and effects on policy per ministry, as is required by law.

Recommendations regarding financial information:

*-“Make certain that Management Letters are issued on an annual basis by the SOAB.....”*

- After consultation with the SOAB, this is possible and should not be a problem.

*-“Ensure that the financial statement reliably and systematically records .....”.*

- The Plan for Improvement of Financial Management (2015-2017), seeks to eliminate all structural shortcomings. This will hopefully lead to the SOAB issuing an unqualified opinion.



Recommendations regarding operational management:

- *"Complete the subsets of the plan for the improvement of the financial management by the first quarter of 2016. Formulate the subsets as specific, measurable, up-to-date, realistic and time-related as possible;"*

o Currently, the Department of Financial Accounting is collaborating with the SOAB to finalize the subsets of the Plan. These will be ready in March 2016.

-*"Formalize the plan (including subsets) by National Decree no later than May 1<sup>st</sup>, 2016, and present the plan to Parliament and to us;"*

o The Plan for improving financial management was already approved and formalized by means of National Decree LB-15/0625, exclusive the subsets;

o Subsets of the Plan relate to the operational implementation of tasks contained in the Plan itself, and as such, are constantly subject to amendment. If we formalize the subsets by means of National Decrees as recommended, the implementation can be hindered due to among others:

- a. little or no flexibility to allow change
- b. unnecessary delay in implementation

-*"Keep Parliament and us informed of the progress in carrying out the plan, and specifically, the execution of the subsets of the plan."*

o A steering group has been established to monitor the implementation of the Plan. There is also a project coordinator. A project leader will be responsible and also supervise the execution of tasks per subset of the Plan;

o The project leaders report on a monthly basis to the project coordinator, who in turn reports on a quarterly basis to the steering group;

o The steering group will report on a quarterly basis to the Minister of Finance so that he can inform the Council of Ministers;

o After approval by the Council of Ministers, these reports will be sent together with quarterly reports to Parliament and the Audit Chamber.

For sake of completeness, I note that in the overview of reliability errors in table 5 of your report, erroneously reports information from the elucidation of the financial statement. Specifically, the error relates to the (ANG 7.7 million) overstatement of the intrinsic value of the participation in GEBE as reported in the elucidation of the 2014 Financial Statement. This is separate from the valuation on the balance sheet. The total of reliability errors of ANG 12.9 million, as currently stated, provides a distorted view of the actual amount of reliability errors on the balance sheet and the profit & loss statement. I therefore request that you change this to ANG 5.2 million.

Finally, I wish to emphasize that the Plan for the Improvement of Financial Management 2015-2017 is, in fact, an acknowledgement of the necessity of structural improvement by means of a multiannual project. Expectations are that the initial results of the Plan for the Improvement of Financial Management will be evident in the 2015 Financial Statement.

Respectfully,

Richard Gibson  
Minister of Finance Sint Maarten

## 5.2 Epilogue

On November 26<sup>th</sup>, we sent the draft final report to the Minister of Finance in keeping with the consultation phase of our audit. His reaction was received on December 3<sup>rd</sup>, which is included in its entirety in our report. Based on our procedure, we presented an epilogue, in the form of a letter, to the Minister of Finance. The following is the content of that correspondence.

“We have taken note of your response whereby you state that the Plan serves as an acknowledgement of the necessity for structural improvement. You state in your letter that initial results from the Plan will become evident in the 2015 Financial Statement. We feel this is a positive intention. Furthermore, we take note of your optimistic reaction to our recommendations. Nevertheless, you indicate that in terms of the recommendations issued to individual ministers, follow up is not realistic until budget 2017.

Despite intentions to improve the quality of the financial statement in future, we conclude that five years since attainment of country-status, the executive branch has not been successful in terms of presenting an adequate and auditable financial statement. We therefore look forward to observing the promised measures outlined in your correspondence. For example, you mention that the Department of Financial Accounting is presently collaborating with the SOAB in order to finalize the subsets of the Plan for the Improvement of Financial Management. These subsets will be completed by March 2016, and we look forward to receiving them.

Moreover, you indicate that the Plan was already approved and formalized by National Decree (LB15-0625), with exception of the subset plans. In this regard, please note that we are of the opinion that the National Decree is inexpertly formulated. The Decree in question only indicates that action will be taken regarding the concerns that, among others, the Audit Chamber expressed in terms of the financial management of Government. However, nowhere is it explicitly stated that the Plan has been, in fact, formalized.

You further mention that the overview of reliability errors in table 5, incorrectly reports information in the elucidation. It relates to the overstatement of the intrinsic value of the participation in GEBE N.V. of ANG 7.7 million. We note the following in this regard:

We concur with your contention that the ANG 7.7 million is separate from the valuation of the participation reported on the balance sheet. Nonetheless, we perceive that the amount is incorrectly recorded in summary template number 6, thus affecting the reliability of the financial statement. In terms of “reliability”, we reviewed the accuracy, the completeness and the sufficiency of the elucidation. We presented the reliability errors using an summary in the form of table 5, which we quantified, as much as possible based on available data.

Finally, based, in part on our recommendations, the General Audit Chamber looks forward to future improvement of the situation regarding financial management and the associated quality of the financial statements”.

## APPENDIX 1

**Table 7. Incomplete summary templates**

#	Summary template	Completed	Accurate and Complete
4	Investment on project basis	No	
5	Carry over projects at year end	No	
9	Guaranteed monetary loans	No	
10	Other guarantee obligations	No	
11	Off balance sheet obligations	No	
12	Tax assessments for the fiscal year and previous years	Partly	No linkage with supporting sub-administrations and insufficient supporting documents for the estimate of future income regarding outstanding assessments as of December 31, 2014
14	Specifications of subsidies	Partly	No insight in accordance with art 29, section a of the NAO <sup>38</sup>
15	Development of the subsidies and contributions issued to Government	No	
16	Balance sheet for the collective sector	Partly	9 of 16 entities are not recorded (56%). Of 7 of the recorded entities, one (14%) did not provide information to allow verification of the information.
17	Account of income and expenses of the Collective Sector	Partly	See no. 16

<sup>38</sup> An overview of pending settlements to institutions, contributions and other income transfers, per contribution year as well as a summary of the settled subsidies, contributions and other income transfers.

## ABBREVIATIONS

APS	General Pension Fund Sint Maarten ( <i>Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten</i> )
AVBZ	General Insurance Special Medical Costs ( <i>Algemene Volksgezondheid Bijzondere Ziektekosten</i> )
BAK	Interior Affairs and Kingdom Relations ( <i>Binnenlandse Zaken Koninkrijk Aangelegenheden</i> )
BTP	Bureau Telecommunication & Post ( <i>Bureau Telecommunicatie &amp; Post</i> )
Cft	Council for Financial Supervision Sint Maarten and Curaçao ( <i>College financieel toezicht Sint Maarten en Curaçao</i> )
NAO	National Accountability Ordinance
IVB	Institutional Strengthening Public Administration ( <i>Institutionele Versterking Bestuurskracht</i> )
NGAC	National Ordinance General Audit Chamber
ML	Management letter
PEFA	Performance Measurement Framework of the workgroup Public Expenditure and Financial Accountability
SOAB	Stichting Overheidsaccountantsbureau
USZV	Implementing Agency Social and Health Insurances ( <i>Sociale Ziektekosten Verzekering</i> )
TEATT	Ministry of Tourism, Economic Affairs, Traffic & Telecommunication
VUT	Early Retirement ( <i>Vervroegde Uitdiensttreding</i> )

## BIBLIOGRAPHY

General Audit Chamber (2013), *Compliance Audit 2011: Financial Statement of Sint Maarten*, October 7, 2013, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2014), *Compliance Audit 2012: Financial Statement of Sint Maarten*, May 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2014), *Compliance Audit 2013: Financial Statement of Sint Maarten*, December 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Letter of Parliament to the Governor of Sint Maarten (January 16, 2014), *Approval of draft national ordinance for the budget of Sint Maarten for fiscal year 2014*, Philipsburg, Sint Maarten.

Publication sheet of Sint Maarten (2014), National Ordinance of January 20, 2014, for approval of the Budget of Country Sint Maarten for fiscal year 2014 (National Budget Ordinance 2014).

Publication sheet of Sint Maarten (2014), National Ordinance of October 28, 2014, regarding amendment of the National Budget Ordinance 2014 due to financing of changed policy objectives.

Ministry of Finance (2014) *First Quarter report 2014*, May 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministry of Finance (2014), *Second Quarter report 2014*, Augustus 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministry of Finance (2014), *Third Quarter report 2014*, November 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministry of Finance (2015), *Fourth Quarter report 2014*, March 2015, Philipsburg, Sint Maarten.

Cft (2014), *Advice regarding approved first budget amendment 2014*, November 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2012b). *Regularity Audit Personnel Expenditures St. Maarten 2011*. General Audit Chamber, August 30, 2012, Philipsburg.

General Audit Chamber (2014), *Baseline Study Institutional Integrity Management, Sint Maarten*, March 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2015), *Audit on Governance Bureau Telecommunication & Post*, October 2015, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2013). *Pension Sint Maarten 2011*. General Audit Chamber, April 16, 2013, Philipsburg, Sint Maarten.

General Audit Chamber (2014), *Optimizing Tax Revenue*. Performance Audit, October 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Kingdom Government (September 4, 2015), *Sint Maarten needs to get the budget in order*.

Referenced from <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/09/04/sint-maarten-moet-begroting-op-orde-brengen>

Minister of Finance (April 24, 2015), *Plan for improving the financial management of Sint Maarten*.

BAK (2015), *Final report on the program "Institutional Strengthening and Administrative Capacity" (IVB)*, February 2015, Philipsburg Sint Maarten.

Cft (2014). *Fourth report PEFA inventory financial management Sint Maarten*. Council for Financial Supervision, November 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Cft (2015). *Fifth report PEFA inventory financial management Sint Maarten*, Council for Financial Supervision, Philipsburg, Sint Maarten.

National Accountability Ordinance (2010), GT no. 23.

2014 Financial Statement including auditor statement of the SOAB, October 27, 2015.

SOAB (2014), findings based on the audit of the 2014 Financial Statement of Country Sint Maarten.

National Ordinance General Audit Chamber Sint Maarten (2010), GT no.18.







