

# **ALGEMENE REKENKAMER ARUBA**

**Rapport inzake de onderzoeken naar  
de jaarrekeningen van de Algemene  
Dienst van het land Aruba over de  
dienstjaren 1990 - 1996**



## Inhoudsopgave

	<u>Blz</u>
Voorwoord	5
<b>0. Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Algemeen	8
1.2 Samenstelling jaarrekening	9
1.3 Tekortkomingen financiële administratie	9
1.4 Voorgeschiedenis jaarrekeningen 1990 - 1996	10
1.5 Reikwijdte rapport Algemene Rekenkamer Aruba	11
<b>2. Wettelijk kader</b>	<b>12</b>
2.1 Comptabiliteitsverordening 1989	12
2.2 Stelselwijziging	13
2.3 Grondslagen waardering en resultatenbepaling	15
2.4 Presentatie jaarrekening	16
<b>3. Administratieve organisatie en interne controle Directie Financiën</b>	<b>17</b>
<b>4. Begroting</b>	<b>19</b>
<b>5. Balans per 31 december 1990 - 1996</b>	<b>21</b>
5.1 Materiële vaste activa	21
5.2 Financiële vaste activa	23
5.2.1 Deelnemingen	23
5.2.2 Kapitaalverstrekkingen	27
5.2.3 Participaties	28
5.2.4 Verstrekte langlopende geldleningen	29
5.2.5 Verstrekte langlopende voorschotten	33
5.3 Vlottende activa	34
5.3.1 Vorderingen op deelnemingen	34
5.3.2 Vorderingen op overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen	35
5.3.3 Kortlopend deel verstrekte langlopende geldleningen	36
5.3.4 Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen	37
5.3.5 Debiteuren	38
5.3.6 Overige vorderingen	40
5.3.7 Liquide middelen	41
5.4 Saldi reserve	42

5.5	Reserves en fondsen	42
5.5.1	Garantiefonds	43
5.5.2	Fonds afvloeiing personeel	43
5.5.3	Egalsatiereserve schenkingen	44
5.5.4	Reserve loterijgelden	45
5.6	Voorzieningen	45
5.7	Langlopende schulden	46
5.7.1	Meerjarenplan leningen	46
5.7.2	Langlopende staatsobligaties	47
5.7.3	Belegde reserves landsbedrijven	47
5.7.4	Boedelscheiding Nederlandse Antillen	47
5.7.5	Overige langlopende schulden	48
5.8	Kortlopende schulden en overlopende passiva	49
5.8.1	Schulden aan deelnemingen	49
5.8.2	Schulden aan overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen	49
5.8.3	Kortlopend deel langlopende leningen	50
5.8.4	Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen	50
5.8.5	Crediteuren en nog te betalen kosten	51
5.8.6	Overige kortlopende schulden	51
5.9	Niet uit de balans blijvende verplichtingen	52
<b>6.</b>	<b>Exploitatiereningen 1990 - 1996</b>	<b>54</b>
6.1	Middelen	54
6.1.1	Belastingen	54
6.1.2	Koersverschillen	55
6.1.3	Vermogensrechten, retributies en leges	55
6.1.4	Diverse inkomsten	55
6.1.5	Boeten / overige middelen / verrekeningen / overdrachten	56
6.1.6	Schenken	57
6.2	Kosten	57
6.2.1	Algemeen	57
6.2.2	Bezoldigingen en sociale lasten	57
6.2.3	Aankoop goederen / diensten	60
6.2.4	Renten	64
6.2.5	Subsidies / overdrachten binnen sector overheid	64
6.2.6	Solidariteitsfonds	65
6.2.7	Verrekeningen	65
<b>7.</b>	<b>Eindconclusies en aanbevelingen</b>	<b>67</b>
7.1	Eindconclusies	67
7.2	Aanbevelingen	68

<b>8. Reactie minister van Financiën en nawoord Rekenkamer</b>	<b>70</b>
8.1 Reactie minister en commentaar Rekenkamer	70
8.2 Nawoord Rekenkamer	73

## **Bijlagen**

1. Verloop balansposten 1990 - 1996	74
2. Verloop exploitatierekeningen 1990 - 1996	92
3. Confrontatie begroting-jaarrekening middelen / kosten 1990 - 1996 per hoofdstuk	110
4. Grafieken verloop middelen / kosten 1990 - 1996 ten opzichte van begroting	117
5. Niet-limitatief schematisch overzicht tekortkomingen/constateringen	161
6. Aanzet stappenplan oplossing tekortkomingen	168
7. Lijst gebruikte afkortingen	173

**Rapport inzake de onderzoeken naar de Jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba over de dienstjaren 1990 - 1996.**

**Brief van de Algemene Rekenkamer Aruba**  
Aan de voorzitter van de Staten van Aruba

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) u aan het rapport inzake de achterstallige jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba over de dienstjaren 1990 - 1996. Dit rapport is in de Collegevergadering van 16 september 1999 vastgesteld.

Uit doelmatigheidsoverwegingen heeft de Rekenkamer aan u voorgesteld de bevindingen van de ingestelde globale onderzoeken naar de jaarrekeningen 1990 - 1996 in één rapport uit te brengen. U heeft met deze wijze van rapportering ingestemd, onder de voorwaarde dat de kwaliteit van het rapport niet hieronder lijdt.

ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

mr. H.O. Toppenberg  
voorzitter

drs. E.M. de Cuba<sup>4</sup>RA  
secretaris

## 0 Samenvatting

De Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) onderzocht de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het land Aruba (Land) over de dienstjaren 1990 tot en met 1996. Op grond van dit onderzoek concludeert de Rekenkamer dat de jaarrekeningen 1990 - 1996 van het Land niet voldoen aan de te stellen eisen en onvoldoende inzicht geven in de financiële positie van het Land en derhalve niet geschikt zijn voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid.

Op grond van artikel 42 van de Comptabiliteitsverordening 1989 zijn de jaarrekeningen 1990 - 1996 van het Land door de minister van Financiën aan de Rekenkamer ter beoordeling aangeboden. Aangezien op deze aangeboden jaarrekeningen geen accountantscontrole was toegepast zag de Rekenkamer geen kans om met haar personeelsbezetting aan de aan haar bij Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba (PB 1956 no. 35), zoals gewijzigd, opgelegde taak te voldoen. De Staten stemden uiteindelijk in met het voorstel van de Rekenkamer om de jaarrekeningen 1990 - 1995 globaal te beoordelen in plaats van deze te controleren. Formalisering van dit besluit bleef ondanks aandringen van de Rekenkamer achterwege. Ten aanzien van de afdoening van de jaarrekening 1996 spraken de Staten zich niet expliciet uit. Nogmaals beveelt de Rekenkamer aan alsnog tot formalisering van de wijze van afdoening van de jaarrekeningen 1986 - 1996 over te gaan.

Het doel van de door de Rekenkamer ingestelde onderzoeken was een oordeel te vormen omtrent de rechtmatigheid, volledigheid, juistheid en de tijdigheid van de gepresenteerde cijfers alsmede omtrent de toelichting. Bij deze onderzoeken heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van bevindingen van andere controlerende instanties, in het bijzonder van die van de Centrale Accountantsdienst. Deze heeft vanwege de vele leemtes in de administratieve organisatie en interne controle bij de Directie Financiën en bij andere overheidsinstellingen geen accountantscontrole kunnen toepassen. Gezien de vele gebreken was het volgens de Rekenkamer ook niet mogelijk om deze jaarrekeningen op doelmatige wijze te controleren.

Bij haar onderzoek constateerde de Rekenkamer dat de jaarrekeningen 1990 - 1996 van het Land vele tekortkomingen vertoonden. Deze onvolkomenheden hadden zowel betrekking op formele als materiële zaken. Zo voldeden de jaarrekeningen niet aan een aantal voorschriften van de Comptabiliteitsverordening 1989 en kon een groot aantal posten in de jaarrekeningen -ten gevolge van de vele leemtes in de administratieve organisatie en interne controle bij de Directie Financiën en bij andere overheidsinstellingen- niet op doelmatige wijze worden gecontroleerd. Hierdoor en door het ontbreken van formele vastlegging in de vorm van contracten bij het afsluiten van leningen en van andere brondocumenten kon de Rekenkamer zich in veel gevallen geen oordeel vormen omtrent de rechtmatigheid, volledigheid, juistheid en tijdigheid van de verantwoorde ontvangsten en uitgaven. Dit verslag is dan ook een rapport van bevindingen waarin de belangrijkste geconstateerde gebreken en onjuistheden zijn vermeld; de hierin opgesomde tekortkomingen zijn derhalve niet limitatief. Gemakshalve is in bijlage 5 van dit rapport een niet limitatieve opsomming van de geconstateerde tekortkomingen opgenomen.

Het Financieel Grootboek van de Directie Financiën week in een aantal gevallen belangrijk af van de gepresenteerde jaarrekening. Pas vanaf de jaarrekening 1995 kon gebruik worden gemaakt van een met de jaarrekening aansluitend grootboek.

Tot nog toe werd nimmer een onderzoek ingesteld naar het ontstaan en bestaan van de activa en passiva. De Rekenkamer kon zich dan ook geen oordeel vormen over de vraag of de (begin)balans 1990 en volgende jaren een getrouw beeld van de werkelijkheid weergaf.

Tevens bleek dat de waarderingsvoorschriften, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitsverordening 1989, niet of niet consequent werden toegepast. In een aantal gevallen schoot de Comptabiliteitsverordening 1989 tekort, zoals bij het vaststellen van inrichtingsvoorschriften.

De Rekenkamer adviseert de geconstateerde gebreken systematisch weg te werken. Daarnaast zal aandacht moeten worden geschonken aan het opleidingsniveau en de werkervaringen van de betrokken administratieve functionarissen. Teneinde een eenmaal bereikt niveau te kunnen handhaven zal de Directie Financiën moeten (blijven) beschikken over adequaat opgeleid personeel. Tevens adviseert de Rekenkamer om aandacht te schenken aan de Informatiebehoeften van alle gebruikers van de financiële rapportages. Een aanzet -in hoofdlijnen- tot het wegwerken van de geconstateerde tekortkomingen is in bijlage 6 van dit rapport opgenomen.

De minister van Financiën kon zich grotendeels vinden in de kritiek van de Rekenkamer op de Jaarrekeningen 1990 - 1996. Om te komen tot een verbetering van de financiële administratie was door de minister al een aantal maatregelen genomen dan wel voorgesteld. De Rekenkamer vraagt zich af of deze maatregelen voldoende zijn om te komen tot een structurele verbetering van de financiële administratie van het Land of dat ze alleen correctie van de geconstateerde fouten op het oog hebben. De getroffen maatregelen zullen pas bij het onderzoek naar de Jaarrekening 1997 en volgende jaren op hun merites worden beoordeeld.



## 1 Inleiding

### 1.1 Algemeen

Krachtens artikel 42 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) diende de minister van Financiën de jaarrekening van de Algemene Dienst van het land Aruba vóór 1 juni van het daaropvolgende dienstjaar aan de Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) te zenden. Kortheidshalve wordt het land Aruba in het vervolg aangeduid met Land.

Aan dit voorschrift was voor geen van de jaarrekeningen 1990 tot en met 1996 (1990 - 1996) voldaan. Om deze reden en ook door gebrek aan personeel en middelen en vanwege andere prioriteitstellingen (onder andere het onderzoek naar een viertal projecten Vervoer en Communicatie), kon de Rekenkamer niet voldoen aan haar wettelijke verplichting de jaarrekeningen vóór 1 september, c.q. binnen 12 weken na ontvangst, te beoordelen en hierover te rapporteren.

Volgens artikel 1 juncto het eerste en tweede lid van artikel 24 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba (PB 1956 no. 35), zoals gewijzigd, houden de werkzaamheden van de Rekenkamer ten aanzien van de jaarrekening het volgende in:

#### Artikel 1

*De controle op het geldelijk en materieel beheer in de ruimste zin geschiedt -ongeacht welke vorm aan dat beheer is gegeven- door de Rekenkamer.*

Het eerste en tweede lid van artikel 24 van deze landsverordening bepalen voorts:

1. *De Algemene Rekenkamer onderzoekt:*
  - a. *of de jaarrekening van het Land, bedoeld in artikel 42 van de Comptabiliteitsverordening 1989, en de jaarrekeningen van de landsbedrijven, bedoeld in artikel 36 van de Comptabiliteitsverordening 1989, van de bij landsverordening ingestelde rechtspersoonlijkheid bezittende bedrijven en instellingen, bedoeld in artikel 38 van de Comptabiliteitsverordening 1989, en van de begrotingsfondsen, bedoeld in artikel 39 van de Comptabiliteitsverordening 1989, alle artikelen bevatten, die volgens de voorschriften daarin moeten voorkomen;*
  - b. *of de onder a bedoelde jaarrekeningen zijn opgemaakt in overeenstemming met de vastgestelde begrotingslandsverordeningen;*
  - c. *of bij het invorderen van ontvangsten en het doen van betalingen de wettelijke regelingen en de besluiten en beschikkingen van het bevoegde gezag zijn in acht genomen.*
2. *De Rekenkamer zal verder zoveel mogelijk er op toezien dat de vorderingen en verplichtingen van het Land met de vereiste voortvarendheid worden geliquideerd en dat alle gelden en goederen van het Land doelmatig worden beheerd.*

Het uitgangspunt, dat de Rekenkamer bij haar onderzoeken gebruik kan maken van de resultaten van de werkzaamheden van de Centrale Accountantsdienst (CAD), of enig andere controlerende accountant, wordt verwoord in het derde lid van artikel 24 van voorgenoemde landsverordening. Middels eigen waarneming overtuigt de Rekenkamer zich ervan dat de CAD of de controlerende accountant voldoende aandacht heeft besteed aan de eisen, gesteld in het eerste en tweede lid van artikel 24. De personele bezetting van de Rekenkamer was steeds op dit uitgangspunt gebaseerd.

De CAD voerde ingevolge zijn permanente opdracht onderzoek uit naar de jaarrekeningen 1990 - 1996 en legde de resultaten hiervan vast in de volgende rapporten:

**Tabel 1: Rapporten jaarrekeningen 1990-1996 Centrale Accountantsdienst**

Jaar	Nummer	Datum
1990	95.020	29 september 1995
1991	95.023	13 december 1995
1992	96.001	26 januari 1996
1993	96.007	18 april 1996
1994	96.013	31 juli 1996
1995	96.015	28 oktober 1996
1996	97.044	31 oktober 1997

Evenals in zijn rapporten betreffende de voorgaande rekeningen 1987 tot en met 1989 gaf de CAD aan op de jaarrekeningen 1990 - 1996 geen accountantscontrole te hebben kunnen toepassen. Hierdoor zag de Rekenkamer zich voor het probleem geplaatst dat zij zich, gezien haar personeelsbezetting, niet van haar wettelijke taak kon kwijten. Hierop zal in paragraaf 1.4 nader worden teruggekomen.

## 1.2 Samenstelling jaarrekening

De verantwoordelijkheid voor het samenstellen van de jaarrekening van het Land ligt bij de minister van Financiën. In verband met onderbezetting en beperkte kennis van zaken bij de Directie Financiën besloot de minister van Financiën het samenstellen van de jaarrekeningen 1990 - 1993 van het Land uit te besteden aan een extern accountantskantoor. Deze jaarrekeningen waren voorzien van een samenstellingsverklaring. De jaarrekeningen 1994 - 1996 daarentegen waren door de Directie Financiën, bijgestaan door externe deskundigen, zelf opgesteld.

## 1.3 Tekortkomingen financiële administratie

De financiële administratie in de jaren 1990 - 1996 schoot op veel plaatsen ernstig tekort. Deze tekortkomingen werden in de verslagen van de minister van Financiën, opgenomen in de jaarrekeningen, toegelicht. Deze onvolkomenheden waren er tevens de oorzaak van dat de CAD geen accountantscontrole kon toepassen. Om deze redenen werden ook geen accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen 1990 - 1996 afgegeven.

De minister van Financiën meldde in zijn verslag bij de jaarrekening 1995 het volgende:

*'In de verslagen van de jaarrekeningen 1990 tot en met 1994 werd melding gemaakt van de problematiek ten aanzien van de in die jaren gevoerde administratie.*

*Over het dienstjaar 1995 is deze situatie in positieve zin gewijzigd. Hoewel er ook voor 1995 ten aanzien van de volledigheid en betrouwbaarheid van de jaarrekening als verantwoordingsstuk nog beperkingen bestaan heeft het in 1994 onder de naam FINAR gestarte verbeterings- en reorganisatieprogramma bij de Directie Financiën reeds aanzienlijke verbeteringen gebracht.'*

De Rekenkamer kon noch met betrekking tot de jaarrekening 1995 van het Land noch tot die van 1996 materiële verbeteringen vaststellen ten opzichte van voorgaande jaren.

De verwachting van de Directie Financiën was dat in 1996 verbeteringen, voortvloeiende uit het in 1995 opgestarte project 'Balanssanering', zichtbaar zouden worden. De Rekenkamer heeft niet veel verbeteringen kunnen vaststellen.

Volgens het verslag van de minister van Financiën, opgenomen in de jaarrekening over 1996, zouden de schulden en vorderingen van deelnemingen en participaties zijn afgestemd en formeel ook zijn afgewikkeld in de jaarrekening 1996. Van een formele afwikkeling was geen sprake, getuige de twee 'veeg'verordeningen die thans worden voorbereid, namelijk één 'veeg'verordening voor de kwijtscheldingen van de vorderingen / schulden en één voor de schenkingen. De Rekenkamer is van mening dat -strikt genomen- er pas sprake is van een succesvolle balanssanering indien alle betrokken partijen zich schriftelijk akkoord hebben verklaard met de uitkomst, zoals die is opgenomen in de jaarrekening van het Land, en de Staten ook hun goedkeuring hebben verleend aan de balanssanering.

De Rekenkamer verwijst in dit verband naar de zogenaamde 'opschoningsactie' van 1987. In dat jaar werden diverse vorderingen in de administratie van het Land 'opgeschoond' (bijvoorbeeld Arubus N.V. (Arubus) en Aruven N.V. (Aruven)) zonder dat de 'tegenpartij' daarvan op de hoogte was. De cijfers van de tegenpartij werden derhalve niet aangepast. Aangezien bij de opstelling van de jaarrekening 1990 (en volgende jaren) de jaarrekeningen van de 'tegenpartij' als uitgangspunt dienden voor de bepaling van de stand van de vordering, dan wel van de schuld, werden de in 1987 opgeschoonde bedragen weer opgevoerd in de jaarrekening 1990 van het Land.

Er is overigens wel sprake van een aanzienlijke verbetering in de administratieve verwerking. Zo is er vanaf de jaarrekening 1995 een met de jaarrekening aansluitend grootboek en is de jaarrekening 1996 in vergelijking met voorgaande jaren redelijk op tijd ter beschikking gekomen.

#### 1.4 Voorgeschiedenis jaarrekeningen 1990 - 1996

Naar aanleiding van de ontstane discussie rondom de rekeningen 1987 - 1989, waarvoor korthedshalve wordt verwezen naar de rapporten van de Rekenkamer inzake deze rekeningen, besloot de regering in 1993 om een externe accountant in te schakelen bij het wegwerken van de achterstallige jaarrekeningen 1990 - 1993. Tegelijkertijd werd het verbeteringsproces van het financieel beheer (FINAR) in gang gezet. In februari 1996 besloten de Staten uiteindelijk overeenkomstig het voorstel van de Rekenkamer om - onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat hoofddoelstelling en afgeleide doelstellingen van het verbeteringsproces FINAR schriftelijk zouden worden vastgelegd, onder vermelding van een tijdpad voor de realisatie hiervan- de achterstallige jaarrekeningen 1987 - 1995 globaal te beoordelen in plaats van deze te controleren. Deze instemming van de Staten is tot nog toe niet wettelijk vastgelegd, omdat de regering niet genegen was aan de formalisering van het besluit van de Staten medewerking te verlenen, terwijl de Staten niet reageerden op het verzoek van de Rekenkamer om hiertoe over te gaan. Evenmin voldeed de regering aan de door de Staten gestelde voorwaarde om een plan op te stellen waaruit de hoofddoelstelling en afgeleide doelstellingen zouden moeten blijken onder vermelding van het tijdpad waarbinnen deze doelstellingen zullen worden gerealiseerd.

Voor wat betreft de jaarrekening 1996 heeft de Rekenkamer nog geen reactie ontvangen op een brief waarin aan de Staten werd gevraagd om een besluit te nemen over de wijze van afdoening van deze jaarrekening en dit besluit hieromtrent te formaliseren.

De ministerraad heeft namelijk besloten dat de jaarrekening 1996 evenals de voorgaande jaarrekeningen niet aan accountantscontrole wordt onderworpen. Gegeven dit besluit zag de Rekenkamer zich, gezien haar personeelsbestand en de stand van de administratieve organisatie en interne controle van het overheidsapparaat, genoodzaakt om ook omtrent de jaarrekening 1996 een rapport van bevindingen uit te brengen. Dit strookt niet met de wettelijke bepalingen. Daarom dringt de Rekenkamer onverminderd erop aan alsnog een besluit te nemen over de jaarrekening 1996 en tot formalisering van de besluiten ten aanzien van de jaarrekeningen 1986 - 1996 over te gaan.

### **1.5 Reikwijdte rapport Algemene Rekenkamer Aruba**

De CAD gaf in de in tabel 1 genoemde rapporten aan dat in verband met een gebrekkig functionerende administratieve organisatie bij de overheidsdiensten en bij de Directie Financiën in het bijzonder er geen sprake kon zijn van een op doelmatige wijze in te stellen accountantscontrole. De Rekenkamer kon op grond van haar bevindingen deze conclusie onderschrijven. Bij haar onderzoek naar deze jaarrekeningen maakte de Rekenkamer gebruik van de door de CAD hieromtrent opgestelde rapportages. Daarnaast verrichtte de Rekenkamer beperkt aanvullend onderzoek.

De Rekenkamer had, naast het onderzoek naar de rechtmatigheid en volledigheid van de jaarrekeningen, weinig mogelijkheden om het beheer van gelden en goederen van het Land op doelmatigheid te beoordelen.

Niet alleen was er te weinig tijd voor een dergelijk doelmatigheidsonderzoek, maar ontbraken ook de daartoe noodzakelijke voorwaarden in de vorm van een aanvaardbaar functionerende administratie.

Gelet op het voorgaande is het duidelijk dat dit rapport niet anders mag worden gezien dan als een rapport van bevindingen. Het aantal in dit rapport beschreven tekortkomingen is niet limitatief; het beperkt zich slechts tot een aantal belangrijke constatering.

## 2 Wettelijk kader

### 2.1 Comptabiliteitsverordening 1989

Het opstellen van de jaarrekening dient te geschieden in overeenstemming met de op 1 januari 1990 van kracht geworden Comptabiliteitsverordening 1989. Regels aangaande de jaarrekening van het Land komen aan de orde in hoofdstuk VIII, artikelen 41 tot en met 45, van deze verordening.

Hierin zijn onder andere de volgende bepalingen opgenomen:

- het eerste lid van artikel 41 bepaalt dat iedere minister na afloop van een dienstjaar een exploitatie-overzicht over dat dienstjaar dient samen te stellen. Het tweede lid schrijft voor dat dit exploitatie-overzicht, vergezeld van een toelichting houdende een nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens in het exploitatieoverzicht vóór 1 april van het daaropvolgende dienstjaar aan de minister van Financiën dient te worden gezonden;
- het eerste lid van artikel 42 bepaalt dat de minister van Financiën jaarlijks de jaarrekening van het Land over het afgelopen dienstjaar samen dient te stellen en deze vóór 1 juni aan de Rekenkamer dient te zenden;
- het eerste lid van artikel 45 bepaalt dat uiterlijk op 1 september van het jaar, volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, het ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening dient te worden aangeboden aan de Staten.

Voor wat betreft de jaarrekeningen 1990 - 1996 was aan geen van bovenstaande voorschriften voldaan.

Voorts bepaalt het tweede lid van artikel 42 dat de jaarrekening van het Land in ieder geval bestaat uit:

- a) een balans;
- b) een exploitatierekening;
- c) een staat van investeringen;
- d) een staat van herkomst en besteding der middelen;
- e) een overzicht van elk ministerie als bedoeld in artikel 41, tweede lid;
- f) een toelichting, houdende een nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens, opgenomen in de onderdelen a tot en met c.

Aan het bepaalde in de letters e en f van het tweede lid van dit artikel was niet geheel voldaan. Zowel de volledigheid als de nauwkeurigheid van de toelichting lieten te wensen over. Overigens zijn de jaarrekeningen 1990 - 1996 opgemaakt overeenkomstig de voor die jaren opgestelde begrotingen. Echter, de begrotingen voldeden niet aan het bepaalde in artikel 2 van de Comptabiliteitsverordening 1989, namelijk dat iedere minister voor het komende dienstjaar een ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van de begroting voor zijn ministerie opstelt. Jaarlijks werd er één ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting, bestaande uit zeven deelbegrotingen, ter goedkeuring aan de Staten aangeboden, in plaats van zeven ontwerp-landsverordeningen.

Artikel 43 van de Comptabiliteitsverordening 1989 vermeldt dat de inrichting van de in artikel 42 genoemde bestanddelen van een jaarrekening dient te geschieden overeenkomstig bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgestelde modellen.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren geen modellen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld. Het ontbreken van deze modellen maakte het de Rekenkamer onmogelijk de naleving van de bepaling van het eerste lid, letter a, van artikel 24 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba na te gaan. Volgens dit artikel dient de Rekenkamer onder andere te onderzoeken of de jaarrekening van het Land alle posten bevat die volgens de voorschriften daarin moeten voorkomen.

## 2.2 Stelselwijziging

### *Wettelijke regeling*

Per 1 januari 1990 vond met het van kracht worden van de Comptabiliteitsverordening 1989 een stelselwijziging plaats. Het van oudsher gehanteerde principe van verantwoording op kasbasis werd vervangen door verantwoording op transactiebasis.

Volgens de memorie van toelichting behorende bij de Comptabiliteitsverordening 1989 *"houdt zulks in, dat als kosten moeten worden gezien de financiële gevolgen die verbonden zijn aan het afsluiten van een transactie of het leveren van een prestatie, ongeacht of deze financiële gevolgen terstond in contant geld ofwel later per bankoverschrijving worden voldaan"*.

Evenzo wordt in deze memorie van toelichting ten aanzien van de middelenpost Inkomsten- en winstbelasting het volgende opgemerkt: *"Meer objectief is het om de hiervoor genoemde belastingen als middel te verantwoorden van het jaar waarin het Land recht kan doen gelden op de desbetreffende belastingen; dat is bij de inkomstenbelasting en winstbelasting derhalve het jaar waarin inkomen is verdiend c.q. winst is gemaakt."*

De Rekenkamer stelde vast dat bij Ministeriële Regeling van 22 december 1994 (AB 1994 no. 58) tot wijziging van de Regeling centrale begrotings- en financiële administratie (AB 1990 no. 98) *"een tweetal nuanceringen met betrekking tot consequenties van het transactiesysteem"* werden ingevoerd in artikel 15a, luidende als volgt:

1. *De kosten wegens salarissen en sociale lasten worden geboekt onder het dienstjaar waaronder zij geboekt zijn ingevolge de artikelen 19 en 20 van de Regeling overige financiële administraties (AB 1991 no. 115).*
2. *De middelen, afkomstig van bij kohier op te leggen belastingen, worden geboekt onder het dienstjaar waaronder de desbetreffende belasting is opgelegd.*

De Rekenkamer merkt op dat in deze ministeriële regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten belastingen, zoals aanslagbelastingen en afdrachtsbelastingen. Het gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld loonbelasting, die een afdrachtsbelasting is welke op aangifte wordt afgedragen en dus in principe niet onder de ministeriële regeling valt, toch deze regeling volgt zodra er een naheffingsaanslag wordt opgelegd. Hierdoor worden de beginselen van het transactiesysteem doorbroken bij afdrachtsbelastingen, zodra er sprake is van naheffingsaanslagen. Dit stelsel schrijft voor dat de opbrengsten worden verantwoord in het jaar, waarop deze betrekking hebben.