General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer





# Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2014 van Sint Maarten



General Audit Chamber

---

Algemene Rekenkamer

December 2015

**INHOUD**

VOORWOORD .....	3
SAMENVATTING .....	4
AANBEVELINGEN .....	5
1 ONS ONDERZOEK .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Onderzoeksvragen.....	6
1.3 Wijze van uitvoering onderzoek .....	7
1.4 Leeswijzer .....	7
2 BELEIDSINFORMATIE .....	8
2.1 Normenkader .....	8
2.2 Ontwikkeling beleidsinformatie 2011 tot 2013.....	8
2.3 Jaarrekening 2014: Beleidsinformatie .....	9
2.4 Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid .....	10
2.5 Aanbevelingen beleidsinformatie.....	10
3 FINANCIËLE INFORMATIE .....	11
3.1 Jaarrekeningcontrole door de SOAB.....	11
3.2 Onze bevindingen over de rechtmatigheidsfouten .....	12
3.3 Onze bevindingen over de onzekerheden en fouten in de jaarrekening .....	14
3.4 Oordeel over financieel beheer .....	17
3.5 Aanbevelingen financiële informatie .....	17
4 BEDRIJFSVOERING .....	18
4.1 Normenkader.....	18
4.2 Ontwikkeling bedrijfsvoering in de Jaarrekeningen vanaf 2011 tot en met 2013 .....	18
4.3 Verbeterplannen IVB en PEFA.....	19
4.4 Jaarrekening 2014: Bedrijfsvoering .....	20
4.5 Oordeel over de bedrijfsvoering .....	22
4.6 Aanbevelingen bedrijfsvoering .....	22
5 REACTIE MINISTER EN ONS NAWOORD .....	23
5.1 Reactie minister van Financiën .....	23
5.2 Ons nawoord .....	26
BIJLAGE 1 .....	28
GEHANTEERDE AFKORTINGEN.....	29
LITERATUUR .....	30

## VOORWOORD

Voor u ligt het rapport met de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek naar de Jaarrekening 2014 van Sint Maarten. Dit is het vierde jaar waarin wij, in het kader van onze wettelijke taken<sup>1</sup>, het gevoerde financieel- en materieelbeheer van Sint Maarten hebben beoordeeld.

Vier jaar na Landswording moeten wij vaststellen dat Sint Maarten er nog steeds niet in is geslaagd om een gedegen en controlebare jaarrekening op te leveren. In onze ogen is het gebrek aan vooruitgang betreurenswaardig.

Gezien het gebrek aan vorderingen is er volgens ons een gerechtvaardigde vrees dat de kwaliteit van de jaarrekeningen, het voldoen aan de wettelijke eisen en het verminderen van de onzekerheden in de komende tijd niet zal verbeteren. Een verbetering zal volgens ons alleen plaatsvinden als de regering, de ministers en de Staten hun verantwoordelijkheid in deze nemen.

---

<sup>1</sup> Zie Landsverordening Algemene Rekenkamer (artikel 23) en de Staatsregeling (artikel 74), alsook de Comptabiliteitslandsverordening (artikel 53, derde lid).

## SAMENVATTING

In het kader van onze wettelijke taak hebben wij de Jaarrekening 2014 gecontroleerd. Met onze bevindingen en oordelen willen wij bijdragen aan een ordelijk en controleerbaar financieel beheer om te zorgen dat publiek geld op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier wordt besteed.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Ten dienste van de opstelling zendt elke minister tijdig aan de minister van Financiën de daartoe benodigde financiële gegevens en overige benodigde informatie.<sup>2</sup> In de toelichting op de jaarrekening wordt een verslag opgenomen waarin in ieder geval een uiteenzetting of (en in hoeverre) beleidsvoornemens zijn gerealiseerd<sup>3</sup>. Wij hebben geconstateerd dat de informatiewaarde van het verslag bij de jaarrekening, onvoldoende is. De jaarrekening bevat net als alle voorgaande jaren<sup>4</sup> geen uiteenzetting over in hoeverre vooraf geformuleerde beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat de kosten daarvan waren. De Staten worden hierdoor niet in staat gesteld zich een adequaat oordeel te vormen over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer.

De financiële informatie in de jaarrekening dient tot stand te komen in overeenstemming met de landsbegroting en met de aanverwante wettelijke regelingen. Wij constateren dat de financiële informatie niet voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitslandsverordening (CV) stelt.<sup>5</sup> Daarnaast zijn wij van oordeel dat, gebaseerd op de hoogte van de getrouwheidsfouten, rechtmatigheidsfouten en inrichtingsfouten, de jaarrekening terecht door de interne accountant is afgekeurd. Enkele opvallende tekortkomingen volgens ons zijn:

- dat 55% van de modelstaten<sup>6</sup> in de jaarrekening niet of niet correct zijn ingevuld;
- dat 73% van de jaarrekeningposten over 2014 onzeker zijn;
- dat de kwantificeerbare getrouwheidsfouten NAf 12,9 miljoen bedraagt.

De onzekerheden en fouten in de jaarrekening zijn zodanig dat wij moeten constateren dat ook dit jaar de jaarrekening onbetrouwbaar is.

In de jaarrekening wordt over het gevoerde financieel- en materieel beheer verantwoord. Wij hebben geconstateerd dat vanaf 2011 tot en met 2014 het Land in zijn jaarrekening nog altijd onvoldoende toelichting bevat. Dit tast de betrouwbaarheid van de cijfers aan. De minister van Financiën heeft naar aanleiding van onze aanbevelingen over de Jaarrekening 2013 een nieuw Plan van Aanpak voor de verbetering van het financieel beheer opgesteld. Wij constateren dat het opgestelde Plan van Aanpak, een jaar later, grotendeels nog niet is uitgewerkt. Geen van de deelplannen is officieel aan ons aangeboden. Wij zijn van oordeel dat in de Jaarrekening 2014 nog steeds onvoldoende verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde financieel- en materieel beheer.

<sup>2</sup> CV (artikel 52, eerste en tweede lid)

<sup>3</sup> CV (artikel 32, tweede lid)

<sup>4</sup> Zie Tabel 1 in paragraaf 2.2

<sup>5</sup> Zie Tabel 2 in paragraaf 3.2

<sup>6</sup> Door de minister van Financiën vastgestelde modellen van staten, ingevolge artikel 17 van de CV. Deze modellen worden gebruikt in de jaarrekening.

## AANBEVELINGEN

Het is van groot belang dat in toekomstige begrotingen en jaarrekeningen aan de wettelijke eisen in de CV worden voldaan. Hiervoor is het noodzakelijk dat aan de volgende aanbevelingen gehoor wordt gegeven.

### *Aanbevelingen aan de Staten*

- accepteer geen begroting indien de afzonderlijke ministers niet hebben aangegeven welke beleidsprestaties en gewenste beleidseffecten zij willen realiseren en wat dat gaat kosten;
- eis dat deze beleidsprestaties en beleidseffecten zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk worden geformuleerd;
- accepteer niet dat de minister van Financiën de Staten niet tijdig en tussentijds informeert over de resultaten, kosten en effecten van het beleid per ministerie.

### *Aanbevelingen aan de afzonderlijke ministers*

- formuleer in de begroting voorgenomen beleidsprestaties, de kosten ervan en de gewenste beleidseffecten. Formuleer deze zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk;
- zorg voor een goede bewaking en evaluatie van de beleidsprestaties, de kosten en de effecten ervan;
- verantwoord hierover aan het einde van het begrotingsjaar in de Ministerraad.

### *Aanbevelingen aan de minister van Financiën*

- zorg ervoor dat de afzonderlijke ministers tijdig en ook tussentijds informatie aanleveren over de realisatie van voorgenomen beleidsvoornemens, de kosten en de effecten daarvan;
- zorg ervoor dat de jaarrekening een verslag bevat over de realisatie van de voorgenomen beleidsvoornemens, de kosten en de effecten daarvan per ministerie;
- zorg dat Management Letters jaarlijks door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) worden uitgebracht, zodat de ministers de mogelijkheid hebben om corrigerende maatregelen te treffen wat betreft hun interne beheersing;
- zorg dat in de jaarrekening op een getrouwe en stelselmatige wijze de aard en omvang van alle baten en lasten en de financiële positie worden weergegeven, zodat dit niet in de weg staat van een goedkeurende verklaring door het SOAB;
- werk de deelplannen van het nieuwe Plan van Aanpak voor het financieel beheer voor het eerste kwartaal 2016 nader uit. Formuleer deze deelplannen zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk;
- stel het Plan van Aanpak (inclusief deelplannen) alsnog uiterlijk voor 1 mei 2016 formeel vast via een landsbesluit en biedt het aan bij ons en de Staten;
- blijf ons en de Staten op de hoogte houden over de voortgang van het Plan van Aanpak en specifiek over de uitvoering van de deelplannen.

## 1 ONS ONDERZOEK

### 1.1 Aanleiding

Wij hebben dit jaar voor de vierde keer een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd naar de jaarrekening van Sint Maarten. In het kader van onze wettelijke taken betreffende de jaarrekening, zoals beschreven in de Comptabiliteitslandsverordening (CV) en in de Landsverordening Algemene Rekenkamer Sint Maarten (Lv AR), gaan wij na of de informatie in het jaarverslag over het gevoerde beleid, de financiën en over de bedrijfsvoering tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels.

Met onze oordelen ondersteunen wij de Staten bij het verlenen van décharge aan de ministers. Dit vormt het sluitstuk van de begrotingscyclus. Door het verlenen van décharge, door middel van het goedkeuren van de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de jaarrekening, geven de Staten goedkeuring aan de ministers over het gevoerde financieel beheer en de verantwoording daarover. De Staten keuren de ontwerp-landsverordening niet goed, voordat zij kennis hebben kunnen nemen van ons verslag en de accountantsverklaring van de SOAB.<sup>7</sup>

### 1.2 Onderzoeksvragen

Om tot een gedegen oordeel te komen, hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre bevat de jaarrekening een uiteenzetting over de mate waarin vooraf geformuleerde beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat zijn de kosten en effecten daarvan?
2. Zijn de baten, lasten en balansmutaties tot stand gekomen in overeenstemming met de landsbegroting en met de aanverwante wettelijke regelingen?
3. Is er in de jaarrekening verantwoording afgelegd over het gevoerde materieel en financieel beheer?