Door de introductie van artikel 15a in de Regeling centrale begrotings- en financiële administratie wordt het mogelijk om bepaalde posten in de exploitatierekening (met name de twee voornaamste posten: personeelskosten en belastingen) op kasbasis te verantwoorden met alle gevolgen van dien.

De Rekenkamer is dan ook de mening toegedaan dat er geen sprake is van 'nuanceringen' doch van bepalingen die in strijd zijn met de grondgedachte van de Comptabiliteitsverordening 1989, zoals verwoord in artikel 1:

*In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:*

*Kosten: in het verleden aangegane, huidige en toekomstige betalingsverplichtingen van het Land betrekking hebbende op één dienstjaar;*

*Middelen: in het verleden ontvangen, huidige en toekomstige inkomsten van het Land betrekking hebbende op één dienstjaar.*

De memorie van toelichting meldt ten aanzien hiervan het volgende:

*"Ten aanzien van kosten en middelen blijkt duidelijk uit deze definities, dat verantwoording daarvan geschiedt ten laste respectievelijk ten gunste van het dienstjaar waarop zij betrekking hebben, ongeacht in welk jaar zij worden of zijn betaald, respectievelijk ontvangen."*

De Rekenkamer kan begrip opbrengen voor de praktische problemen bij de toerekening van de aanslagbelastingen (inkomsten- en winstbelasting) aan enig dienstjaar omdat op het moment van opstelling van de jaarrekening nog niet bekend is welk inkomen is verdiend, dan wel welke winst is gemaakt, door de belastingplichtigen.

De Rekenkamer beveelt aan deze afwijking in de Comptabiliteitsverordening 1989 zelf te regelen en niet in een ministeriële regeling.

Tegenover de andere 'nuanceringen' (belastingen, niet zijnde aanslagbelastingen, en de salarissen) staat de Rekenkamer minder positief. Immers, door de introductie van het kasbasissysteem voor bepaalde posten wordt de mogelijkheid geboden om te schuiven met middelen en uitgaven, terwijl met het nieuwe stelsel onder andere juist werd beoogd hieraan een einde te maken. Als gevolg van de selectieve herintroductie van het kasstelsel kan inbreuk worden gedaan op het budgetrecht van de Staten door uitgaven te vertragen dan wel te versnellen al naar gelang de mate van uitputting van de begroting van het lopend jaar. De praktische voordelen van de gekozen oplossing wegen naar de mening van de Rekenkamer niet op tegen dit nadeel.

#### *Praktische uitwerking*

Als gevolg van de stelselwijziging weken de beginsaldi van de bezittingen en de schulden van de jaarrekening 1990 van het Land sterk af van de eindsaldi van de bezittingen en schulden van de rekening 1989 van het Land. Een overzicht van deze verschillen is opgenomen in bijlage D van de jaarrekening 1990 van het Land. Een onderzoek naar het ontstaan en bestaan van de bezittingen en schulden werd nimmer ingesteld.

Naast diverse op- en afwaarderingen van balansposten om tot de beginsaldi 1990 te komen, vonden nog grote aantallen correcties in de exploitatierekening plaats. Alle kosten en middelen die betrekking hadden op 1989 of eerder en die geboekt waren in de exploitatierekening van 1990 of later werden in de beginbalans gecorrigeerd. Dit betekende dat deze kosten en middelen niet in enig jaar ten laste of ten gunste kwamen van bepaalde begrotingsposten en dat hierover derhalve geen verantwoording werd afgelegd.

Het gesaldeerde effect van de correcties bedroeg volgens bijlage D van de jaarrekening 1990 van het land Afl. 24,6 miljoen en werd ten laste van de post 'Saldi reserve' gebracht.

De grote aantallen correcties, die door de externe accountant bij het samenstellen van de jaarrekening 1990 van het Land werden uitgevoerd om de kosten en middelen die betrekking hadden op 1990 ook als last dan wel als bate van 1990 te verantwoorden, illustreren de moeizame wijze waarop de Comptabiliteitsverordening 1989 werd ingevoerd.

Het doel van het nieuwe stelsel was om op elk moment een juist inzicht te krijgen in de stand van de financiële situatie van het Land. De invoering van het nieuwe systeem bracht voor diverse posten bij het samenstellen van de jaarrekening 1990 van het Land waarderingsproblemen met zich mee.

Verwezen wordt onder meer naar de opmerkingen bij de balansposten vaste activa, debiteuren inzake belastingopbrengsten alsmede voorzieningen. De Rekenkamer is dan ook van mening dat dit doel niet wordt bereikt, zolang de probleempunten niet op een behoorlijke wijze zijn opgelost.

### **2.3 Grondslagen waardering en resultatenbepaling**

Het Land kende tot en met 1996 geen jaarrekeningenrecht. Volgens de jaarrekeningen van het Land was bij de bepaling van de grondslagen aansluiting gezocht bij de Nederlandse Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften, welke laatstelijk gewijzigd waren per 1 januari 1995. Deze voorschriften hadden als uitgangspunt te komen tot verantwoording op basis van het stelsel van baten en lasten. Het in deze Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften gehanteerde referentiekader was Titel 9, Boek 2 van het (Nederlandse) Burgerlijk Wetboek.

Zoals reeds in paragraaf 2.1 aan de orde is gesteld waren de in artikel 43 van de Comptabiliteitsverordening 1989 aangekondigde en bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vast te stellen modellen ten tijde van het schrijven van dit rapport formeel niet vervaardigd.

Wel is een door de externe accountant en de Directie Financiën opgesteld concept-model voor de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling, blijktens het verslag van het Overlegorgaan Project Jaarrekeningen van 29 december 1994, in principe geaccepteerd door de ministerraad.

De in dit voorstel gepresenteerde waarderingsgrondslagen weken echter af van de grondslagen, zoals die in de jaarrekeningen waren vermeld. De wijziging was met name van belang voor de waarderingsproblemen van deelnemingen en kapitaalverstrekkingen. Zo dienden deelnemingen in het voorstel te worden gewaardeerd op basis van de netto-vermogenswaarde. In de jaarrekening werden deelnemingen gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere netto-vermogenswaarde. Waarderingen tegen verkrijgingsprijs in plaats van tegen netto-vermogenswaarde leidden in de loop der jaren tot aanzienlijke verschillen. Ook bij de waardering van kapitaalverstrekkingen was sprake van een wijziging ten opzichte van het voorstel. Hierin werd nog onderscheid gemaakt tussen kapitaalbreng in bij landsverordening ingestelde lichamen en kapitaalbreng in overheidsbedrijven. Eerstgenoemde kapitaalbreng zou gewaardeerd worden tegen nominale waarde, verminderd met een eventuele voorziening uit hoofde van geleden verliezen, terwijl kapitaalbreng in overheidsbedrijven zou worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Dit onderscheid werd bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening niet meer gemaakt doch wel toegepast.

Overigens dienden volgens de Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften 1995 activa en passiva te worden gewaardeerd op basis van verkrijgings- of vervaardigingsprijs.



Voorts heeft de Rekenkamer principiële bezwaren tegen het niet volledig opnemen van alle bezittingen op de balans en het niet vormen van voorzieningen voor verplichtingen op het moment dat deze ontstaan (duurtetoeslagen, uitkering bij wijze van pensioen, pensioenen gezagsdragers, overbruggingstoelage ministers en Statenleden, voorzening groot onderhoud en dergelijke).

## 2.4 Presentatie jaarrekening

De Rekenkamer kon bij gebrek aan de in artikel 43 van de Comptabiliteitsverordening 1989 bedoelde vastgestelde modellen niet toetsen of de inrichting van de gepresenteerde jaarrekening voldeed aan de wettelijk gestelde eisen.

Wel stelde de Rekenkamer vast dat de opzet van de jaarrekening 1990 en volgende jaren voor wat betreft de exploitatierekening (hoofdstuk 2 in de jaarrekening) identiek is aan die van de desbetreffende landsverordening tot vaststelling van de begroting van het betreffende jaar.

De Rekenkamer stelde verder vast dat de aan haar aangeboden jaarrekeningen niet volledig waren. Immers, de exploitatie-overzichten per ministerie, vergezeld van een toelichting, houdende een nauwkeurige en volledige verklaring van de gegevens in het exploitatie-overzicht, waren niet bij de jaarrekeningen gevoegd.

De Rekenkamer constateerde bovendien dat de toelichting op zowel de balans als de exploitatierekening in de jaarrekeningen 1990 - 1996 een groot aantal onjuistheden kende en dat de bij de exploitatierekening verstrekte specificaties een grote mate van details bevatten. Ook constateerde de Rekenkamer dat als er al sprake was van een toelichting bij de exploitatierekening dat deze niet verder ging dan het constateren van de verschillen tussen de begrote en de werkelijke cijfers. Dit was ontoereikend, omdat hiermede geen (relevante) informatie wordt toegevoegd over het gevoerde beleid.

Van belang is om het werkelijke beleid, vertaald naar florins, te confronteren met het voorgenomen beleid, eveneens vertaald naar florins en eventuele verschillen op zodanige wijze toe te lichten dat de Staten inzicht krijgen in de mate en de wijze van verwezenlijking van het voorgenomen beleid.

Overigens had de CAD de Directie Financiën op de onjuistheden in de toelichting behorende bij de jaarrekening gewezen, maar laatstgenoemde koos ervoor deze niet aan te passen.

### 3 Administratieve organisatie en interne controle Directie Financiën

Binnen het financieel beheer van het Land vervult de Directie Financiën, die onder andere de volgende functies heeft, een centrale rol:

- het verstrekken van informatie aan de leidinggevende organen ten behoeve van het besluitvormingsproces. Dit betreft niet alleen informatie ten behoeve van de ministers, maar ook ten behoeve van de leiding van de Directie Financiën en andere directies, diensten en afdelingen (kredietbewaking, liquiditeitsplanning en dergelijke);
- het verstrekken van informatie aan de lagere niveaus ten behoeve van de uitvoering van de werkzaamheden;
- het verstrekken van informatie ten behoeve van het afleggen van verantwoording;
- het samenstellen van begrotingen en jaarrekeningen;
- het uitvoeren van interne controle.

Wil de Directie Financiën bovengenoemde functies goed vervullen dan dient de administratieve organisatie, inclusief de daarin verweven maatregelen van interne controle, te voldoen aan minimale eisen, zoals:

- de aanwezigheid en goede werking van door de minister van Financiën geautoriseerde organisatie-schema's, taak- en functiebeschrijvingen, bevoegdheden, procedures en richtlijnen;
- het uitoefenen van controle op uitvoering van taken en naleving van bevoegdheden, procedures en richtlijnen;
- de aanwezigheid van functiescheldingen;
- het aanleggen van registers van belangrijke overeenkomsten;
- het bijhouden van standenregisters voor de periodieke betalingen en ontvangsten;
- het frequent doen aansluiten van het grootboek met de sub-administratie.

De Rekenkamer constateerde met betrekking tot de jaarrekeningen 1990 - 1996 onder meer de volgende tekortkomingen:

- het ontbreken van geformaliseerde taak- en functiebeschrijvingen, procedures en richtlijnen;
- het onvoldoende of helemaal niet uitvoeren van een aantal administratieve werkzaamheden zowel op lager als op hoger niveau (afstemming financiële verhoudingen tussen Land en bedrijven / Instellingen / Ontvanger der Belastingen; adequate registratie van opgenomen leningen / uitgegeven leningen; aansluiting van sub-administraties met de corresponderende post uit de hoofdadministratie; uitzoeken van tussenrekeningen; aansluiting met banksaldi);
- het vrijwel ontbreken van controle op juistheid en volledigheid van boekingen, hetgeen in een zeer groot aantal correctieboekingen ter waarde van miljoenen florin resulteerde. Deze correctieboekingen werden in 1995 en 1996 versluierd door het creëren van de grootboekrekeningen 'Kosten voorgaande jaren' en 'Middelen voorgaande jaren'. De exploitatierekening 1995 telde 275 (1994: 250) verschillende grootboekrekeningen voor kosten. In 1994 werd de grootboekrekening 'Kosten voorgaande jaren' geïntroduceerd; gebleken is dat in 1996 (tot en met september), onnodig, voor ongeveer 9 miljoen florin aan kosten, investeringen en voorschotten, betrekking hebbende op 1995 was geboekt, als 'Kosten voorgaande jaren'. Deze boekingen waren reeds verricht ruim voordat het grootboek 1995 werd afgesloten en hadden derhalve nog in het boekjaar 1995 kunnen worden verantwoord.

Deze werkwijze ondermijnde niet alleen het transactiestelsel, maar gaf ook een vertekend beeld, omdat diverse kostensoorten verzameld werden op één grootboekrekening. Ook de confrontatie met begrote cijfers verloor hierdoor haar betekenis;

- het vrijwel ontbreken van interne controle in de verslagperiode;
- het ontbreken van actuele periodieke verslaggeving (per maand / kwartaal / jaar), waarin begroting en werkelijkheid met elkaar waren geconfronteerd. Ook een analyse van onder- / overschrijdingen (kredietbewaking) was door de administratie niet gemaakt;
- het niet optimaal functioneren van de informatievoorziening van de diensten en de ministers naar de Directie Financiën. Hierdoor werd het risico vergroot dat informatie niet juist, tijdig of volledig in de jaarrekeningen werd verwerkt;
- het ontbreken van een zelfstandig balansonderzoek van de beginbalansposten. Hierdoor bestaat onzekerheid ten aanzien van de getrouwheid van de in de beginbalans opgenomen posten.

De kwaliteit van de financiële administratie was mede om voornoemde redenen onvoldoende. Niettegenstaande de reparaties die door de Directie Financiën werden uitgevoerd, bleef de informatieve waarde van de jaarrekeningen 1990 - 1996 van het Land gering.

In de eerste plaats door het tijdsverloop (volgens de Comptabiliteitsverordening 1989 dient een jaarrekening uiterlijk op 1 september van het daaropvolgende dienstjaar aan de Staten te worden aangeboden), in de tweede plaats door de verschuiving van posten van materiële betekenis over de verschillende jaren en tenslotte door de vele onzekerheden en onjuistheden. De onzekerheden vonden mede hun oorzaak in de achterstanden bij andere diensten en bedrijven, waardoor in de jaarrekeningen een groot aantal schattingen waren opgenomen.

## 4 Begroting

Een taakstellende begroting kent onder meer de volgende functies:

- het geven van een samenvattend en geïntegreerd overzicht van toekomstige activiteiten en de hiermee te bereiken resultaten, respectievelijk doelstellingen;
- het fungeren als richtlijn voor de verantwoordelijke functionarissen, die tevens een vorm van beleidsoverdracht inhoudt;
- de machtiging om uitgaven te doen, respectievelijk verplichtingen aan te gaan;
- een middel om de uitvoering van het beleid te coördineren;
- een middel voor de betrokken functionarissen bij het afleggen van verantwoording terzake van aan hen gedelegeerde bevoegdheden;
- een instrument om het beleid en de uitvoering hiervan te toetsen.

Wil een taakstellende begroting bovenstaande functies goed vervullen dan dient deze realistisch en met grote nauwgezetheid te worden opgesteld.

Met betrekking tot de begrotingen 1990 - 1996 van het Land werden echter onder meer de volgende tekortkomingen geconstateerd;

- naast de posten die niet of nauwelijks te begroten waren (zoals koersverschillen) werden in de begrotingen ook jaarlijks terugkerende uitgaven niet of niet realistisch begroot (kosten boedelscheiding, rentekosten, afschrijvingskosten);
- de landsverordeningen tot wijziging van de Landsverordeningen tot vaststelling van de begrotingen 1990 - 1996 waren nog niet ter goedkeuring aangeboden aan de Staten.

De begrotingsfunctie 'machtiging tot het doen van uitgaven' werd hiermee buitenspel gezet.

De artikelen 14 tot en met 16 van hoofdstuk III van de Comptabiliteitsverordening 1989 bepalen het volgende:

Artikel 14:

1. *Bij landsbesluit kan aan de betrokken minister machtiging worden verleend tot:
 
  - a. overschrijding van de in de begroting voor zijn ministerie geraamde kosten;
  - b. overschrijding van in de begroting van zijn ministerie geraamde investeringen of het doen van niet in die begroting geraamde investeringen, mits het betreft het aangaan van betalingsverplichtingen die geen uitstel gedogen tot het volgend begrotingsjaar.*
2. *De voordracht voor een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid, wordt gedaan door de betrokken minister in overeenstemming met de minister van Financiën; de voordracht wordt niet gedaan, dan nadat de betrokken minister en de minister van Financiën het ontwerp van het landsbesluit, vergezeld van zowel de toelichting met betrekking tot de middelen ter dekking van de betrokken kosten, als het advies dat de Raad van Advies over het ontwerp aan de genoemde ministers heeft uitgebracht, aan de Staten hebben overgelegd en de Staten gedurende twee weken de gelegenheid is geboden hun wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de betrokken minister en de minister van Financiën.*
3. *De betrokken minister stelt terstond na de totstandkoming van een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid, een ontwerp voor een landsverordening tot wijziging van de landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie op.*

*Hij zendt het ontwerp zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval vóór 1 april van het daaropvolgende dienstjaar aan de minister van Financiën; op het ontwerp is artikel 3, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.*

Artikel 15:

*Indien het aangaan van een betalingsverplichting zo dringend gewent is, dat daarvoor niet de procedure als bedoeld in artikel 14, kan worden gevolgd, geschiedt het aangaan van die betalingsverplichting ten laste van de post onvoorziene kosten, bedoeld in artikel 2, vierde lid, bij landsbesluit, op voordracht van de betrokken minister in overeenstemming met de minister van Financiën.*

Artikel 16:

1. *Bij landsbesluit kan aan de minister van Financiën machtiging worden verleend, tot het doen van betalingen waarvoor op de begroting van het desbetreffende ministerie geen gelden zijn opgenomen, of geen gelden meer beschikbaar zijn.*
2. *De minister ten laste van wiens begroting de in het eerste lid genoemde kosten worden gemaakt, stelt terstond na de totstandkoming van een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid, een ontwerp voor een landsverordening tot wijziging van de landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie op. Hij zendt het ontwerp zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval vóór 1 april van het daaropvolgende dienstjaar aan de minister van Financiën; op het ontwerp is artikel 3 eerste lid, van overeenkomstige toepassing.*

Door het goedkeuren van deze artikelen stemden de Staten in wezen in met een uitholling van hun budgetrecht. Immers, de mogelijkheid werd geschapen om bij landsbesluit, weliswaar achteraf goedgekeurd bij landsverordening, de begroting te overschrijden of uitgaven te doen die oorspronkelijk niet waren begroot.

Over de dienstjaren 1990 - 1996 kwamen veel begrotingsoverschrijdingen voor. Ten onrechte ontbraken landsbesluiten, die machtiging verleenden tot deze overschrijdingen; eveneens ontbraken de landsverordeningen tot wijziging van de Landsverordeningen tot vaststelling van de begrotingen van het Land voor de dienstjaren 1990 - 1996. Aan het derde lid van artikel 14 van de Comptabiliteitsverordening 1989 was derhalve niet voldaan. De geconstateerde begrotingsafwijkingen zijn in bijlage 3 (3.1 - 3.7) per dienstjaar per ministerie weergegeven. Tevens zijn deze begrotingsafwijkingen grafisch weergegeven per ministerie in bijlage 4 (4.1 - 4.21). Voorts is in bijlage 4 de confrontatie van de begrotingen en de jaarrekeningen 1990 - 1996 grafisch weergegeven op het niveau van hoofdkostensoorten (4.22 - 4.68) en op het niveau van kostensoorten (4.69 - 4.85) om enigszins inzicht te geven in de meest in het oog springende begrotingsoverschrijdingen. Deze grafieken zijn opgesteld op basis van de cijfers, opgenomen in bijlage 2, tabel 2.3.

## 5 Balans per 31 december 1990 - 1996

### 5.1 Materiële vaste activa

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.1.

#### *Waarderingsgrondslag*

Vaste activa worden gewaardeerd tegen historische aanschafwaarde, verminderd met lineaire afschrijving, welke gebaseerd is op de verwachte levensduur. Voorts wordt vermeld dat in de jaarrekening slechts die vaste activa worden verantwoord, die tegen een offer door het Land zijn verkregen en naar hun aard duurzaam dienstbaar zijn.

#### *Geconstateerd*

Ten behoeve van de jaarrekeningen van het Land was door de Directie Financiën niet nagegaan of de op de balans opgenomen activa fysiek aanwezig waren en of deze nog een reële boekwaarde hadden. Voorts was niet vastgesteld of alle bezittingen die het Land in eigendom had ook als zodanig bij het Land geregistreerd stonden. De Directie Financiën had ten tijde van het schrijven van dit rapport hiernaar nog geen onderzoek (laten) verricht(en). Evenmin was vastgesteld of de gepresenteerde boekwaarde van de vaste activa reëel was en of er sprake was van volledig eigendomsrecht.

Zo was bijvoorbeeld het gebouw Bushiri, volgens de jaarrekening van de Stichting Aruba Hospitality Trade & Training Center, eigendom van het Land. Het gebouw kwam echter niet voor op het overzicht aangaande materiële vaste activa van het Land.

Het gebouw, waarin het Dr. Horacio E. Oduber Hospitaal zich bevond, behoorde volgens de jaarrekeningen van het ziekenhuis toe aan het Land. Echter bij het Land kwam dit pand niet onder de activa voor.

De in 1988 aangekochte panden van de erven Arends, Wilhelminastraat 8, Oranjestraat 1 en Zoutmanstraat 13 en 15, waren ultimo 1996 gewaardeerd voor ongeveer Afl. 1,8 miljoen. De (indertijd betaalde) verkrijgingsprijs van Afl. 2,2 miljoen riep bij de Rekenkamer vragen op die niet werden opgehelderd. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar het rapport van de Rekenkamer inzake de rekening 1988. Gezien de staat waarin deze panden zich tot en met 1996 bevonden leek de Rekenkamer de in de rekening opgenomen waarde niet realistisch.

Het bleek dat op nog niet opgeleverde investeringen en op activa, die in een bepaald jaar nog niet in gebruik waren genomen, in dat jaar wel reeds werd afgeschreven. Zo werd op het radarproject reeds in 1995 afgeschreven, terwijl deze pas in 1996 in gebruik werd genomen; ook op de via het Landsbedrijf Ontwikkelingsprojecten (LOP) betaalde termijnen voor de nieuwbouw van de Educacion Profesional Basico (EPB) werd in 1996 afgeschreven terwijl deze ultimo 1996 nog niet in gebruik was genomen. De Rekenkamer is van mening dat pas moet worden afgeschreven vanaf het moment van ingebruikname, dan wel bij aflevering van het actief. Overigens zal de Rekenkamer terugkomen op de investeringen die worden gefinancierd met door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA)<sup>1</sup> verstrekte schenkingen uit de meerjarigenplanfondsen. Tot en met de jaarrekening van 1995 was het niet mogelijk de afschrijvingslast in de exploitatierekening aan te sluiten met het afschrijvingsbedrag volgens de verloopstaat materiële vaste activa in de toelichting bij de jaarrekening.

<sup>1</sup> Het KABNA is met ingang van 1 januari 1998 onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie

Van een groot aantal van de onderzochte uitgaven aangaande de investeringen was de aanwezige documentatie niet compleet of voldeed niet aan de daaraan te stellen eisen. De door de Rekenkamer geconstateerde afwijkingen betroffen onder andere:

- in een aantal gevallen waren er geen bestelbonnen aanwezig;
- in een aantal van de daarvoor in aanmerking komende gevallen bleek niet of er offerteprocedures waren gevolgd;
- in enkele gevallen waren de originele facturen niet aanwezig;
- de bepalingen van de artikelen 25 en 26 van de Comptabiliteitsverordening 1989, waarin wordt voorgescreven in welke gevallen er een aanbesteding, onderhands dan wel openbaar, moet plaatsvinden werden veelal niet nageleefd;
- in een aantal gevallen ontbraken de achterliggende stukken. Hierdoor was het niet mogelijk om na te gaan of het bedrag van het mandaat juist was berekend en of aan de bepalingen van artikel 25 van de Comptabiliteitsverordening 1989 was voldaan.

De Rekenkamer constateerde tevens dat, zonder nadere toelichting, voor gelijksoortige activaposten verschillende afschrijvingspercentages werden toegepast, zelfs nadat de Directie Financiën de activelijsten op deze verschillen had onderzocht en aangepast. Ook bleek dat door een aantal wijzigingen de gehanteerde afschrijvingspercentages niet meer gelijk waren aan de begrote percentages, waardoor de toelichting: "De toegepaste afschrijvingspercentages zijn conform de begrotingen 1995 en 1996" onjuist werd. In de begrotingen 1995 en 1996 werd niet afgeschreven op activa die in het desbetreffende jaar waren aangeschaft; in de jaarrekeningen werd dit wel gedaan. Tenslotte waren er bedragen geactiveerd die als kosten hadden moeten worden geboekt.

In de toelichting op de vaste activa ontbrak ten onrechte de post 'Desinvesteringen'. Uit de exploitatierekening 1992 bleken bijvoorbeeld vaste activa met een opbrengstwaarde van Afl. 1,5 miljoen (aanschafwaarde Afl. 3,3 miljoen) te zijn verkocht.

Ten aanzien van desinvesteringen diende zowel de oorspronkelijke aanschafwaarde als het afgeschreven bedrag op het moment van verkoop te worden vermeld.

De ontwikkelingsprojecten, die via het LOP waren gefinancierd, werden als investeringen in de jaarrekening verantwoord.

Deze investeringen bedroegen bijvoorbeeld in 1996 in totaal Afl. 33,2 miljoen. Opmerkelijk was dat deze via het KABNA gefinancierde ontwikkelingsprojecten sedert 1992 veelal 'om niet' werden verkregen (schenkingen). Strikt genomen zouden zij volgens de toelichting op de post 'Materiële vaste activa' niet op de balans moeten worden opgenomen en gewaardeerd. In de praktijk werden deze investeringen in strijd met de waarderingsgrondslag wel op de balans opgenomen. De Rekenkamer acht het 'om niet' verkrijgen van een activum geen steekhoudend argument om dit activum niet op de balans op te nemen. Immers, de waarde van het activum is bekend en het bedrag van de schenking ook.

Ook was er sprake van projecten, waarvan de uitgaven bij controle bleken niet te voldoen aan door het KABNA gestelde eisen waardoor het Land hiervoor zou moeten opdraaien. Deze projecten werden dus niet 'om niet' verkregen en hoorden terecht op de balans te worden opgenomen.

Voorts valt op te merken dat van de via het KABNA gefinancierde investeringen geen melding in de begroting van het Land werd gemaakt. Door deze handelwijze ontstond er een groot verschil tussen de begrote investeringen en de werkelijke investeringen.

De Rekenkamer is van mening dat zowel in de memorie van toelichting bij de landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land als in de toelichting bij de balanspost materiële vaste activa in de jaarrekening melding moet worden gemaakt van de door het KABNA gefinancierde projecten, desnoods door middel van een verwijzing naar de begroting en Jaarrekening van het LOP.

In de toelichting op de post 'Materiële vaste activa' wordt verder vermeld dat gronden en terreinen uitsluitend zijn verantwoord voorzover deze door een aankoop zijn verkregen en zijn opgenomen in de vaste activa administratie. Voorts staat in de toelichting dat domeingronden (al dan niet verhuurd of in erfpacht uitgegeven door het Land) en 'om niet' verkregen vaste activa niet zijn opgenomen en gewaardeerd.

De Rekenkamer wijst erop dat zowel het niet activeren van bezittingen die daarvoor in aanmerking komen, als het nalaten van noodzakelijke afwaarderingen van bezittingen in strijd is met de algemene beginselen van waardering van activa. Door het niet opnemen van de daarvoor in aanmerking komende activa op de balans bestaat het gevaar dat deze bezittingen onopgemerkt aan het Land kunnen worden onttrokken.

Verwerken van activa en passiva is volgens de Rekenkamer noodzakelijk indien het waarschijnlijk is dat er in de toekomst economische voordelen, respectievelijk een uitstroom van middelen hieruit kunnen voortvloeien en de omvang van de activa / passiva op betrouwbare wijze kan worden vastgesteld. In de toelichting bij de jaarrekeningen wordt niet aangegeven dat het op betrouwbare wijze vaststellen van de omvang van de activa / passiva niet mogelijk is.