#### *Beleidsinformatie*

De CV vermeldt dat de jaarrekening een afzonderlijk verslag dient te bevatten met in ieder geval een uiteenzetting over of en in hoeverre de in de begroting geformuleerde beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat de kosten en effecten daarvan waren.<sup>8</sup>

#### *Financiële informatie*

Volgens de Lv AR onderzoeken wij onder andere of de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening in overeenstemming zijn met de vastgestelde begroting en andere wettelijke regelingen.<sup>9</sup> Er dient sprake te zijn van een ordelijk en controleerbaar<sup>10</sup> financieel beheer. Dit behoort deugdelijk en volgens de geldende voorschriften in de jaarrekening te zijn weergegeven.

<sup>7</sup> CV (artikel 54)

<sup>8</sup> CV (artikel 32, tweede lid)

<sup>9</sup> Lv AR (artikel 23, tweede lid).

<sup>10</sup> De beschikbare financiële informatie stelt externe controleurs in staat op een eenvoudige wijze de besluitvorming op elk gewenst moment te reconstrueren.

### *Bedrijfsvoering*

Ten slotte zijn de ministers afzonderlijk verantwoordelijk voor de doeltreffende en doelmatige uitvoering van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt, alsmede voor doelmatigheid van de bedrijfsvoering van zijn ministerie.<sup>11</sup> In de begroting moeten dan ook de financiële gevolgen van deze beleidsvoornemens zijn opgenomen, waarover de ministers van Financiën vervolgens in de jaarrekening dient te rapporteren.

## **1.3 Wijze van uitvoering onderzoek**

Tijdens het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB).<sup>12</sup> Tevens hebben wij gesprekken gevoerd met het Ministerie van Financiën, het College Financieel Toezicht (Cft) en de afdeling Binnenlandse Zaken Aangelegenheden Koninkrijk (BAK) van het Ministerie van Algemene Zaken.

Op basis van de bovenstaande bronnen hebben wij een oordeel gevormd over het door de ministers gevoerde materiële financieel beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover.

## **1.4 Leeswijzer**

In het tweede hoofdstuk zullen wij, in het kader van de eerste onderzoeksvraag, de beleidsinformatie behandelen. Hierin schetsen wij eerst een beeld van de ontwikkeling van de beleidsinformatie vanaf 2011 en geven ons oordeel over de beleidsinformatie in de Jaarrekening 2014.

In hoofdstuk drie onderzoeken wij de ontwikkeling van de financiën van de ministeries en geven wij antwoord op de tweede onderzoeksvraag. Hierbij beoordelen wij of de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de landsbegroting en met andere wettelijke regelingen.

In het vierde hoofdstuk beantwoorden wij de derde onderzoeksvraag door een beeld te schetsen over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering vanaf 2011. Wij geven vervolgens ons oordeel over de mate waarin ministeries in 2014 hun bedrijfsvoering op orde hadden.

De minister van Financiën heeft op 3 december 2015 gereageerd op ons rapport. De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een nawoord. Zowel de reactie van de minister als ons nawoord zijn opgenomen in het vijfde hoofdstuk van dit rapport.

---

<sup>11</sup> CV (artikel 41, tweede lid)

<sup>12</sup> We maken hierbij gebruik van de bevindingen van de Stichting Overheidsaccountantsbureau op grond van artikel 25 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer.



## 2 BELEIDSINFORMATIE

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Ten dienste van de opstelling zendt elke minister tijdig aan de minister van Financiën de daartoe benodigde financiële gegevens en overige benodigde informatie.<sup>13</sup> In de toelichting op de jaarrekening wordt een verslag opgenomen waarin in ieder geval een uiteenzetting van of en in hoeverre beleidsvoornemens zijn gerealiseerd.<sup>14</sup> Wij zijn nagegaan of de minister van Financiën in 2014 hierin is geslaagd. Vooraf schetsen wij een beeld van het door ons gehanteerde normenkader en de ontwikkeling van de beleidsinformatie vanaf 2011.

### 2.1 Normenkader

Om duidelijk te kunnen verantwoorden over de realisatie en kosten van vooraf geformuleerde beleidsvoornemens, is het volgens ons van belang dat in de begroting een antwoord wordt gegeven op de volgende w-vragen:

- Wat willen wij bereiken?
- Wat gaan wij daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

In de daaropvolgende jaarrekening dienen de Staten te evalueren of de doelstellingen, die volgen uit de bovenstaande w-vragen, doelmatig en doeltreffend zijn uitgevoerd en zijn gerealiseerd. Daarvoor moeten in de jaarrekening de volgende vragen beantwoord worden:

- Hebben wij bereikt wat wij wilden bereiken?
- Hebben wij gedaan wat wij zouden doen?
- Heeft het gekost wat wij dachten dat het zou kosten?

### 2.2 Ontwikkeling beleidsinformatie 2011 tot 2013

In de onderstaande tabel laten wij de ontwikkeling zien van de mate van beleidsinformatie in de begrotingen en jaarrekening van Sint Maarten vanaf 2011 tot en met 2013.

**Tabel 1. Aanwezigheid van beleidsinformatie in begrotingen en jaarrekeningen**

BELEIDSINFORMATIE	2011	2012	2013
<b>In begrotingen antwoord gegeven op:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat willen wij bereiken?</li> <li>• Wat gaan wij daarvoor doen?</li> <li>• Wat mag dat kosten?</li> </ul>	✘	✘	✘
<b>In jaarrekening antwoord gegeven op:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hebben wij bereikt wat wij wilden bereiken?</li> <li>• Hebben wij gedaan wat wij zouden doen?</li> <li>• Heeft het gekost wat wij dachten dat het zou kosten?</li> </ul>	✘	✘	✘

<sup>13</sup> CV (artikel 52, eerste en tweede lid)

<sup>14</sup> CV (artikel 32, tweede lid)



Wij stellen vast dat in elke begroting en jaarrekening vanaf 2011 tot en met 2013 onvoldoende beleidsinformatie aanwezig was om de resultaten van het gevoerd beleid en beheer te controleren (zowel door ons als door de Staten).

In het verslag bij de verschillende jaarrekeningen tot en met 2013, heeft de minister van Financiën niet per ministerie gerapporteerd over of en in hoeverre vooraf geformuleerde beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat de kosten en effecten daarvan waren.<sup>15</sup> Hiermee voldeden de jaarrekeningen over de jaren 2011 tot en met 2013 niet aan de eisen en normen die volgens de CV worden gesteld.

Ten tijde van onze controle van de Jaarrekening 2011 konden wij nog begrip opbrengen dat het beantwoorden van de drie w-vragen een proces was dat niet binnen één jaar kon worden afgerond. Wij hebben de minister van Financiën destijds aanbevolen om de overige ministers op het belang van beleidsinformatie te wijzen en in de eerstvolgende begroting een begin te maken met het formuleren van de drie w-vragen.

Doordat de Jaarrekening 2011 meer dan tien maanden te laat aan ons was aangeboden, beseften wij dat het voor de minister van Financiën niet mogelijk was om met ons oordeel en aanbevelingen rekening te houden bij het opstellen van de Begroting 2012 en 2013 van Sint Maarten. Voor de Landsbegroting 2014 en de Jaarrekening 2014 zou dit volgens ons wel mogelijk moeten zijn. Of de minister daarin geslaagd is, behandelen wij in de volgende paragraaf.

### **2.3 Jaarrekening 2014: Beleidsinformatie**

Wij stellen vast dat de Landsbegroting 2014 van Sint Maarten opnieuw geen uiteenzetting bevat van de te realiseren beleidsvoornemens per ministerie. Niet verwonderlijk bevat de Jaarrekening 2014 daardoor ook geen informatie over of en in hoeverre deze beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat de kosten en effecten daarvan waren.<sup>16</sup>

De minister van Financiën geeft in het verslag bij de Jaarrekening 2014 slechts aan dat dit proces nog niet geheel naar behoren loopt.<sup>17</sup> De overheid zou volgens de minister in de komende jaren prioriteit moeten geven aan het uitwerken van de gebruikte 'best practices' naar wettelijke en beleidsmatige processen. Wij hebben deze 'best practices' tot op heden nog niet mogen ontvangen. Daarnaast geeft de minister aan dat het opzetten en vastleggen van een interne controle hierbij van groot belang is. Wij stellen vast dat anno 2014 de voorgenomen verbetering nog steeds bij een doelstelling is gebleven.

Wij vragen ons af wanneer er tot actie wordt overgegaan. Zo heeft de minister nog steeds geen nadere regels voor de begroting vastgesteld over de voorbereiding en inrichting van de financiële ramingen van de beleidsvoornemens.<sup>18</sup> Het blijft op deze manier onduidelijk waaraan publiek geld is besteed en wat dit de burger heeft opgeleverd.

---

<sup>15</sup> CV (artikel 32, tweede lid)

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> Zie paragraaf A.1.1 van de Jaarrekening Sint Maarten 2014 van 9 september 2015

<sup>18</sup> CV (artikel 34, vierde lid).

## 2.4 Oordeel over presentatie informatie over gevoerd beleid

### Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de informatiewaarde van het verslag bij de Jaarrekening 2014 net als in alle voorgaande jaren onvoldoende is. De jaarrekening bevat opnieuw geen uiteenzetting over of en in hoeverre vooraf geformuleerde beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en wat de kosten en effecten daarvan waren. De Staten worden hierdoor niet in staat gesteld zich een adequaat oordeel te vormen over de uitvoering van het beleid en het gevoerde beheer.

## 2.5 Aanbevelingen beleidsinformatie

### *Aanbevelingen aan de afzonderlijke ministers*

- formuleer in de begroting voorgenomen beleidsprestaties, de kosten ervan en de gewenste beleidseffecten. Formuleer deze zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk;
- zorg voor een goede bewaking en evaluatie van de beleidsprestaties, de kosten en de effecten ervan;
- Verantwoord hierover tussentijds en aan het einde van het begrotingsjaar in de Ministerraad.

### *Aanbevelingen aan de minister van Financiën*

- zorg ervoor dat de afzonderlijke ministers tijdig en ook tussentijds informatie aanleveren over de realisatie van voorgenomen beleidsvoornemens, de kosten en de effecten daarvan;
- zorg ervoor dat de jaarrekening een verslag bevat over de realisatie van de voorgenomen beleidsvoornemens, de kosten en de effecten daarvan per ministerie.