#### *Conclusie*

Gezien het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Materiële vaste activa' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

## **5.2 Financiële vaste activa**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.2.

### **5.2.1 Deelnemingen**

#### **Waarderingsgrondslag**

Deelnemingen (waarbij belangrijke invloed op zakelijk en financieel beleid bestaat) worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere netto-vermogenswaarde.

#### *Geconstateerd*

##### **Algemeen**

Mede door het ontbreken van aandeelhoudersregisters, al dan niet als gevolg van de uitgifte van aandelen aan toonder, kon niet met zekerheid worden vastgesteld in hoeverre en in welke bedrijven het Land in de jaren 1990 - 1996 een belang in de vorm van een deelneming had.

Bij de opstelling van de jaarrekeningen van het Land werd van de veronderstelling uitgegaan dat het Land een 100% belang in de in de jaarrekeningen opgenomen vennootschappen bezat.



Ten aanzien van Aruven N.V. (Aruven) rijst bij de Rekenkamer twijfel omtrent de juistheid van deze veronderstelling. Uit onderzoek heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen dat het Land in 1986 een deelneming had in Aruven van 82,85%, terwijl de verkrijging van de overige aandelen haar niet is gebleken uit de beschikbare documenten.

Sedert het jaar 1995 werd in de toelichting bij de balans het overzicht 'Resultaat uit deelnemingen', in tegenstelling tot de jaren daarvoor, niet meer opgenomen. De Rekenkamer acht dit een gemis.

#### *Air Aruba N.V.*

De deelneming van het Land in Air Aruba N.V. (Air Aruba) was in de jaarrekening 1996 van het Land voor het eerst opgenomen. In de toelichting bij de balanspost 'Deelnemingen' werd vermeld dat het Land aan haar verplichting tot volstorting van de aandelen had voldaan door conversie van betaalde voorschotten in aandelenkapitaal. Deze voorschotten werden verstrekt in 1992 (Afl. 3,2 miljoen) en 1993 (Afl. 3,5 miljoen).

Aan de verstrekking van (renteloze) voorschotten aan bedrijven (in casu Air Aruba) lag geen wettelijke regeling ten grondslag. De Rekenkamer constateerde dat deze voorschotten renteloos en niet begroot waren. Evenmin was voor het verstrekken van de renteloze voorschotten anderszins goedkeuring van de Staten verkregen. In wezen waren de verstrekte voorschotten dan ook onrechtmatig.

Feitelijk waren deze voorschotten een verkapte vorm van geldleningen, waarvoor goedkeuring van de Staten vereist was (ex artikel V-14 van de Staatsregeling juncto artikel 22 van de Comptabiliteitsverordening 1989). Immers, gelden werden ter beschikking gesteld aan bedrijven met de bedoeling dat zij deze terugbetaalden. Voor de beschikbaarstelling van gelden had rente moeten worden vergoed. Volgens de Rekenkamer had naar de geest van de wet zowel voor de verstrekking van voorschotten als voor het niet in rekening brengen van rente (dit is een schenking) over deze voorschotten goedkeuring van de Staten moeten worden gevraagd.

Kortom, ten aanzien van Air Aruba constateerde de Rekenkamer handelen zonder goedkeuring van de Staten en dus in strijd met de Staatsregeling (verstrekking van voorschotten) en met de artikelen 27 (deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon) en 28 (schenking van rente op de verstrekte voorschotten) van de Comptabiliteitsverordening 1989.

Het besluit tot de conversie van de verstrekte voorschotten in aandelenkapitaal was niet in 1996 gevallen, maar al bij de verstrekking van de voorschotten in 1992 en 1993. De deelneming van het Land in Air Aruba had dus al eerder in de jaarrekening van het Land moeten zijn verantwoord.

Aangezien het eigen vermogen van Air Aruba volgens haar eigen jaarrekeningen vanaf 1992 steeds negatief was, zou de waardering van deze deelneming nihil zijn geweest. Echter, het niet opnemen van deze deelneming in de jaarrekeningen 1992 - 1995 had in de exploitatierekening materiële fouten in de jaarrekeningen 1992 - 1993 van het Land tot gevolg (in verband met de niet verantwoorde afwaarderingen). Ook werd in de toelichting op de jaarrekening 1996 ten onrechte niet vermeld voor hoeveel procent het Land deelneemt in Air Aruba (voorzover bekend bezat het Land sedert 1993 een belang van 66,94%).

#### *Arubus N.V.*

Volgens de jaarrekeningen 1990 - 1994 (1995 en 1996 waren ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar) van Compania Arubiano di Bus N.V. (Arubus) werd bij deze deelneming er van uitgegaan dat het totale exploitatietekort, ultimo 1995 ongeveer Afl. 7 miljoen, door het Land zou worden gefinancierd. In de jaarrekeningen tot en met 1995 van het Land werd dit bedrag echter als negatief eigen vermogen van Arubus beschouwd en derhalve niet als schuld opgenomen.

De ministerraad heeft in augustus 1995 besloten tot sanering van de vorderingen en schulden van Arubus; echter, gezien de omvang van de kwijtschelding (ruim Afl. 8 miljoen) was overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid van artikel 29 van de Comptabiliteitsverordening 1989 goedkeuring bij landsverordening vereist. Alhoewel deze sanering formeel nog door de Staten moest worden goedgekeurd was in de jaarrekening 1996 van het Land deze sanering al wel verwerkt. Omdat de financiële gegevens over 1995 en 1996 van Arubus nog niet beschikbaar waren was nog niet bekend of deze sanering nu wel bij Arubus werd doorgevoerd. Een eerdere door het Land doorgevoerde correctie werd namelijk niet door Arubus verwerkt. In de jaarrekening 1987 corrigeerde het Land, in het kader van een 'opschonings'actie, het cumulatieve exploitatietekort voor een bedrag van Afl. 4,2 miljoen. Blijkbaar werd destijds hierover niet met Arubus gecommuniceerd, want in de jaarrekeningen van Arubus werd het sinds 1979 gecumuleerde verliesaldo als vordering op het Land opgenomen.

De exploitatie-ondersteuning van Arubus (bijlage 2, tabel 2) had sinds 1979 en heeft ten tijde van het schrijven van dit rapport nog altijd geen formele basis.

#### *Araven N.V.*

Ook voor Araven vond in de jaarrekening 1987 een 'opschonings'actie plaats. Uit de jaarrekeningen van het Land van vóór 1990 viel niet op te maken of Araven volledig was afgeboekt. Een feit was wel dat in de beginbalans 1990 van het Land Araven herleefde op basis van de cijfers van de concept-jaarrekening 1990 van de vennootschap. Noch de in de jaarrekening 1987 gedane afboekingen, noch de in de jaarrekening 1990 gedane opboeking werden nader gemotiveerd.

Araven was in de negentiger jaren niet actief. Jaarrekeningen waren in deze periode niet vastgesteld. Voorzover de Rekenkamer bekend betrof de laatste vastgestelde jaarrekening het jaar 1989. Hieruit bleek dat de vennootschap een negatief eigen vermogen had van Afl. 50 miljoen. Het Land had een vordering van ongeveer Afl. 35 miljoen.

Gezien de financiële situatie van Araven waren voorzieningen wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van de gehele nominale waarde van deze vorderingen. De ministerraad heeft op 20 augustus 1996 besloten opdracht te geven Araven te liquideren zonder vooraf goedkeuring van de Staten te verkrijgen. De formele ontbinding heeft in juli 1998 plaatsgevonden.

#### *Dutchco N.V.*

In 1996 kocht het Land voor een bedrag van Afl. 1,00 de aandelen van Dutchco N.V. (Dutchco). Voorwaarde bij deze aankoop was dat het Land US\$ 28 miljoen aan de Nederlandse Participatie Maatschappij Nederlandse Antillen (NPMNA) zou betalen ter aflossing van de door NPMNA aan Dutchco verstrekte leningen. Uitgaande van een verkrijgingsprijs van Afl. 1,00 had het Land overeenkomstig het tweede lid van artikel 27 van de Comptabiliteitsverordening 1989 deze aandelen kunnen overnemen met machtiging, verkregen bij landsbesluit. Een dergelijk landsbesluit is bij de Rekenkamer niet bekend. Echter, de Rekenkamer is, gezien de verregaande financiële consequenties van deze transactie, van mening dat naar de geest van vorengevoerd artikel machtiging, verkregen bij landsverordening, geboden was.

Achteraf werd bij landsverordening (AB 1998 no. 67) de minister van Economische Zaken met terugwerkende kracht tot en met 16 december 1996 alsnog gemachtigd alle geplaatste aandelen in Dutchco te verwerven. Naar thans blijkt is in deze landsverordening de datum van de in werking treding hiervan abusievelijk gesteld op 7 oktober 1992 in plaats van 29 november 1996.

In de jaarrekening werd de deelneming van het Land in Dutchco gewaardeerd op Afl. 50,4 miljoen, zijnde het bedrag dat door het Land aan NPMNA was betaald. Volgens de waarderingsgrondslagen moeten deelnemingen echter tegen verkrijgingsprijs of lagere netto-vermogenswaarde worden gewaardeerd. De deelneming in Dutchco had derhalve voor Afl. 1,00 in de rekening moeten zijn verantwoord. Het door het Land voor Dutchco betaalde bedrag van Afl. 50,4 miljoen zou dan als een vorm van kapitaalverstrekking of vordering van het Land op Dutchco moeten zijn verantwoord. De vorm waarin en de voorwaarden waaronder het Land de Afl. 50,4 miljoen ten behoeve van Dutchco ter beschikking heeft gesteld waren ten tijde van het onderzoek niet formeel geregeld. In de toelichting bij de balanspost 'Deelnemingen' werd hierover ten onrechte niets vermeld. Ten tijde van het schrijven van dit rapport bleek uit een brief van de minister van Economische Zaken van 19 juni 1998 dat het verstrekte bedrag, groot US\$ 28 miljoen, als lening aan Dutchco diende te worden aangemerkt. Dit werd onlangs bij vorengenoemde landsverordening bekrachtigd. Hierbij werd de minister van Financiën achteraf -abusievelijk met terugwerkende kracht tot en met 4 september 1998 in plaats van tot en met 29 november 1996- machtiging verleend tot het aangaan van deze geldleningsovereenkomst met Dutchco.

De Rekenkamer merkt op dat de Staten impliciet goedkeuring hebben verleend aan de rentesubsidie over deze geldlening van US\$ 28 miljoen gedurende de eerste twee jaren door in te stemmen met de intrestberekening vanaf 16 december 1998. De rentesubsidie over 1996 werd niet verantwoord in de jaarrekening 1996. Het achteraf bestempelen van de verstrekte gelden (US\$ 28 miljoen) aan Dutchco als lening heeft een materiële fout in de jaarrekening 1996 tot gevolg. Immers, zowel de post deelnemingen als de post geldleningen vertoonden een afwijking van Afl. 50,4 miljoen.

Op vorengenoemde landsverordening zal de Rekenkamer terugkomen onder paragraaf 5.2.4.

#### *Free Zone Aruba N.V.*

De Free Zone Aruba N.V. (Free Zone) was in 1996 opgericht. Het Land nam hierin deel voor Afl. 20.000. De inbreng van het Land geschiedde in natura. De waarde van de Free Zone ultimo 1996 was wegens het ontbreken van een jaarrekening niet bekend. In de jaarrekening van het Land werd de Free Zone gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. Gegeven de ontbrekende informatie met betrekking tot de waarde van de Free Zone kon de juistheid van deze waardering door de Rekenkamer niet worden vastgesteld.

#### *Tele Aruba N.V.*

Het Land had zich, bij schrijven van de minister-president van 23 maart 1990, garant gesteld voor de tekorten van Tele Aruba N.V. (Tele Aruba). Voorzover de Rekenkamer bekend bestaat geen goedkeuring van de Staten hiervoor, hetgeen in strijd is met artikel 28 van de Comptabiliteitsverordening 1989. In vorengenoemde brief werd niets vermeld over de duur van de garantie, noch welke voorwaarden hieraan werden verbonden, noch welk bedrag maximaal werd gegarandeerd. Ook in de rapporten van Moret, Ernst & Young, betreffende de controle op de uitgaven welke ten laste kwamen van de 'Fondsen voor Overheidsprojecten' wordt deze garantstelling genoemd. Noch de toelichting op de balanspost 'Deelnemingen', noch de post 'Niet uit de balans blijvende verplichtingen' verschafte hieromtrent informatie.

Voorzover de Rekenkamer bekend stelde Tele Aruba sinds 1990 geen jaarrekeningen meer vast. De Rekenkamer vraagt zich af of niet strenger tegen Tele Aruba moet worden opgetreden nu zij geen jaarrekeningen opstelt.

De aan Tele Aruba verstrekte bedragen (bijlage 2, tabel 2) waren blijkbaar voorschotten. Echter, deze zijn niet als zodanig verantwoord in de balans maar rechtstreeks als subsidies in de exploitatierekening verwerkt. Door deze handelwijze is het niet duidelijk of de verstrekte bedragen subsidies dan wel voorschotten zijn. De definitieve tekorten over de jaren 1990 - 1996 waren nog niet formeel vastgesteld.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onvolkomenheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Deelnemingen' in de Jaarrekeningen 1990 - 1995. De post 'Deelnemingen' in de jaarrekening 1996 bevat een materiële fout.

**5.2.2 Kapitaalverstrekkings**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.3

*Waarderingsgrondslag*

Kapitaalverstrekkings worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

*Geconstateerd**Algemeen*

De kapitaalverstrekkings aan de Centrale Bank van Aruba (CBA) en die aan de Servicio di Telecomunicacion di Aruba (SETAR) waren van een andere aard dan de overige kapitaalverstrekkings; dit gold eveneens voor de kapitaalverstrekkings aan de Volkskredietbank. Bij de eerstgenoemden betrof het door het Land ingebrachte kapitaal per 1 januari 1986.

Bij de Volkskredietbank ging het om de al dan niet geformaliseerde kapitaalbreng van het Land ultimo 1996, verminderd met de exploitatieresultaten (verliezen) tot en met 1996. De facto werd de Volkskredietbank gewaardeerd tegen netto-vermogenswaarde, hetgeen in strijd was met de waarderingsgrondslagen. De overige posten betroffen de daadwerkelijke financiering van vaste activa van de betrokken bedrijven door het Land. Dit onderscheid werd niet toegelicht. De Rekenkamer vraagt zich af of gezien het verschil in soort kapitaalverstrekkings hierin geen onderscheid moet worden gemaakt in de jaarrekening.

In de jaarrekenings 1993 - 1995 van de Volkskredietbank werd vermeld dat, vooruitlopend op de formalisering hiervan, alvast een achtergestelde lening van Afl. 1,5 miljoen was omgezet in een kapitaalverstrekkings. Deze lening was opgenomen in de nota van wijziging van de begroting 1997. De omzetting werd gebaseerd op een besluit van de raad van ministers van 23 december 1992. Volgens de jaarrekening 1996 van de Volkskredietbank was het bedrag dat zou worden omgezet in kapitaalverstrekkings aangegroeid tot Afl. 1,9 miljoen; het besluit tot omzetting van dit bedrag in kapitaalverstrekkings is genomen in de ministerraad van 18 februari 1997. Echter, voor deze omzetting was overeenkomstig artikel 27 van de Comptabiliteitsverordening 1989 machtiging, verkregen bij landsverordening, vereist. De Rekenkamer dringt aan op formalisering van deze besluiten.

*Dienst Openbare Werken*

Voor de jaren 1993 - 1995 moest gebruik worden gemaakt van de concept-jaarrekenings van de Dienst Openbare Werken (DOW), omdat er, in strijd met de Comptabiliteitsvoorschriften, geen definitieve jaarrekenings van deze dienst beschikbaar waren. Gezien het financieel belang van deze dienst en de verwevenheid met de Algemene Dienst acht de Rekenkamer dit een gemis. Ten tijde van het onderzoek naar de jaarrekening 1996 van het Land waren alle jaarrekenings tot en met 1996 van de DOW beschikbaar.

Confrontatie van de jaarrekening van de DOW met die van het Land leert dat volgens de jaarrekening van de DOW deze ultimo 1996 een schuld had aan het Land van Afl. 8,2 miljoen, terwijl volgens de jaarrekening van het Land de vordering op DOW slechts Afl. 4,6 miljoen bedroeg.

#### *Luchthavendienst*

Uit de jaarrekening 1994 van de Luchthavendienst (LHD) bleek dat in de kapitaalverstrekkingen aan deze dienst een afwaardering, groot Afl. 5,6 miljoen, was verwerkt. Deze afwaardering werd veroorzaakt door gewijzigde plannen van de regering van Aruba met betrekking tot de verbouwing van het stationsgebouw van de luchthaven. Volgens de LHD moest er, ten gevolge van deze beleidswijziging, in 1994 voor een totaalbedrag van Afl. 10,7 miljoen aan activa worden afgeboekt ten laste van zijn resultaat. Het hierdoor ontstane negatieve resultaat 1994 van de LHD, ter grootte van Afl. 2,3 miljoen, kwam ten laste van de Algemene Dienst en was gerubriceerd onder 'Bijdrage in exploitatietekorten bedrijven' (bijlage 2, tabel 2).

Opvallend was nog dat er in de Jaarrekening 1996 van het Land op geen enkele wijze was vermeld dat de LHD met ingang van 1 januari 1997 werd ingebracht in de Aruba Airport Authority N.V. (AAA) en derhalve per die datum zou ophouden te bestaan (AB 1996 no. 82).

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Kapitaalverstrekkingen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.2.3 Participaties**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 -1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.4.

#### *Waarderingsgrondslag*

Participaties worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere netto-vermogenswaarde.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat het niet uit de toelichting bij de balans blijkt wat onder participaties dient te worden verstaan. De Rekenkamer gaat er daarom van uit dat het gaat om belangen in andere rechtspersonen, waarbij er geen sprake is van belangrijke invloed op zakelijk en financieel beleid. De Rekenkamer vraagt zich in dat geval af of waardering tegen lagere netto-vermogenswaarde wel kan worden gehanteerd.

#### *Geconstateerd*

In 1995 had de Directie Financiën de participaties in Marcultura, Aruminco en India International of Aruba afgeboekt en een proces in gang gezet om deze vennootschappen formeel te ontbinden. Deze participaties werden reeds bij de invoering van het transactiestelsel in 1990 op nihil gewaardeerd, mede omdat er verder geen gegevens hieromtrent bekend waren.

De Rekenkamer acht het niet hebben van gegevens geen steekhoudend argument om tot afboeking van de participaties over te gaan. Bovendien was krachtens artikel 27 van de Comptabiliteitsverordening 1989 voor de afboeking van twee (Marcultura en Aruminco) van de drie participaties goedkeuring van de Staten vereist.

Het Land bezat sedert 1988 een participatie in Aruba Beachfront Resorts N.V. van Afl. 171.000 (US\$ 95.000). Tot en met 1994 was dit belang foutief gewaardeerd op Afl. 144.000. De correctie in 1995 was niet toegelicht, zodat ten onrechte de suggestie werd gewekt dat het participatiepercentage was vergroot. Deze vennootschap trad op als beherend vennoot van Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership.

De Rekenkamer vraagt zich af of het aanmerken van het belang in Aruba Beachfront Resorts N.V. als participatie wel terecht was. Gezien het belang was naar de mening van de Rekenkamer eerder sprake van een deelneming dan van een participatie.

De waardering van Aruba Beachfront Ltd. Partnership was ultimo 1990 - 1993, in strijd met de door de ministerraad goedgekeurde waarderingsgrondslagen, tegen de aankoopprijs van Afl. 5,9 miljoen opgenomen in plaats van tegen de lagere netto-vermogenswaarde.

In de toelichting van de jaarrekening 1992 van het Land staat dat Aruba Beachfront Ltd. Partnership in 1992 een winst had behaald van Afl. 10,4 miljoen. Dit was onjuist. Het bedrag, groot Afl. 10,4 miljoen, had betrekking op de winstultkering over 1991 en 1992. De winst over 1992 van deze rechtspersoon bedroeg Afl. 7,0 miljoen.

Het in de toelichting bij de balans van 1995 opgenomen overzicht 'Resultaat uit participaties' was onjuist. Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership had over 1995 -in tegenstelling tot hetgeen in de toelichting werd vermeld- wel dividend uitgekeerd. Bovendien was de jaarrekening 1995 van laatstgenoemde rechtspersoon beschikbaar. De toelichting bij de balans van 1995 voldeed derhalve niet aan de daaraan te stellen eisen.

In oktober 1996 betaalde Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership Afl. 11,5 miljoen dividend aan het Land. Deze dividenduitkering was gerelateerd aan een algehele herfinanciering van het Partnership. Door deze betaling werd het eigen vermogen van Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership negatief (namelijk US\$ 760.275). In de jaarrekening 1996 van het Land werd de participatie in afwijking van de waarderingsgrondslagen toch tegen nominale waarde gewaardeerd. De Rekenkamer is van mening dat deze post conform de geldende waarderingsgrondslagen op nihil had moeten worden gewaardeerd. De Directie Financiën kon geen formeel document overleggen waaruit zou moeten blijken dat het aan het Land uitgekeerde bedrag juist en volledig was. Aangezien het eigen vermogen van Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership na de uitkering van het totaal bedrag aan dividend in 1996 (US\$ 32,4 miljoen) negatief werd rees bij de Rekenkamer het vermoeden dat hier sprake was van een uitkering van toekomstige dividenden.

In dat geval had een deel van het aan het Land uitgekeerd bedrag, groot Afl. 11,5 miljoen, als vooruitontvangen dividend moeten worden verantwoord, waardoor het exploitatietekort hoger zou zijn uitgevallen. Volgens de becijferingen van de Rekenkamer zouden de vooruitontvangen dividenden ruim Afl. 6 miljoen bedragen.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën, de geconstateerde onjuistheden en de ontbrekende documentatie, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Participaties' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.2.4 Verstrekte langlopende geldleningen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.5.

*Waarderingsgrondslag*

Verstreckte (langlopende) geldleningen (voorschotten) worden gewaardeerd tegen nominale waarde, verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

*Geconstateerd*

De administratie van de uitgeleende gelden aan bedrijven en instellingen liet te wensen over. Een specificatie in de vorm van een sub-administratie betreffende de aan derden verstrekte leningen ontbrak. Door het ontbreken van een adequate leningenadministratie, alsmede het niet voor handen hebben van achterliggende gegevens aangaande de uitstaande leningen en de geconstateerde verschillen tussen de gegevens van het Land en die van de bedrijven werd de beoordeling van deze post ernstig bemoeilijkt. Hetzelfde gold voor de aan de leningen gekoppelde rente-opbrengsten.

Illustratief voor wat de gevolgen kunnen zijn van het ontbreken van een dergelijke sub-administratie was het feit dat pas in 1995 werd ontdekt, aan de hand van een in 1992 binnengekomen betaling, dat in 1989 een lening van Afl. 11,7 miljoen aan Wickland Oil N.V. was verstrekt.

Voor een aantal leningen bleek dat in strijd met de bepalingen van artikel V.14 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1) niet vooraf bij landsverordening machtiging was verkregen tot het aangaan van een lening. Dit betrof onder andere de 9,5% lening ten behoeve van de Lotto pa Deporte en de 7,75% lening ten behoeve van het Imeldahof.

Voorts konden voor een aantal leningen de gegevens in de jaarrekening van de desbetreffende vennootschappen / rechtspersonen niet worden aangesloten met de gegevens uit de jaarrekening van het Land. De verschillen waren veelal niet nader uitgezocht en verklaard. Het grootste verschil had betrekking op de verstrekte lening aan de Aruba Ports Authority N.V. (APA). Dit materiële verschil werd onder andere veroorzaakt doordat het Land en de APA van mening verschilden over de vraag wie het koersrisico liep; er was nog geen overeenstemming bereikt over de leningsvoorwaarden. De APA hield bij het opstellen van haar jaarrekening geen rekening met verschuldigde rente over de door het Land verstrekte achtergestelde lening; eerstgenoemde ging van de veronderstelling uit dat deze lening in aandelenkapitaal zou worden omgezet. Waarop deze veronderstelling berustte is de Rekenkamer niet duidelijk geworden.

Van Tele Aruba en Air Aruba ontbrak de benodigde documentatie om de aansluiting te maken.

Ten aanzien van posten waaromtrent onzekerheid bestond over de volwaardigheid was een voorziening getroffen. De wijze waarop de omvang van de voorziening was bepaald was niet altijd onderbouwd.

De aan Dutchco verstrekte lening, groot Afl. 33,9 miljoen, werd in 1992 ten laste van de voorziening afgeboekt in verband met de verkoop van de aandelen van Dutchco. Wegens oninbaarheid was reeds in de beginbalans 1990 een voorziening gevormd voor het nominale bedrag van de lening. Tot voor kort was de afboeking niet geformaliseerd. Onlangs is hierin verandering gekomen. Bij landsverordening (AB 1998 no. 67) werden met terugwerkende kracht tot en met 7 oktober 1992 onder andere kwijtgescholden de volgende vorderingen van het Land op Dutchco:

- a. een bedrag, groot Afl. 35,9 miljoen, verschuldigd terzake van alle door middel van Aruven betaalde aflossingen en renten;
- b. een bedrag, groot Afl. 6,0 miljoen, verschuldigd terzake van de door het KABNA ten behoeve van Dutchco aan de Bank of Nova Scotia betaalde interest.

De Rekenkamer constateerde dat bij landsverordening vorderingen werden kwijtgescholden die nimmer als zodanig waren verantwoord. Volgens de balans ultimo 1992 had het Land een vordering op Dutchco van slechts Afl. 33,9 miljoen in plaats van Afl. 35,9 miljoen.

Voorts werd een bedrag van Afl. 6,0 miljoen kwijtgescholden in verband met de via het KABNA betaalde rente ten behoeve van Dutchco. De Rekenkamer constateerde echter dat hiervan een bedrag van circa Afl. 3,6 miljoen reeds begrepen was in de onder a genoemde kwijtgescholden vordering. Bovendien is het de Rekenkamer niet gebleken dat de aflossingen en renten via Aruven werden betaald.

Het resterende bedrag van circa Afl. 2,4 miljoen werd in 1992 abusievelijk rechtstreeks ten laste van de exploitatierekening gebracht (ECL 44001) in plaats van als vordering op Dutchco te worden verantwoord.

In het leningsbedrag aan Utilities Aruba N.V. (Utilities) in 1995 was een bedrag van Afl. 28 miljoen opgenomen betreffende een lening aan het Water- en Energiebedrijf N.V. (WEB). Het WEB is een zelfstandige eenheid, die zelf een lening had afgesloten met het Land. In de jaarrekening 1996 van het Land werd dit gecorrigeerd zonder enige toelichting.

De aan Tele Aruba verstrekte lening bestond uit een aantal willekeurige bedragen en was niet compleet. Deze post is onderwerp van sanering. Voor het aangaan van deze lening was in strijd met artikel V.14 van de Staatsregeling geen goedkeuring gevraagd van de Staten. Van deze lening was bovendien geen overeenkomst aanwezig; derhalve is ook in strijd met de Comptabiliteitsverordening 1989 gehandeld.

Voor de aan de Banco Arubano di Desarrollo (BAD) verstrekte lening van Afl. 1,6 miljoen was wegens het niet meer actief zijn van de BAD in de beginbalans 1990 een voorziening getroffen van Afl. 1,2 miljoen. De Directie Financiën kon de bepaling van de omvang van deze voorziening niet onderbouwen. Aangezien de BAD niet meer actief was en op de lening al jarenlang niet meer was afgelost leek de getroffen voorziening te laag. De laatste jaarrekening waarover de Rekenkamer ten tijde van het onderzoek kon beschikken betrof 1987.