### *Aanbevelingen aan de Staten*

- accepteer geen begroting indien de afzonderlijke ministers niet hebben aangeven welke beleidsprestaties en gewenste beleidseffecten zij willen realiseren en wat dat gaat kosten;
- eis dat deze beleidsprestaties en beleidseffecten zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk worden geformuleerd;
- accepteer niet dat de minister van Financiën de Staten niet tijdig en tussentijds informeert over de resultaten, kosten en effecten van het beleid per ministerie.

### 3 FINANCIËLE INFORMATIE

Een minister moet zich verantwoorden over het financieel beheer van zijn ministerie. In de toelichting op de jaarrekening wordt een verslag opgenomen die in ieder geval de grondslagen voor de bepaling van de baten en lasten bevat.<sup>19</sup> Wij zijn nagegaan of de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de landsbegroting en aanverwante regelingen. Bij de analyse van het financieel beheer hebben wij gebruik gemaakt van de bevindingen van de SOAB, die controles heeft verricht op de Jaarrekening 2014. Ter onderbouwing van ons oordeel hebben wij een cijferbeoordeling uitgevoerd en gecontroleerd of de CV is nageleefd. Tevens hebben wij gesprekken gevoerd met het hoofd van de afdeling Comptabiliteit van het Ministerie van Financiën, het Cft, BAK en de SOAB.

#### 3.1 Jaarrekeningcontrole door de SOAB

Voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole is het van belang om te weten welke tekortkomingen de interne accountant heeft geconstateerd in hun interne organisatie (interim-controle). Deze tekortkomingen betekenen veelal risico's voor de juistheid en volledigheid van de cijfers in de jaarrekening. Het is van belang dat de interne accountant de ministers tijdig op de hoogte brengt van de financiële risico's. Hij geeft daartoe eventueel adviezen via een Management Letter<sup>20</sup>. Hierdoor hebben de ministers de mogelijkheid om corrigerende maatregelen te treffen.

In het kader van de interim-controle over de Jaarrekening 2014 is de SOAB nagegaan of de in het verleden geconstateerde tekortkomingen nog steeds bestaan. Om die reden heeft de SOAB vanaf 10 oktober 2010 slechts één Management Letter, per ministerie, uitgebracht (2011). Aangezien er ook nieuwe tekortkomingen kunnen zijn ontstaan, bevelen wij aan dat deze Management Letter jaarlijks door de SOAB wordt uitgebracht. Zodoende hebben de ministers de mogelijkheid om corrigerende maatregelen te treffen over hun interne beheersing.

Naar aanleiding van de controle op de Jaarrekening 2014 heeft de SOAB, op 27 oktober 2015, zijn rapport van bevindingen en controleverklaring aan de minister van Financiën aangeboden. De strekking van de controleverklaring is afkeurend. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat de SOAB tijdens hun controle geen beschikking heeft gekregen over toereikende controle-informatie. Tevens waren diverse posten, overzichten en modelstaten niet op een juiste of volledige manier verantwoord.

Wij hebben met onze eigen controle op de Jaarrekening 2014 en onze review op de werkzaamheden van de SOAB vastgesteld, dat de SOAB terecht een afkeurende controleverklaring heeft afgegeven.

<sup>19</sup> CV (artikel 31, onderdeel b)

<sup>20</sup> Een Management Letter is een rapport van de interne accountant.

### 3.2 Onze bevindingen over de rechtmatigheidsfouten

Om de Staten inzicht te geven over de uitvoering van de begroting, is het van belang dat zij gedurende het dienstjaar worden geïnformeerd over dreigende onder- en overschrijdingen.

De wet schrijft daarom voor dat de minister van Financiën drie keer per jaar (uiterlijk op 15 mei, 15 augustus en 15 november) een nota aanbiedt aan de Staten waarin hij verslag doet over de realisatie van de begroting en mogelijke begrotingswijzigingen voorstelt.<sup>21</sup> Wij stellen vast dat geen van de voorgeschreven nota's zijn opgesteld en aan ons<sup>22</sup> en de Staten zijn aangeboden. Wel worden kwartaalrapportages opgesteld. Wij wijzen erop dat in de kwartaalrapportages voorstellen voor mogelijke begrotingswijzigingen ontbreken. Wij vinden dit ontoereikend, aangezien juist door deze voorstellen onder- en overschrijdingen in de begroting tijdig bijgestuurd kunnen worden.

Wij stellen vast dat de begroting voor het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2014 eenmaal is gewijzigd.<sup>23</sup> Deze wijziging betrof onder andere de door de rechter opgelegde investering om het Emilio Wilson Park te kopen. De totale begroting is hierdoor toegenomen van NAf 426,7 miljoen naar NAf 430,7 miljoen.

Daarnaast dient de minister van Financiën volgens de CV uiterlijk vóór 1 september de jaarrekening te hebben opgesteld.<sup>24</sup> Dit is voor de Jaarrekening 2014 niet gelukt. Deze is pas op 9 september 2014 door de minister van Financiën opgesteld en op 15 september aangeboden aan ons en de SOAB.<sup>25</sup>

De Staten hebben voor de Jaarrekening 2011 pas in 2014 décharge verleend. De Ministerraad heeft geen ontwerp-landsverordening toegevoegd aan de Jaarrekeningen 2012 en 2013 en heeft hiermee niet zijn verantwoordelijkheid genomen. Dit is in strijd met artikel 54 van de CV.

Wij stellen vast dat de Jaarrekening 2014 een negatief resultaat laat zien van NAf 20,6 miljoen ten opzichte van de begroting. De verklaring hiervoor is dat de baten achterblijven met NAf 1,0 miljoen, terwijl de kosten met NAf 19,6 miljoen zijn overschreden.<sup>26</sup> Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de personeelskosten te laag zijn begroot (extra wachtgelduitkeringen, hogere personeelskosten en hogere overwerkkosten).

#### *Verloop afwijkingen volgens CV in de Jaarrekeningen 2011 tot en met 2014*

In tabel 2 wordt aangegeven of de jaarrekeningen in 2011 tot en met 2014 in overeenstemming zijn met enkele artikelen in de CV. In 2011 hebben wij een opsomming gemaakt van de artikelen die destijds niet werden nageleefd. De tabel laat zien welke artikelen die in 2011 niet zijn nageleefd in opvolgende jaren wel zijn nageleefd. Wij stellen vast dat de helft van de artikelen die in 2011 niet werden nageleefd, in 2013 zijn

<sup>21</sup> CV (artikel 44, eerste lid).

<sup>22</sup> Conform CV (artikel 45).

<sup>23</sup> AB 2014, nr. 68.

<sup>24</sup> CV (artikel 52, eerste lid).

<sup>25</sup> CV (artikel 53, eerste lid).

<sup>26</sup> Een onderschrijding vindt plaats wanneer de baten lager zijn dan begroot. Een overschrijding vindt plaats wanneer de lasten en investeringen hoger zijn dan begroot.

weggewerkt. De situatie is in 2014 niet verbeterd. Het verbaast ons dat de stijgende lijn na 2013 niet is doorgezet.

**Tabel 2. Verloop naleving van artikelen uit de CV: 2011 tot en met 2014**

Naleving						
	Artikelen CV	Omschrijving	2011	2012	2013	2014
1	2	De begroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening, tezamen met de toelichtingen, geven een zodanig inzicht in zowel de financiële positie als de baten en lasten van de collectieve sector, dat met betrekking tot deze een verantwoord inzicht kan worden gevormd.	✗	✗	✗	✗
2	17	Modellen van staten, overzichten en recapitulaties worden bij regeling van de minister van Financiën vastgesteld.	✗	✓	✓	✓
3	20, eerste lid	De rekening van baten en lasten en de toelichting daarop geven op een getrouwe en stelselmatige wijze de aard en omvang van alle baten en lasten weer alsmede het saldo daarvan.	✗	✗	✗	✗
4	23, eerste lid	Geven de balans en de toelichting op getrouwe en stelselmatige wijze de financiële positie van het Land en de grootte en samenstelling in actief- en passiefposten aan het einde van het dienstjaar weer?	✗	✗	✗	✗
5	24, vierde lid	Worden de investeringen in een afzonderlijke paragraaf van de jaarrekening toegelicht onder de vermeldingen van zowel de opbrengsten als de boekwaarde op het moment van afstoten?	✗	✓	✓	✓
6	26, vijfde lid	Zijn bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bedragen vastgesteld waar beneden geen activering van investeringen plaatsvindt?	✗	✗	✗	✗
7	29, onderdeel b	Is er een overzicht van aan het Land toegekende nog af te rekenen subsidies, bijdragen en andere inkomstenoverdrachten, per toekenningjaar, alsmede een overzicht van de in het dienstjaar afgerekende subsidies, bijdragen en andere inkomstenoverdrachten?	✗	✓	✓	✓
8	29, onderdeel c	Is er een staat, van de in het afgelopen dienstjaar en daaraan voorafgaande dienstjaren opgelegde aanslagen, alsmede de vermoedelijke toekomstige belastingontvangsten die daarop betrekking hebben?	✗	✗	✗	✓
9	30	Geeft het kasstroomoverzicht door middel van een onderscheiding van soorten van ingaande en uitgaande kasstromen een volledige en gespecificeerde verklaring van de gerubriceerde mutaties van de liquide middelen gedurende het betreffende dienstjaar?	✗	✓	✓	✓
10	31, onderdeel c	Is in de toelichting op de jaarrekening in ieder geval de wijzigingen van de begroting opgenomen?	✗	✗	✓	✓
11	46, tweede lid	Heeft de minister van Financiën, danwel samen met de desbetreffende minister, bij landsbesluit gelden uitgeleend aan derden?	✗	✗	✗	✗
12	52, eerste lid	Is de jaarrekening vóór 1 september opgesteld door de minister van Financiën?	✗	✗	✓	✗

*Inrichtingsfouten*

De CV schrijft voor dat de jaarrekening een bepaalde inrichting moet hebben.<sup>27</sup> Wij stellen vast dat de Jaarrekening 2014 alle wettelijke modelstaten bevat.

**Tabel 3. Volledigheid van de modelstaten in de Jaarrekening 2014**

<b>Correct ingevuld</b>	<b>45%</b>
<b>Niet of niet correct ingevuld</b>	<b>55%</b>

Een van de hoofdoorzaken van ontbrekende informatie is volgens ons het gebrek aan financiële onderbouwing op ministerieel niveau. De minister van Financiën krijgt van de overige ministers en deelnemingen niet de benodigde informatie om de aangeleverde cijfers te onderbouwen.<sup>28</sup> Bijlage 1 toont een overzicht van de niet volledig ingevulde modelstaten.

**3.3 Onze bevindingen over de onzekerheden en fouten in de jaarrekening**

Wij stellen vast dat na vier jaar bij alle ministeries nog altijd sprake is van ontoereikende interne controleprocedures. Dit heeft geleid tot fouten en materiële onzekerheden in de jaarrekening. De onzekerheden zijn ook ontstaan doordat de onderliggende documentatie ontbreekt en daardoor niet aangetoond kan worden dat de cijfers in de jaarrekening kloppen. De onjuistheden in de administraties van de ministeries leiden tot fouten in de jaarrekening.

**Tabel 4. Overzicht aantal geconstateerde onzekerheden in de jaarrekeningposten<sup>29</sup>**

	<b>Aantal posten</b>	<b>% van het totaal</b>
Onzekerheden geconstateerd	83	73%
Geen onzekerheden geconstateerd	31	27%
<b>Totaal aantal posten in de jaarrekening</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>

Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat 73% van de jaarrekeningposten over 2014 onzeker zijn. Hieronder zullen wij de twee meest belangrijke onzekere posten behandelen.

*Onzekerheden over overige kortlopende schulden*

Er bestaat onzekerheid over de juistheid van de waardering en de volledigheid van de schulden aan het Algemeen Pensioenfonds (APS), de nog te betalen kosten van de Algemene Volksgezondheid Bijzondere Ziektekosten (AVBZ) en het Uitvoeringsorgaan Sociale Ziektekosten Verzekering (USZV). Op dit ogenblik lopen er onderhandelingen met APS en USZV (inclusief AVBZ) over de uitstaande schulden. De mogelijkheid bestaat dat afhankelijk van de resultaten van de onderhandelingen deze verantwoorde schulden aanzienlijk wijzigen.

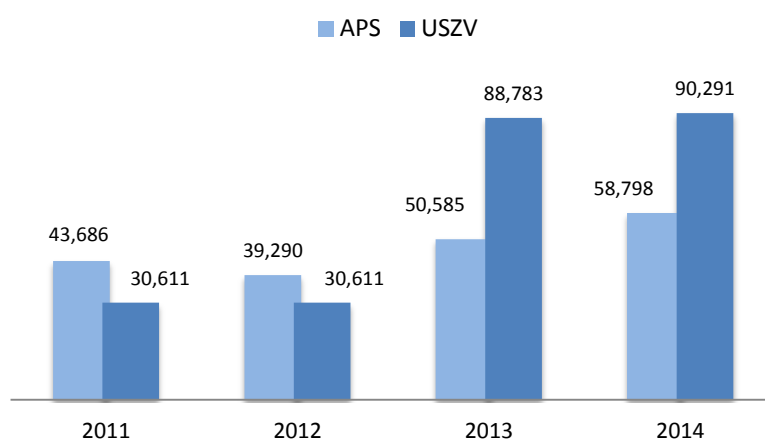
<sup>27</sup> CV (hoofdstuk 3).

<sup>28</sup> Controle verklaring van SOAB over de controle van de jaarrekening 2014 Sint Maarten, *onzekerheden*, nr. 3.

<sup>29</sup> Onder jaarrekeningposten wordt verstaan: alle items in de posten die zijn weergegeven in de toelichting van de balans en de rekening van baten en lasten gewone dienst.

Voor de crediteuren en overige kortlopende schulden van respectievelijk NAf 50,6 miljoen en NAf 43,2 miljoen ontbrak onderliggende documentatie waardoor onzekerheid bestaat over de waardering. Hierdoor wordt de gehele post crediteuren en overige kortlopende schulden door ons als onzeker aangemerkt. Wij benadrukken dat de afwikkeling van deze kortlopende schulden bij APS (NAf 58,8 miljoen) en USZV (NAf 90,3 miljoen) van groot financieel en maatschappelijk belang is. APS heeft onder andere hierdoor een te lage dekkingsgraad.<sup>30</sup> Voor USZV betekent het dat zij minder middelen tot haar beschikking heeft om aan haar verplichting als ziektekostenverzekeraar te kunnen voldoen. In het onderstaande figuur geven wij een overzicht van de kortlopende schulden van APS en USZV (inclusief AVBZ).

**Figuur 1. Kortlopende schulden APS en USZV (x NAf 1.000)**



#### *Onzekerheden over personeelslasten*

Er is sprake van onzekerheid ten aanzien van de verantwoorde personeelskosten. De oorzaken hiervan liggen in het feit dat de hele opzet en werking van de interne controleprocedure van de salarisadministratie niet toereikend is. In paragraaf 4.4 gaan wij hier verder op in.

Verder hebben wij de juistheid van de ziektekostenverzekering in de personeelslasten niet vast kunnen stellen. De door de overheid aan de USZV betaalde voorschotten zijn nog niet op basis van de werkelijke kosten afgerekend. Als gevolg hiervan zijn de in de jaarrekening verantwoorde kosten als onzeker aangemerkt.

Tenslotte zijn de knelpunten in het personeelsbeheer al jaren een terugkerend thema bij de ministeries. Door ontbrekende en onvolledige personeelsdossiers kan de rechtmatigheid van de besteding van de personeelslasten na meer dan vier jaar nog steeds niet worden vastgesteld.

In 2015 hebben wij een onderzoek ingesteld naar de personeelslasten in 2014. Tijdens dit onderzoek vergelijken wij onder meer de volledigheid van de personeelsdossiers in 2014 met de situatie in 2011. Het rapport wordt in 2016 uitgebracht.

<sup>30</sup> Zie verder ons rapport *Rechtmatigheidsonderzoek naar het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten 2013*.

*Getrouwheidsfouten*

Om te controleren of de aangeleverde gegevens in de jaarrekening voldoen aan de getrouwheidsnormen toetsen wij op juistheid, volledigheid en de aanwezigheid van een toereikende toelichting. Wij signaleren dat er, net als in voorgaande jaren, in 2014 nog steeds ernstige en omvangrijke fouten zijn. De belangrijkste getrouwheidsfouten hebben wij in de onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 5. Belangrijkste getrouwheidsfouten in de Jaarrekening 2014**

Nr.	Omschrijving	x NAF 1,000
1	De deelneming Ontwikkelingsbank Nederlands Antillen is te hoog verantwoord.	1.100
2	De liquide middelen zijn te hoog verantwoord.	3.445
3	De voorziening Winair is te laag verantwoord.	612
4	De intrinsieke waarde van de deelneming GEBE N.V. is in de toelichting van de onderneming te hoog weergegeven.	7.700
5	De opbrengsten van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie (TEZVT) zijn te laag en bij het Ministerie van Justitie te hoog gewaardeerd. Er heeft verschuiving plaatsgevonden van de begrote accijnzen en de realisatie hiervan tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van TEZVT.	onbekend
6	De toelichting van de niet uit de balans blijvende verplichting ontbreekt voor de VUT/en duurtetoeslag en er is geen berekening opgeleverd voor de berekening van de VUT en duurtetoeslag. De afwijking zal van diepgaande invloed zijn.	onbekend
7	De toelichting van de kapitaaldienst op projectniveau ontbreekt of is niet volledig.	-
8	De toelichting van de overlopende projecten aan het eind van het jaar ontbreekt of is niet volledig.	-
9	De toelichting van de gewaarborgde geldinstellingen ontbreekt of is niet volledig.	-
10	De toelichting van de overige garantieverplichtingen ontbreekt of is niet volledig.	-
11	De toelichting van de niet uit de balans blijvende verplichting ontbreekt of is niet volledig.	-
12	De toelichting van de aan het Land toegekende subsidies en bijdragen ontbreekt of is niet volledig.	-
13	De toelichting van de consolidatiestaat collectieve sector ontbreekt of is niet volledig.	-
14	In de toelichting van de deelneming Ontwikkelingsbank Nederlands Antillen is een te hoog aandeel in de deelneming verantwoord (9,81% verantwoord in plaats van 7,08%).	-
<b>Totale getrouwheidsfouten</b>		<b>12.857</b>

Zoals bij de jaarrekeningen over 2011, 2012 en 2013 stellen we vast dat de Jaarrekening 2014 materiële fouten en grote onzekerheden bevat en daarom wederom *onbetrouwbaar* is.

Wij hebben op basis van de gegevens in de jaarrekening vastgesteld dat het resultaat over 2014 van Sint Maarten NAF 20,6 miljoen negatief is.



### 3.4 Oordeel over financieel beheer

#### Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de financiële informatie in de jaarrekening niet tot stand is gekomen in overeenstemming met de landsbegroting en met de aanverwante wettelijke regelingen.

De onzekerheden en fouten in de Jaarrekening 2014 zijn zodanig dat wij moeten constateren dat ook dit jaar de jaarrekening onbetrouwbaar is.

### 3.5 Aanbevelingen financiële informatie

#### *Aanbevelingen aan de minister van Financiën*

- zorg dat Management Letters jaarlijks door de SOAB worden uitgebracht, zodat de ministers de mogelijkheid hebben om corrigerende maatregelen te treffen wat betreft hun interne beheersing;
- zorg dat de jaarrekening op een getrouwe en stelselmatige wijze de aard en omvang van alle baten en lasten en de financiële positie worden weergegeven, zodat dit niet in de weg staat van een goedkeurende verklaring door de SOAB.

## 4 BEDRIJFSVOERING

Een minister is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering binnen zijn ministerie. Niet alleen dient het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting doeltreffend en doelmatig te worden uitgevoerd, ook de bedrijfsvoering van een ministerie dient doelmatig te zijn.<sup>31</sup> De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Ten dienste van de opstelling zendt elke minister tijdig aan de minister van Financiën de daartoe benodigde financiële gegevens en overige benodigde informatie<sup>32</sup>.

Wij hebben onderzocht hoe de minister van Financiën in de jaarrekening heeft gerapporteerd over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de ministeries. Allereerst gaan wij in op het door ons gehanteerde normenkader en vervolgens op de ontwikkeling van de bedrijfsvoering vanaf 2011 tot en met 2013. Daarna gaan wij kort in op de uitvoering van de verschillende verbeterplannen ten behoeve van het financieel beheer. Wij sluiten af met ons oordeel over de bedrijfsvoering in de Jaarrekening 2014 van Sint Maarten.