In de jaarrekeningen van het Land tot en met 1995 werden de gegevens van de Fundacion Cas pa Comunidad Arubano (FCCA) gevolgd. In 1996 besloot het Land (eenzijdig) om het schenkingsgedeelte (Afl. 4,4 miljoen) voor het zelfbouwproject III in een lening om te zetten. Dit met als motivatie dat de van Nederland ontvangen gelden onder dezelfde voorwaarden als waaronder het Land deze gelden had ontvangen aan de desbetreffende stichtingen en overheidsbedrijven zouden moeten worden doorgegeven. Aangezien het Land het voor de FCCA bestemde bedrag als lening had ontvangen zou dit bedrag dus ook als lening bij de FCCA in rekening moeten worden gebracht. Naar aanleiding hiervan is de aan de FCCA verstrekte lening met Afl. 4,4 miljoen verhoogd. Een formeel besluit omtrent deze verhoging trof de Rekenkamer niet aan. Uit de jaarrekening 1996 van de FCCA bleek niet dat het bedrag, groot Afl. 4,4 miljoen, door de FCCA als lening werd aangemerkt.

Wel is gebleken dat de FCCA de ten behoeve van het Land ontvangen verkoopopbrengst van de huurwoningen (Afl. 7,3 miljoen) in de jaarrekening 1996 als schenking aanmerkte. Daarentegen verantwoordde het Land een verkoopopbrengst inzake huurwoningen in de jaarrekening 1996 van Afl. 7,0 miljoen. Dit bedrag werd als vordering op de FCCA verantwoord, waarvoor een voorziening voor het nominale bedrag werd getroffen vanwege de op het moment van het opstellen van de jaarrekening bestaande onzekerheid over de vraag of deze opbrengst als lening dan wel als schenking diende te worden aangemerkt. Voorzover de Rekenkamer bekend was voor het verlenen van een schenking aan de FCCA vooraf geen goedkeuring van de Staten verkregen.



De gegevens in de jaarrekeningen van de Stichting Ziekenverpleging Aruba (SZA), met betrekking tot de verstrekte geldlening, waren niet in overeenstemming met de gegevens in de jaarrekening van het Land. Uit de beschikbare gegevens kon de Rekenkamer niet afleiden in hoeverre het hier daadwerkelijk een lening van het Land aan de SZA betrof. De SZA nam in haar balans namelijk geen van het Land ontvangen lening op. Uit de toelichting op de post 'Niet uit de balans blijvende verplichtingen' blijkt wel dat de SZA voor de duur van 40 jaar een huurovereenkomst sloot met het Land betrekking hebbend op de ziekenhuisgebouwen. De huurprijs bedraagt Afl. 1 onder de voorwaarde dat de SZA de door het Land te betalen rente- en aflossingsverplichting met betrekking tot deze gebouwen ook betaalt aan het Land. De door de SZA betaalde rente- en aflossingsverplichtingen worden door haar als huurkosten aangemerkt.

Er bestond onzekerheid aangaande het saldo van de post verstrekte studieleningen. Deze onzekerheid werd veroorzaakt door onder andere de volgende tekortkomingen:

- het ontbreken van een Landsverordening Studieleningen;
- ontoereikende controle op de voortgang en afloop van de studie door de Directie Onderwijs;
- ontoereikende maatregelen van administratieve organisatie en interne controle bij de Directie Financiën en de Directie Onderwijs. Hierdoor werd niet gewaarborgd dat verzoeken tot terugvordering juist, tijdig en volledig werden uitgevoerd.

De jaarlijkse mutatie in de uitstaande studieleningen bestaat uit een toename in de vorm van nieuw verstrekte leningen en een afname. De afname betrof in werkelijkheid een overboeking naar debiteuren. Tegelijk met deze overboeking vond vrijval van de voorziening (50%) plaats, terwijl volledige inning onzeker bleef.

De voorziening van 50% werd ook getroffen voor de in het lopende jaar verstrekte studieleningen. Zo werden in de jaarrekening 1995 van het Land onder de post 'Langlopende verstrekte leningen' de verstrekte studieleningen verantwoord voor een bedrag van Afl. 42,1 miljoen.

In de jaarrekening 1995 van het Land werd met betrekking tot deze studieleningen een bedrag van Afl. 4,3 miljoen als aflossing verantwoord. Deze wijze van presenteren wekte de indruk dat dit bedrag daadwerkelijk door de leningnemers betaald zou zijn. De Rekenkamer constateerde dat de als aflossing verantwoorde bedragen slechts de facturering betrof van de gehele of gedeeltelijke studieschuld. Het betrof derhalve slechts een verplaatsing van de vordering van de ene balanspost ('Langlopende verstrekte leningen') naar de andere ('Debiteuren'). Ultimo 1995 stond van de onderzochte aflossingen (Afl. 3,1 miljoen; dit is 72% van het totaal als aflossing verantwoorde bedrag) nog een bedrag van Afl. 3,02 miljoen (98%) open. Dit werd overigens voor een zeer groot deel veroorzaakt door het feit dat de aflossingen met betrekking tot studieleningen van de in Nederland studerende grotendeels in januari en februari 1996 door de Directie Financiën waren gefactureerd. Deze nota's waren wel ten gunste van het exploitatieresultaat 1995 geboekt, omdat de brief van de Directie Onderwijs aan de ex-studenten, waarin werd meegedeeld dat met de invordering van de verstrekte studielening zou worden begonnen dateerde van 12 december 1995. De in 1996 verzonden nota's werden uiteraard niet in 1995 betaald. Ook in 1996 werden deze nota's echter niet betaald.

Ultimo november 1996 stond van deze vordering namelijk nog een bedrag open van Afl. 2,9 miljoen (ca 93%). De Rekenkamer constateerde dat ongeveer 55% van de onderzochte personen geen enkele betaling had gedaan.

Door de gehanteerde systematiek van het verantwoorden van aflossingen is ongeveer Afl. 2,1 miljoen aan voorziening in verband met mogelijke oninbaarheid van de studieleningen vrijgevalen ten gunste van het resultaat 1995. Aangezien de aflossingen niet daadwerkelijk werden ontvangen, maar slechts werden overgeboekt van de ene balanspost naar de andere vond deze vrijval ten onrechte plaats. Het negatieve resultaat was derhalve Afl. 2,1 miljoen te laag.

De Rekenkamer acht dan ook de wijze waarop de voorziening wordt bepaald niet reëel. Het verdient aanbeveling om de uitstaande vorderingen te splitsen naar ouderdom en op basis van ervaringscijfers per (ouderdoms)categorie de omvang van de voorziening te bepalen.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Verstreckte langlopende geldleningen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996. De in 1996 aan Dutchco verstreckte lening ad Afl. 50.4 miljoen is ten onrechte niet onder deze post verantwoord.

**5.2.5 Verstreckte langlopende voorschotten**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1994 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.6.

*Waarderingsgrondslag*

Verstreckte (langlopende) geldleningen (voorschotten) worden gewaardeerd tegen nominale waarde, vermindert met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

*Geconstateerd*

De balanspost 'Verstreckte langlopende voorschotten' werd in 1994 gecreëerd. Op deze post werden de in de loop der jaren betaalde voorschotbedragen aan Air Aruba en aan de Stichting Aruba Hospitality Trade & Training Center gerubriceerd. Voorzover de Rekenkamer bekend, hadden de Staten geen goedkeuring verleend voor het verstrekken van deze voorschotten. Korthedshalve wordt in dit verband verwezen naar hetgeen in paragraaf 5.2.1 onder het hoofd 'Air Aruba N.V.' hieromtrent is opgemerkt. Het volledig uitstaande bedrag diende nog middels formele overeenkomsten te worden bekrachtigd; hiermee werden de bepalingen in de artikelen 22 en 23 van de Comptabiliteitsverordening 1989 overtreden. Vanwege de financiële situatie bij beide bedrijven werd voor het nominale bedrag van de voorschotten een voorziening getroffen ten laste van de exploitatierekening 'Storting in reserves en fondsen'. Deze handelwijze had tot gevolg dat de verstreckte gelden het karakter kregen van (verkapte) subsidies, waarvoor ook goedkeuring van de Staten vereist was. Indien een bestendige gedragslijn zou zijn gevolgd, dan dienden ook de onder de post 'Verstreckte langlopende geldleningen' gerubriceerde verstreckte bedragen aan Tele Aruba en het uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten verzekering (AZV) onder de post 'Verstreckte langlopende voorschotten' te worden opgenomen, evenals de betaling ten behoeve van Dutchco in 1996.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Verstreckte langlopende voorschotten' in de jaarrekeningen 1994 - 1996.

### 5.3 Vlottende activa

#### 5.3.1 Vorderingen op deelnemingen

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.7.

##### *Waarderingsgrondslag*

Vorderingen worden gewaardeerd tegen nominale waarde verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

##### *Geconstateerd*

##### *Aruba Ports Authority N.V.*

Tussen het Land en de APA bestond verschil van mening over de te hanteren percentages aangaande leningen welke door het Land aan de APA waren verstrekt. Tevens was er verschil van inzicht omtrent de vraag wie het koersverschil op deze leningen betaalde of ontving. Deze onenigheid was het gevolg van het in strijd met de comptabiliteitsvoorschriften ontbreken van formele leningsovereenkomsten. Door vorengevoemd meningsverschil bestonden materiële verschillen (ruim Afl.14,3 miljoen) tussen de jaarrekening van het Land en die van de APA. Voor het volledige bedrag van deze verschillen werd een voorziening getroffen.

##### *Arubus N.V.*

Ook bij Arubus bestond de vordering voornamelijk uit interest op de door het Land aan dit bedrijf verstrekte leningen. Van deze leningen waren -in strijd met de comptabiliteitsvoorschriften- echter geen overeenkomsten voorhanden waaruit rente- en aflossingsverplichtingen bleken. De vorderingen en schulden van Arubus werden in 1996 gesaneerd. Alhoewel deze sanering formeel nog door de Staten moest worden goedgekeurd was in de jaarrekening 1996 van het Land deze sanering al wel verwerkt.

De jaarrekeningen van Arubus over de jaren 1995 en 1996 waren ten tijde van het door de Rekenkamer ingestelde onderzoek niet beschikbaar. Derhalve kon niet worden vastgesteld of Arubus deze sanering op dezelfde wijze had verwerkt als het Land.

##### *Utilities Aruba N.V.*

De vordering op Utilities ultimo 1992 - 1994 van Afl. 270.000 betrof het in 1992, in opdracht van de minister-president, door Utilities aan een derde uitgekeerd interim-dividend. Deze vordering op Utilities was derhalve ten onrechte opgenomen. Tot op heden is niet duidelijk waarom dit dividend rechtstreeks aan een derde werd betaald en of hiermee een vordering op deze derde is ontstaan. Het Land was sinds de oprichting van Utilities 100% aandeelhouder.

##### *Water- en Energiebedrijf Aruba N.V.*

De jaarrekeningen van het Land vanaf 1992 konden niet worden aangesloten met de respectieve jaarrekeningen van het WEB. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat het WEB, sinds haar verzelfstandiging, de jaarrekening niet meer volgens overheidsvoorschriften behoefde in te richten. Ook werden de onderlinge vorderingen en schulden niet afgestemd. Wel bleek dat het grootste deel van de vordering de pensioenbijdrage 1992/1993 van het WEB betrof. Het WEB en de Directie Financiën verschilden van mening over de vraag aan wie de pensioenbijdrage verschuldigd was. Volgens het WEB en het Algemeen Pensioenfonds Aruba (APFA) was deze bijdrage aan het APFA verschuldigd en niet aan het Land.

In de toelichting op de balans 1992 - 1995 wordt vermeld dat de vordering op het WEB betrekking heeft op de pensioenbijdrage 1992. Deze pensioenbijdrage, groot Afl. 1,6 miljoen betrof slechts een deel van de totale vordering. Het restant-bedrag had betrekking op water- en electriciteitsnota's. De toelichting bij de balans aangaande het WEB was derhalve onjuist.

De onderlinge schulden en vorderingen tussen het Land en het WEB werden in 1996 verrekend. In verband hiermee was door de Directie Financiën en het WEB een protocol ondertekend. Het protocol zou nog door de minister van Financiën moeten worden bekrachtigd. Voorzover bekend was dit nog steeds niet gebeurd. In het protocol werd onder meer overeengekomen dat het Land aanzienlijke vorderingen die zij op het WEB had zou kwijtschelden. Aangezien het hierbij een kwijtschelding betrof van meer dan Afl. 10.000 had dit, conform artikel 29 van de Comptabiliteitsverordening 1989, bij landsverordening moeten worden geregeld. Dit was niet het geval.

Tussen het WEB en de Directie Financiën bestond eveneens verschil van mening over de uitvoering van het protocol. De Directie Financiën was van mening dat met de door haar gedane betaling van Afl. 1,8 miljoen alle schulden en vorderingen waren verrekend. Volgens het WEB zou het Land echter nog een bedrag van Afl. 4,3 miljoen aan rente en aflossing ten aanzien van de door het WEB overgenomen Europese Investeringsbank (EIB)-leningen moeten betalen ter delging van de door het WEB ten onrechte betaalde rente en aflossingen. Door dit meningsverschil en doordat het Land inmiddels ook weer nieuwe kosten bij het WEB in rekening had gebracht sloot de jaarrekening 1996 van het WEB niet aan met de jaarrekening 1996 van het Land.

#### ***Vermogenstekorten APFA***

Het Land bracht in 1996 aan de APA en het WEB hun aandeel in de vermogenstekorten 1990 - 1994 van het APFA in rekening. Aan de APA werd Afl. 969.707 en aan het WEB Afl. 4.669.806 in rekening gebracht. De Rekenkamer kon niet vaststellen op welke wettelijke grondslag deze doorberekening was gebaseerd.

#### ***Conclusie***

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Vorderingen op deelnemingen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.3.2 *Vorderingen op overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen***

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.8.

#### ***Waarderingsgrondslag***

Vorderingen worden gewaardeerd tegen nominale waarde, verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

#### ***Geconstateerd***

In een aantal jaren bestonden er verschillen tussen de gegevens van het Land en de gegevens van de overheidsbedrijven. Voor een groot deel werden deze verschillen veroorzaakt als gevolg van de doorbelasting van de kosten van diverse diensten, met name van de Directie Personeel en Organisatie (DPO), de Bedrijfsgezondheidsdienst (BGD) en Servicio Central di Computacion (SCC).

De verschillen ontstonden onder andere omdat de bedrijven begrote cijfers hanteerden doordat de werkelijke bedragen bij het opmaken van hun jaarrekeningen nog niet beschikbaar waren, terwijl het Land bij het opmaken van haar jaarrekening uitging van de werkelijke cijfers.