### 4.1 Normenkader

Onder bedrijfsvoering verstaan wij de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen halen. Het gaat om de sturing en beheersing van zowel de primaire processen (uitvoering van het beleid) als van de ondersteunende processen (bedrijfsvoering van de ministeries).

- Er is sprake van een doelmatig primair proces als de voorgenomen beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd tegen minimale kosten.
- Het primaire proces is doeltreffend als de gerealiseerde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk de gewenste effecten opleveren.
- De ondersteunende processen zijn doelmatig indien de bedrijfsvoering van een ministerie wordt beheerd tegen minimale kosten.

### 4.2 Ontwikkeling bedrijfsvoering in de Jaarrekeningen vanaf 2011 tot en met 2013

In de onderstaande tabel laten wij de ontwikkeling zien van de beschikbaarheid van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de ministeries over de periode 2011 tot en met 2013.

**Tabel 6. Aanwezigheid van informatie over bedrijfsvoering**

	2011	2012	2013
Bevat de jaarrekening (voldoende) informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid?	✘	✘	✘
Bevat de jaarrekening (voldoende) informatie over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van ministeries?	✘	✘	✘

<sup>31</sup> CV (artikel 41, tweede lid).

<sup>32</sup> CV (artikel 52, eerste en tweede lid)

Over de Jaarrekening 2011 stelden wij vast dat veel fouten en onzekerheden in de jaarrekening werden veroorzaakt door ontoereikende beheersing van de interne bedrijfsprocessen, zoals ontbrekende middelen, registraties, dossierstukken en wetgeving.

De Jaarrekening 2012 en 2013 toonden enkele positieve ontwikkelingen; de CV werd op verschillende punten beter nageleefd, de modelstaten waren overzichtelijker en bevatte meer toelichting. Desondanks bleef de bedrijfsvoering zwak en faalt het financieel beheer, wat terug te vinden is in de fouten en onzekerheden in de jaarrekening.

### 4.3 Verbeterplannen IVB en PEFA

Om vast te stellen of de beheersing van de interne processen in 2014 zijn verbeterd, hebben wij onder meer gekeken naar de uitvoering van de verschillende verbeterplannen voor het financieel beheer. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de rapportages van BAK en het Cft:

- Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012 (IVB);
- Verbeterplan PEFA 2011-2015.<sup>33</sup>

Wij stellen opnieuw vast dat deze verbeterplannen niet in definitieve vorm zijn behandeld door de Ministerraad of zijn aangeboden aan de Staten.

#### *IVB 2008-2012*

De doelstelling van het IVB was het bevorderen van de staatkundige transitie van Sint Maarten naar een Land binnen het Koninkrijk en om een duurzaam, deugdelijk bestuur te waarborgen. Het IVB richtte zich daarbij op capaciteitsversterking van instituten, ambtenaren en bestuurders.

De ministeries blijven (ondanks gegeven trainingen) worstelen met onvoldoende gekwalificeerd personeel. De financiële positie van Sint Maarten is niet verbeterd. Er zijn onvoldoende interne controles gerealiseerd en de financiële administratie is niet naar een hoger niveau geholpen. Tevens hebben het stroomlijnen van de basisgegevens en de introductie van de Burgerservicenummers, ter modernisering van de overheid, de eindstreep niet gehaald.

#### *Verbeterplan PEFA 2011-2015*

Het Cft houdt toezicht en adviseert de landen Curaçao en Sint Maarten over hun financieel beheer en de uitvoering van de begroting. Om het financieel beheer jaarlijks tot 2015 objectief te kunnen toetsen hanteert het Cft een internationaal normenkader: het PEFA-framework. Deze systematiek bestaat uit 28 indicatoren (met één of meerdere sub-indicatoren) onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer.

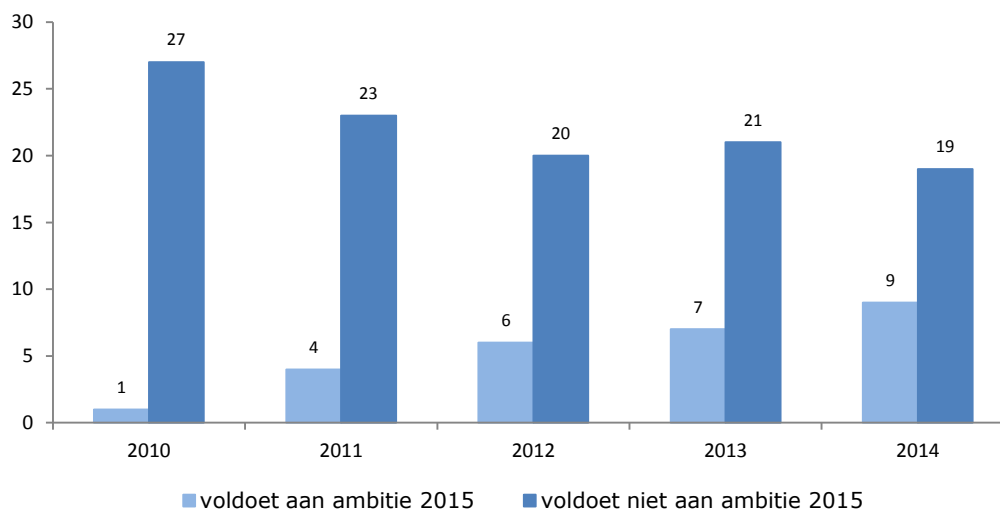
Volgens het Cft heeft het financieel beheer van Sint Maarten de afgelopen jaren slechts een hele lichte verbetering geboekt. Om te kunnen spreken over een gedegen financieel beheer, moeten volgens het Cft nog fundamentele verbeteringen worden gerealiseerd.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability.

<sup>34</sup> CFT, 5<sup>e</sup> Rapport van Bevindingen, PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten, 2015, hoofdstuk 4.

Hieronder hebben wij aangegeven in hoeverre de 28 PEFA-indicatoren in de periode 2011 tot en met 2014 zijn verbeterd (2010 was de nulmeting).

**Figuur 2. Ontwikkeling PEFA-indicatoren vanaf 2011 tot en met 2014<sup>35</sup>**



Wij zien, net zoals het Cft, slechts een lichte verbetering. Kritieke indicatoren, zoals de realisatie van de uitgaven ten opzichte van de begroting, het toezicht op de begroting door de Staten en de achterstallige betalingen, blijven achter.

#### 4.4 Jaarrekening 2014: Bedrijfsvoering

Naar aanleiding van ons oordeel over de Jaarrekening 2012 hebben wij overwogen om bezwaar te maken indien er in 2013 geen duidelijke verbetering zou optreden. In 2013 waren zes van de tien onderwerpen, die wij als bezwaarlijk hadden aangemerkt, (deels) opgelost. Hoewel deze verbeteringen ervoor hebben gezorgd dat een bezwaar uitbleef, waren wij van mening dat dan wel prioriteit moest worden gegeven aan het verder op orde brengen van het financieel beheer. Wij stonden er dan ook op dat de minister van Financiën binnen zes maanden met een realistisch plan van aanpak zou komen, die ervoor moest zorgen dat binnen een termijn van enkele jaren de door ons geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer zou oplossen.

##### *Plan van Aanpak Financieel Beheer (2014-2018)*

Wij stellen vast dat een jaar later dit plan grotendeels nog niet is uitgewerkt. Geen van de deelplannen is officieel aan ons aangeboden.

Wij hebben geconstateerd dat als er al procedures op afdelingen aanwezig zijn, deze niet juist worden nageleefd. Dit zien wij ook terug in onze vorige onderzoeken (zoals ons onderzoek naar de Optimalisering van de belastinginkomsten<sup>36</sup>), waarin dit een terugkomend thema is. Redenen hiervoor zijn volgens ons:

<sup>35</sup> In 2011 is één indicator niet gemeten en in 2012 is dit voor twee indicatoren niet gebeurd.

<sup>36</sup> Algemene Rekenkamer (2014).

- ondoelmatige inzet van personeel;
- medewerkers zijn niet altijd op de hoogte van de regels en procedures;
- de gevolgen van het niet uitvoeren van de procedures zijn vaak onbekend;
- er vindt geen controle plaats op de uitgevoerde procedures;
- gebrek aan integriteit: leidinggevenden doen vaak wat ze zelf willen.

Het opzetten van een afdeling voor de interne controle zou volgens ons een oplossing kunnen bieden voor het niet opvolgen van procedures. Dit zal ten goede komen van de begroting, het jaarverslag en meerjarenramingen. Als voorbeeld behandelen wij hieronder de procedures rondom de personeels- en salarisadministratie. Het proces van de *personeels- en salarisadministratie* is op hoofdlijnen als volgt:

1. besluitvorming over aanstelling/bevordering/ontslag;
2. mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie;
3. uitbetaling en afdracht loonbelasting, sociale lasten en inhoudingen voor derden.

Er is sprake van een 'vast' bestand van overheidsdienaren. Als gevolg van aanstelling en ontslag verandert dit bestand. Wijzigingen zoals bevorderingen en periodieke verhogingen zorgen voor veranderingen in het totale brutosalaris. Het is volgens ons van belang ervoor te zorgen dat enkel geautoriseerde mutaties in de personeels- en salarisadministratie verwerkt worden. Wanneer gehandeld wordt in overeenstemming met de hieronder beschreven procedure, dan is dat gewaarborgd.

#### *1. Besluitvorming*

De afdeling Personeelszaken maakt op basis van de besluiten van het bevoegd gezag mutatieopdrachten voor de afdeling personeels- en salarisadministratie. Deze besluiten/opdrachten worden vervolgens vastgelegd in een besluitenregister (naam, functie, inschaling, datum in/uit). Maandelijks worden de in het besluitenregister genoteerde besluiten per soort mutatie samengevat en in het mutatie- en standenregister vastgelegd. Maandelijks wordt de nieuwe stand berekend voor het aantal medewerkers en het brutosalaris (beginstand +/- mutaties = eindstand). De eindstand volgens het mutatie- en standenregister 'voorspelt' dan de uitkomst van de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie.

#### *2. Mutatieverwerking*

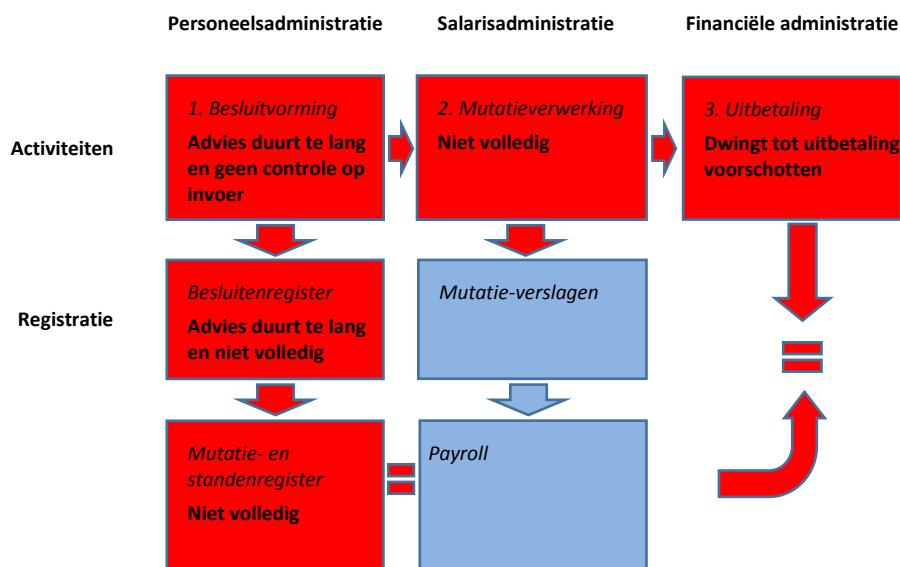
Door de medewerkers van de personeels- en salarisadministratie worden de van de functionaris personeelszaken ontvangen mutatieopdrachten verwerkt in de betreffende administratie. Van de mutatieverwerking wordt een mutatieverslag afgedrukt die intern door een ander dan degene die de mutaties heeft ingevoerd gecontroleerd. Als teken van interne controle wordt het mutatieverslag door de controleur geparafeerd.

#### *3. Uitbetaling*

Na verwerking van alle mutaties wordt de payroll afgedrukt. Na goedkeuring van het hoofd salarisadministratie wordt de payroll aan de afdeling Financiën aangeboden voor uitbetaling. De functionaris personeelszaken sluit het totaal aantal overheidsdienaren en het totaal brutosalaris aan met de totalen volgens de payroll. Hetzelfde geldt voor de uitbetalingslijst die naar de verschillende banken wordt gestuurd.

Omdat van elk onderdeel van het proces de uitkomst wordt vastgelegd, is het mogelijk om maandelijks op eenvoudige en efficiënte wijze vast te stellen dat de salarisadministratie juist en volledig is en aansluit op het mutatie- en standenregister. De onderstaande figuur geeft aan hoe volgens ons het proces van personeel- en salarisadministratie momenteel op Sint Maarten verloopt. Navraag leert dat knelpunten aanwezig zijn in het proces.<sup>37</sup> Deze zijn in de figuur in het rood gemarkeerd. Door het verbeteren van de interne controle, kunnen deze problemen volgens ons worden opgeheven.

**Figuur 3. Huidig verloop van het proces van personeels- en salarisadministratie**



#### 4.5 Oordeel over de bedrijfsvoering

##### Oordeel

Wij zijn van oordeel dat in de Jaarrekening 2014 onvoldoende verantwoording is afgelegd over het gevoerde financieel- en materieel beheer.

Wij zijn van oordeel dat dit vermijdbaar en verwijtbaar is doordat de ministers niet hun verantwoordelijkheid hierin nemen.

#### 4.6 Aanbevelingen bedrijfsvoering

##### Aanbevelingen aan de minister van Financiën

- werk de deelplannen van het nieuwe Plan van Aanpak voor het financieel beheer voor het eerste kwartaal 2016 nader uit. Formuleer deze deelplannen zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk;
- stel het Plan van Aanpak (inclusief deelplannen) alsnog uiterlijk voor 1 mei 2016 formeel vast via een landsbesluit en biedt het aan bij de Staten en aan ons;
- blijf ons en de Staten op de hoogte houden over de voortgang van het Plan van Aanpak en specifiek over de uitvoering van de deelplannen.

<sup>37</sup> Zie email Hoofd van de afdeling Comptabiliteit van d.d. 13 november 2015 ter verificatie van de geconstateerde knelpunten.

## 5 REACTIE MINISTER EN ONS NAWOORD

### 5.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:



**MINISTER OF FINANCE – SINT MAARTEN**  
**MINISTER VAN FINANCIËN - SINT MAARTEN**

**Postaddress:**  
 Government of Sint Maarten

Ministry of Finance  
 Ministerie van Financiën

Government Administration  
 Building

Post Office Box 913  
 Philipsburg  
 Sint Maarten

**Telefoon:**  
 +1 721-5424292

Aan: Algemene Rekenkamer Sint Maarten  
 t.a.v. de heer Ronald Halman, voorzitter  
 E. Camille Richardson St. #13  
 Philipsburg, Sint Maarten

Datum: 2 december 2015  
 Ons kenmerk: 1127a/15  
 Onderwerp: Rechtmatigheidsonderzoek Jaarrekening 2014 van Sint Maarten

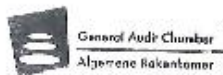
Geachte heer Halman,

Kort na mijn aantreden als Minister van Financiën heb ik uw rapport mogen ontvangen. In het rapport schetst u naar aanleiding van de Jaarrekening 2014 een beeld over het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële verantwoordingen van het Land Sint Maarten. Ook doet u aanbevelingen ter verbetering. Graag reageer ik met deze brief op uw rapport.

Aanbevelingen beleidsinformatie:

*“Aanbevelingen aan de afzonderlijke ministers”*

- o De aanbeveling is Ingisch en duidelijk. Omdat er recentelijk een nieuw kabinet is aangesteld is het onmogelijk om dit direct te kunnen implementeren. Deze aanbevelingen zullen binnen afzienbare tijd besproken worden met alle ministers. Hoewel het ideaal zou zijn om in de begroting 2016 een goed verband te leggen tussen beleidsdoelstellingen en financiële prestaties, is het realistisch om te verwachten dat dit pas in de begroting 2017 tot uiting zal komen. Op dit moment gaat de aandacht uit naar lopende zaken, zoals het budget bewaken over 2015 en kwaliteitsvereisten vanuit de Rijksministerraad.



**BINNENGEKOMEN POST**

GENERAAL AFDIENST  
 Algemene Rekenkamer

DATEM ONTVANGEN: 3 Dec 2015  
 WISDATH REG. NR.:  
 DIV. NR.:  
 DOSSIER NR.:  
 ONTVANGEN VIA:  
 ONDERWERP:  
 OPMERKING:

*“Aanbevelingen aan de Minister van Financiën”*

- o Iedere minister is verantwoordelijk voor het bewaken van zijn of haar begroting en de uitvoering van ministeriele beleidsvoornemens. Alhoewel er plannings opgesteld kunnen worden over tijdige en tussenlijdse informatieverstrekking door de ministers, is dit uiteindelijk afhankelijk van de gezamenlijke medewerking;
- o Een jaarrekening kan alleen een verslag bevatten over de realisatie van de voorgenomen beleidsvoornemens, de kosten en de effecten daarvan per

One kermerk 112/2015

ministerie als er sprake is van een beleidsbegroting. Het is de verwachting dat dit met de begroting 2017 kureal seerd zou kunnen worden.

- *"Aanbevelingen van de Staten"*
  - o Om de landsbegroting 2016 nog voor eind januari 2016 te kunnen laten goedkeuren is het niet realiseerbaar om alle beleidsprestaties en gewenste beleidseffecten daarin op te nemen. Zoals aanbevolen, is het wel wenselijk dat in de toekomst de Staten een beleidsbegroting worden aangeboden. Uiteindelijk zal alleen het met een beleidsbegroting mogelijk zijn om de Staten te kunnen informeren over de resultaten, kosten en effecten van het beleid per ministerie zoals in de wet is opgenomen.

**Aanbevelingen financiële informatie:**

- *"Zorg dat Management Letters jaarlijks door de SOAB worden uitgebracht ...."*
  - o In overleg met de SOAB is dit mogelijk en verder geen probleem.
- *"Zorg dat de jaarrekening op een getrouwe en systematische wijze de aard en omvang...."*
  - o In het Plan van Aanpak Verbetering Financieel Beheer (2015-2017) wordt er naar gestreefd om structurele tekortkomingen weg te werken. Dit zal hopelijk leiden tot een goedkeurende verklaring door de SOAB.

**Aanbevelingen bedrijfsvoering:**

- *"werk de deelplannen van het nieuwe Plan van Aanpak voor het financieel beheer voor het eerste kwartaal 2015 nader uit. Formuleer deze deelplannen zo specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdsgebonden mogelijk;"*
    - o Momenteel is de dienst Comptabiliteit aan de slag in samenwerking met de SOAB om deze deelplannen verder af te ronden. Deze zullen voor eind maart 2016 gereed zijn.
  - *"stel het Plan van Aanpak (inclusief deelplannen) alsnog uiterlijk voor 1 mei 2016 formeel vast via een landbesluit en bied het aan bij de Staten en aan ons;"*
    - o Het plan van aanpak verbetering financieel beheer is reeds bij Landbesluit LB-15/0625 vastgesteld exclusief deelprojectplannen;
    - o Deelplannen betreffen de operationele uitvoering van de taken in het plan van aanpak, en zijn derhalve continu aan verandering onderhevig. Als wij de deelplannen zo als aanbevolen vaststellen via Landbesluit zou dit leiden tot belemmering voor de uitvoering door o.a.:
      - a. geen of weinig flexibiliteit voor verandering
      - b. onnodige vertragingen in de uitvoering
- "blijf ons en de Staten op de hoogte houden over de voortgang van het Plan van Aanpak en specifiek over de uitvoering van de deelplannen."*
- o Voor de uitvoering van het plan van aanpak is er een stuurgroep vastgesteld die toezicht houdt. Ook is er een project coördinator. Per



Ondersluiting 1127a/16

- deelprojectplan zal er een projectleider verantwoordelijk zijn en tevens toezicht houden op de uit te voeren taken;
- o De projectleiders leggen maandelijks verantwoording af bij de projectcoördinator en vervolgens legt hij/zij per kwartaal verantwoording af aan het stuurgroep;
  - o De stuurgroep zal per kwartaal rapporteren aan de Minister van Financiën zodat hij de Minister Raad hiervan op de hoogte stelt;
  - o Na goedkeuring door de Minister Raad zullen deze rapportages gelijktijdig, met de kwartaalrapportages worden aan geboden aan de Staten en u.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat in het overzicht van getrouwheidsfouten in tabel 5 van uw rapport een fout uit de toelichting van de jaarrekening ten onrechte gekwantificeerd staat. Het betreft het (met 7,7 miljoen NAF) te hoog vermelden van de intrinsieke waarde van deelneming GEBE in de toelichting in de jaarrekening 2014. Dat staat los van de waardering in de balans. Het nu genoemde totaal aan getrouwheidsfouten van 12,9 miljoen NAF geeft daardoor een vertekend beeld van de werkelijke hoeveelheid getrouwheidsfouten in de balans en resultatenrekening. Daarom verzoek ik u om dit aan te passen tot 5,2 miljoen NAF.

Tenslotte benadruk ik graag dat het Plan van Aanpak Verbetering Financieel Beheer 2015-2017 juist een onderkenning is van de noodzaak om structurele verbeteringen te realiseren in een meerjarig project. De verwachting is dat de eerste resultaten van het Plan van Aanpak Financieel Beheer al zichtbaar zullen zijn in de jaarrekening 2015.

Hoogachtend,  
  
 Richard Gibson  
 Minister van Financiën Sint Maarten

## 5.2 Ons nawoord

Op 26 november jl. hebben we het concept-eindrapport aan de minister van Financiën aangeboden in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor procedure. Wij hebben op 3 december hierop een reactie ontvangen. De reactie is integraal in dit rapport opgenomen. Ingevolge onze werkwijze hebben in de vorm van een brief aan de minister van Financiën een nawoord geschreven. Hierna volgt de inhoud van deze brief.

“We hebben kennisgenomen van uw terugkoppeling dat het Plan van Aanpak een onderkenning is van de noodzaak om structurele verbeteringen te realiseren. U stelt in uw brief dat de verwachting is dat de eerste resultaten van het Plan zichtbaar zullen zijn in de Jaarrekening 2015. De Rekenkamer acht dit voornemen positief. Wij constateren dat de aanbevelingen die wij maken tevens positief door u worden ontvangen. Niettemin wijst u erop dat ten aanzien van de aanbevelingen aan de afzonderlijke ministers het realistisch is om te verwachten dat een gevolg pas in de begroting 2017 tot uiting zal komen.

Ondanks dat de intenties aanwezig zijn om de kwaliteit van de jaarrekening in de komende tijd te verbeteren stellen we vast dat in het thans vijfjarige bestaan van het Land, de uitvoerende macht er nog steeds niet in is geslaagd om een gedegen en controleerbare jaarrekening op te leveren. Wij kijken derhalve uit naar de voorgenomen maatregelen zoals u die in uw schrijven vermeldt. Zo merkt u op dat de dienst Comptabiliteit in samenwerking met SOAB momenteel aan de slag is om de deelplannen van het Plan van Aanpak af te ronden. Deze zullen voor eind maart 2016 gereed zijn. Wij zien deze te zijner tijd graag tegemoet.

Overigens stelt u dat het Plan van Aanpak reeds bij Landsbesluit (LB15-0625) is vastgesteld, exclusief deelprojectplannen. Wij merken hiertoe op dat dit Landsbesluit volgens ons wat ongelukkig is verwoord. In het desbetreffende Landsbesluit staat slechts vermeld dat uitvoering wordt gegeven aan de zorgen die wij onder meer hebben geuit ten aanzien van het financieel beheer bij de overheid. Echter, niet expliciet is opgenomen dat het Plan van Aanpak daadwerkelijk is vastgesteld.

Voorts merkt u op dat in het overzicht van getrouwheidsfouten in tabel 5 een fout uit de toelichting ten onrechte gekwantificeerd staat. Het betreft hier de te hoge verantwoording van de intrinsieke waarde van de deelneming N.V. GEBE gekwantificeerd op een bedrag van Naf 7,7 miljoen. Hiertoe merken wij het volgende op:

Wij volgen u in de argumentatie dat de Naf 7,7 miljoen, als genoemd in tabel 5 los staat van de waardering van de deelneming op de balans. Desalniettemin merken wij hiertoe op dat dit bedrag foutief staat opgenomen in Staat 6, wat de getrouwheid van de jaarrekening aantast. Ten aanzien van het begrip getrouwheid hebben we de juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting onderzocht. De getrouwheidsfouten hebben we doormiddel van een totaaloverzicht in de vorm van tabel 5 laten zien, die zoveel mogelijk, op basis van de beschikbare feiten, is gekwantificeerd.

Tot slot kijkt de Rekenkamer ernaar uit dat de situatie ten aanzien van het financieel beheer en daarmee samenhangend ook de kwaliteit van de Jaarrekening binnen de overheid in de komende tijd verbetert, mede met behulp van dit rapport”.

## BIJLAGE 1

Tabel 7. Niet volledige modelstaten

#	Modelstaat	Gevuld	Juist en volledig
4	Kapitaal op project niveau	Nee	
5	Overlopende projecten aan het eind van het jaar	Nee	
9	Gewaarborgde geldleningen	Nee	
10	Overige garantieverplichtingen	Nee	
11	Niet uit balans blijvende verplichtingen	Nee	
12	In het dienstjaar en voorafgaande dienstjaren opgelegde aanslagen	Deels	Geen aansluiting met onderliggende sub-administratie en geen toereikende onderbouwing voor de schatting voor toekomstige ontvangsten op de nog openstaande aanslagen per 31 december 2014
14	Subsidies op detailniveau	Deels	Geen inzicht volgens CV art. 29 onderdeel a <sup>38</sup>
15	Verloop van de aan de Land toegekende subsidies en bijdragen	Nee	
16	Balans collectieve sector	Deels	9 van 16 entiteiten zijn niet gevuld (56%). Van de 7 gevulde entiteiten is voor 1 (14%) geen informatie ontvangen om de juiste verwerking afstemmen.
17	Rekening van baten en lasten Collectieve Sector	Deels	Zie nr. 16

<sup>38</sup> Een overzicht van nog af te rekenen subsidies aan instellingen, bijdrage en andere inkomstenoverdrachten, per toekenningsjaar alsmede een overzicht van de in het dienstjaar afgerekende subsidies, bijdragen en andere inkomsten overdrachten.

**GEHANTEERDE AFKORTINGEN**

APS	Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten
AVBZ	Algemene Volksgezondheid Bijzondere Ziektekosten
BAK	Binnenlandse Zaken Aangelegenheden Koninkrijk
BTP	Bureau Telecommunicatie & Post
Cft	College financieel toezicht Sint Maarten en Curaçao
CV	Comptabiliteitslandsverordening
IVB	Institutionele Versterking Bestuurskracht
Lv AR	Landsverordening Algemene Rekenkamer Sint Maarten
ML	Management Letter
PEFA	Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability
SOAB	Stichting Overheidsaccountantsbureau
USZV	Uitvoeringsorgaan Sociale Ziektekosten Verzekering
TEZVT	Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie
VUT	Vervroegde Uitdiensttreding

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2013), *Rechtmatigheidsonderzoek 2011: Jaarrekening 2011 van het Land Sint Maarten*, 7 oktober 2013, Philipsburg, Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2014), *Rechtmatigheidsonderzoek 2012: Jaarrekening 2012 van Sint Maarten*, mei 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2014), *Rechtmatigheidsonderzoek: Jaarrekening 2013 van Sint Maarten*, december 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Brief van de Staten aan de Gouverneur (16 januari 2014), *Goedkeuring Ontwerplandsverordening tot vaststelling van de Begroting van het Land Sint Maarten voor het dienstjaar 2014*, Philipsburg, Sint Maarten.

Afkondigingsblad van Sint Maarten (2014), Landsverordening van 20 januari 2014 tot vaststelling van de Begroting van het Land Sint Maarten voor het dienstjaar 2014 (Landsverordening begroting 2014).

Afkondigingsblad van Sint Maarten (2014), Landsverordening van 28 oktober 2014 tot wijziging van de Landsverordening begroting 2014 in verband met de financiering van enkele veranderde beleidsdoelen.

Ministerie van Financiën (2014), *Rapportage eerste kwartaal 2014*, mei 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministerie van Financiën (2014), *Rapportage tweede kwartaal 2014*, augustus 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministerie van Financiën (2014), *Rapportage derde kwartaal 2014*, november 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Ministerie van Financiën (2015), *Rapportage vierde kwartaal 2014*, maart 2015, Philipsburg, Sint Maarten.

Cft (2014), *Advies vastgestelde eerste begrotingswijziging 2014*, november 2014, Philipsburg Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Rechtmatigheid Personeelslasten St. Maarten 2011*. Algemene Rekenkamer, 30 augustus 2012, Philipsburg.

Algemene Rekenkamer (2014), *Nulmeting Sint Maarten Stand van zaken institutionele integriteitszorg 2014*, maart 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2015), *Audit naar de Governance Bureau Telecommunicatie & Post*, oktober 2015, Philipsburg, Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2013). *Pensioenen Sint Maarten 2011*, 16 april 2013, Philipsburg, Sint Maarten.

Algemene Rekenkamer (2014), *Optimalisering van belastinginkomsten*. Doelmatigheidsonderzoek, oktober 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Rijksoverheid (4 september 2015), *Sint Maarten moet begroting op orde brengen*.

Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/09/04/sint-maarten-moet-begroting-op-orde-brengen>

Minister van Financiën (24 april 2015), *Plan van aanpak verbetering financieel beheer Sint Maarten*.

BAK (2015), *Eindrapportage programma "Institutionele Versteking en Bestuurskracht" (IVB)*, februari 2015, Philipsburg Sint Maarten.

Cft (2014). *4<sup>e</sup> Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*. College financieel toezicht, november 2014, Philipsburg, Sint Maarten.

Cft (2015). *5<sup>e</sup> Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie financieel beheer Sint Maarten*, College financieel toezicht, Philipsburg, Sint Maarten.

Comptabiliteitslandsverordening (2010), GT no. 23.

Gewaarmerkte jaarrekening 2014 inclusief controleverklaring SOAB op 27 oktober 2015

SOAB (2014), bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2014 van het Land Sint Maarten.

Landsverordening Algemene Rekenkamer Sint Maarten (2010), GT no.18.





General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