In de jaarrekening 1993 van het Land was in de vordering op de FCCA ook het kortlopend deel van de aan haar verstrekte langlopende lening opgenomen. Dit gedeelte van de vordering had niet hier, maar bij de post 'Kortlopend deel verstrekte geldleningen' moeten worden verantwoord.

In 1996 nam de vordering van het Land op de FCCA sterk toe. Dit werd veroorzaakt doordat het Land, in tegenstelling tot de voorgaande jaren, ten aanzien van de door het Land verstrekte leningen andere uitgangspunten ging hanteren. Zo werd de rente op de verstrekte leningen met terugwerkende kracht tot 1990 verhoogd van 2,5% naar 8,5%. Ook werd een bedrag van Afl. 4,4 miljoen dat eerst als schenking van het Land aan de FCCA was aangemerkt nu opgenomen als een lening. Het verschil tussen de eerder in rekening gebrachte rente (2,5%) en de nieuwe rente (8,5%) en de te betalen rente over de 'nieuwe' lening is als vordering op de FCCA opgenomen. Een formeel besluit omtrent de verhoging van zowel het rentepercentage als de lening trof de Rekenkamer niet aan. Uit de jaarrekening 1996 van de FCCA bleek dat de FCCA vorengenoemde wijzigingen niet in haar jaarrekening had verwerkt.

De toename van de vorderingen op de SETAR, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het APFA had betrekking op de door het Land aan deze bedrijven in rekening gebrachte vermogenstekorten 1990 - 1994 van het APFA. Deze vorderingen werden door de bedrijven betwist.

De Rekenkamer had geen stukken aangetroffen op basis waarvan vastgesteld kon worden of deze doorberekeringen wel een wettelijke grondslag hadden.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Vorderingen op overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.3.3 Kortlopend deel verstrekte langlopende geldleningen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.9.

#### *Geconstateerd*

Op deze post werden de binnen 1 jaar te ontvangen aflossingen van de verstrekte langlopende geldleningen verantwoord. Voor een aantal leningen kwamen de gegevens uit de jaarrekeningen tot en met 1994 van de bedrijven niet overeen met de gegevens uit de jaarrekening van het Land. Een afdoende verklaring voor de geconstateerde verschillen kon niet worden gegeven. Sedert 1995 was er wel sprake van een aansluiting van deze gegevens van de bedrijven en die van het Land.

Een deel van de verschillen werd veroorzaakt door fouten in de rubricering:

Zo stond het kortlopend deel van de langlopende schulden van de FCCA in de jaarrekeningen over 1993 en 1994 van het Land onder 'Vorderingen op overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen'; het kortlopende gedeelte van de langlopende schuld van Aruven in de jaarrekening over 1993 onder de 'Vorderingen op deelnemingen'. Het kortlopende gedeelte van de langlopende schuld van de APA was in het geheel niet in de jaarrekening 1993 opgenomen.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Kortlopend deel verstrekte langlopende geldleningen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.3.4 Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.10.

#### *Waarderingsgrondslag*

Vorderingen worden gewaardeerd tegen nominale waarde, verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

#### *Geconstateerd*

De rekening-courantsaldi met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen waren al geruime tijd niet afgestemd met de betreffende bedrijven. De meeste rekening-courantsaldi sloten dan ook niet aan op de (concept-)jaarrekeningen van de betreffende bedrijven.

Onduidelijkheid bestond over de doorbelasting van de kosten van diverse diensten, met name van de DPO, de BGD en de SCC. Er ontstonden onder andere verschillen in de rekening-courant met bedrijven omdat de bedrijven begrote cijfers hanteerden doordat de werkelijke bedragen lange tijd niet bekend waren. Zo bestond het rekening-courantsaldo met de SVB uit de doorbelastingen van de SCC over de jaren 1988 tot en met 1994 en de doorbelasting over 1993 van de BGD en de DPO. Waarom voor deze twee diensten alleen een doorbelasting over 1993 was berekend bleef onduidelijk.

De vordering op de Volkskredietbank, sedert ultimo 1992 Afl. 442.760, betrof de verschuldigde bezoldiging en kindertoelage van de directeur met betrekking tot de periode vóór 1986. Een en ander had de aard van een langlopende schuld, in plaats van een rekening-courant verhouding. Voor het volledige bedrag van deze post werd in 1995 een voorziening getroffen. In 1996 werd deze vordering zonder goedkeuring van de Staten afgeboekt ten laste van de gevormde voorziening. Derhalve is in strijd met artikel 29 van de Comptabiliteitsverordening 1989 gehandeld.

De vordering op het SVB-Cessantiafonds sedert ultimo 1992 groot Afl. 177.590 betrof belastingen en sociale verzekeringspremies. Deze vordering is bij het Land sinds ultimo 1993 niet meer gewijzigd, terwijl de bij het Cessantiafonds opgenomen schuld jaarlijks fluctueerde. Een verklaring voor deze verschillen kon niet worden gegeven.

Evenals in voorgaande jaren vond er gedurende het jaar geen afstemming plaats met de DOW. Ultimo 1996 dienden de onderlinge vorderingen en schulden aan elkaar gelijk te zijn. Dit om de integratie van de administratie van de DOW met die van de Directie Financiën in het nieuwe 'Geïntegreerd Financieel Systeem' (GFS) mogelijk te maken. Er waren veel correcties nodig om alle verschillen die er bestonden tussen de administratie van de DOW en die van het Land weg te boeken. Zo werd bijvoorbeeld Afl. 2,2 miljoen geboekt als 'Opbrengst voorgaande jaren'.

De FCCA verkocht in 1995 en 1996 volkswoningen. De opbrengst van deze verkopen ad Afl. 7,5 miljoen was in de jaarrekening 1996 van het Land als vordering op de FCCA verantwoord. Aangezien het niet duidelijk was of de FCCA deze opbrengsten als lening of schenking kon aanmerken is voor de gehele vordering een voorziening getroffen. Volgens de jaarrekening 1996 van de FCCA zou het Land hebben besloten om de gelden die vrijkomen uit de verkoop van deze huurwoningen rechtstreeks over te dragen aan de FCCA voor herinvestering in de sociale woningbouw. Volgens de FCCA zou het hier om een schenking gaan. De totale verkoopwaarde van de in 1996 verkochte huurwoningen van het Land bedroeg volgens de jaarrekening 1996 van de FCCA Afl. 7,3 miljoen. Van een vastlegging van het in 1995 genomen besluit om deze verkoopopbrengsten te schenken aan de FCCA is de Rekenkamer niets gebleken.

De Rekenkamer merkt op dat noch voor het verstrekken van een lening noch voor het toekennen van een schenking aan de FCCA vooraf goedkeuring van de Staten werd verkregen, hetgeen niet strookte met de comptabiliteitsvoorschriften.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.3.5 Debiteuren**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.11.

#### *Waarderingsgrondslag*

Debiteuren worden gewaardeerd tegen nominale waarde, verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

#### *Geconstateerd*

In de balanspost 'Debiteuren' waren begrepen de bij de Ontvanger der Belastingen uitstaande vorderingen. De Rekenkamer kon geen zekerheid verkrijgen over de post Debiteuren MTO's, een breed scala van vorderingen waarvoor een Machtiging Tot Ontvangst (MTO) werd opgemaakt. Deze onzekerheid werd onder andere veroorzaakt door het geconstateerde verschil (ultimo 1996 Afl. 21,9 miljoen) tussen het totaal van de Debiteuren MTO's zoals opgenomen in de jaarrekening van het Land (ultimo 1996 Afl. 46,3 miljoen) en het totaal volgens de administratie van de Ontvanger (ultimo 1996 Afl. 24,4 miljoen) en het ontbreken van een duidelijke specificatie van deze post. De voorziening voor Debiteuren MTO's vanaf 1995 had alleen betrekking op de aan de casino's doorberekende kosten in verband met casinocontroleurs.

In tegenstelling tot voorgaande jaren was er geen voorziening getroffen voor de overige Debiteuren MTO's. Een verklaring hiervoor kon de Rekenkamer niet worden gegeven.

De 'Debiteuren overige middelen' waren, voorzover betrekking hebbende op belastingen die door middel van een aanslag waren geheven, niet verantwoord op transactiebasis. Kortheidshalve wordt in dit verband verwezen naar hetgeen is opgemerkt in paragraaf 2.2 omtrent de afbreuk die hiernee aan het transactiestelsel wordt gedaan. Opboekingen van deze belastingen vonden namelijk plaats op het moment dat een belastingaanslag werd opgelegd. De Rekenkamer kon geen zekerheid verkrijgen over de juistheid en volledigheid van het saldo van de post 'Debiteuren overige middelen'. Deze onzekerheid werd onder andere veroorzaakt door het (extreem) hoge bedrag aan 'Voorziening voor oninbaarheid'. In 1995 werd door de Directie der Belastingen een onderzoek gestart naar de invorderbaarheid van de openstaande posten per ultimo 1994. De verwachting was dat 48% van het ultimo 1994 uitstaande bedrag aan belastingvorderingen zou kunnen worden geïnd, mits de Ontvanger der Belastingen gebruik kan maken van de wettelijk ter beschikking staande invorderingsbevoegdheden.

Alhoewel het onderzoek betrekking had op de gegevens over 1994 gebruikte de Directie Financiën bij het opstellen van de jaarrekening 1995 van het Land de uitkomsten van het onderzoek voor de bepaling van de hoogte van de voorziening en de verdeling ervan over de verschillende belastingsoorten. Omdat de dotaties aan de 'Voorziening verminderingen' in mindering kwamen op de desbetreffende belastingsoorten waren de cijfers met betrekking tot de diverse belastingsoorten niet meer vergelijkbaar met die van het voorgaande jaar. Als gevolg van de gewijzigde systematiek voor de berekening van de voorziening sloot de tekst in de toelichting niet meer aan bij de gepresenteerde cijfers.

De voorziening voor oninbaarheid voor 1996 was gebaseerd op een opgave van de Directie der Belastingen. Bij de bepaling van de voorziening was de Directie der Belastingen uitgegaan van de debiteurenstand ultimo februari 1997 in plaats van de stand ultimo december 1996. Aangezien de stand ultimo december 1996 nogal afweek van de stand ultimo februari 1997 was de hoogte van de berekende voorziening derhalve niet juist. Op basis van ervaringen uit het verleden was de verwachting dat 48% van de uitstaande vorderingen zou kunnen worden geïnd. Naar aanleiding hiervan was in overleg tussen de CAD, de Directie Financiën en de Directie der Belastingen besloten om de voorziening voor oninbaarheid vast te stellen op 52% van de vorderingen. In de Jaarrekening 1996 van het Land was de totale voorziening voor oninbaarheid voor de post 'Debiteuren overige middelen' opgelopen tot 61%. Gezien het korte tijdsbestek, waarin het onderzoek naar de jaarrekeningen 1990 - 1996 moest plaatsvinden was het de Rekenkamer niet mogelijk om te toetsen of de omvang van de getroffen voorziening reëel was.

De gehele mutatie van de post 'Debiteuren van overige diensten' in 1996 betrof een toename van de debiteuren met betrekking tot de postrekeningen. Op het gehele saldo van deze post had gedurende 1996 derhalve geen betaling plaatsgevonden. Ondanks dit feit was er voor deze post geen voorziening voor oninbaarheid getroffen. In de jaarrekening 1996 van het Land werd deze post ook niet nader toegelicht. Opmerkelijk was dat in de jaren 1990 - 1994 een bedrag variërend van ruim Afl. 800.000 tot Afl. 30,2 miljoen als correctieposten was opgenomen. Het betrof ontvangen bedragen die niet konden worden toegewezen aan openstaande vorderingen en, voorzover bekend, ook niet verder waren uitgezocht.



*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Debiteuren' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

**5.3.6 Overige vorderingen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.12.

*Waarderingsgrondslag*

De overige vorderingen worden gewaardeerd tegen nominale waarde, verminderd met een voorziening wegens onvolwaardigheid.

*Geconstateerd*

Onder de balanspost 'Overige vorderingen' was een bedrag begrepen in verband met te ontvangen interest van de Stichting Aruba Hospitality Trade & Training Center olopend van Afl. 7,3 miljoen ultimo 1990 tot Afl. 7,6 miljoen ultimo 1996. Voor het gehele bedrag van deze post werd overigens een voorziening getroffen. Wegens gebrek aan gegevens kon de Rekenkamer deze post niet beoordelen.

Er was geen volledige specificatie aanwezig van de vordering wegens voor derden betaalde bedragen (van 1990 - 1996 variërend van Afl. 6,4 miljoen tot Afl. 7,1 miljoen). Wegens het ontbreken van deze specificatie was voor deze post (grotendeels) een voorziening getroffen.

Of deze voorziening terecht werd gevormd, kon de Rekenkamer niet beoordelen. De Rekenkamer merkt op dat het ontbreken van een specificatie van de vordering geen grond vormt voor het treffen van een voorziening.

Onder de overige vorderingen kwamen diverse voorschotten voor. Een aantal voorschotten was reeds jaren oud. Voor het gehele bedrag van de verstrekte voorschotten ziektekosten werd direct een voorziening getroffen.

In wezen werden deze verstrekte voorschotten ziektekosten via een omweg ten laste van de exploitatierekening gebracht. De Rekenkamer merkt op dat deze voorschotten niet alleen aan ambtenaren, aan met ambtenaren gelijkgestelde arbeidscontractanten, aan Pro Paupere Kaart (PPK)-houders werden verstrekt, doch ook aan particulieren. Voor het verstrekken van voorschotten aan particulieren is geen wettelijke grondslag aanwezig; derhalve zijn deze voorschotten onrechtmatig.

Het vormen van een voorziening is alleen geoorloofd als er een gereede twijfel bestaat over de inbaarheid van deze vorderingen. Voorzover bekend worden nauwelijks invorderingsactiviteiten ontplooid.

In totaal werd er in 1993 voor een bedrag van Afl. 5,0 miljoen aan voorschotten aan Air Aruba betaald. Deze voorschotten waren niet geformaliseerd. Vanaf 1994 werden de aan Air Aruba verstrekte voorschotten gerubriceerd onder de post 'Verstreckte langlopende voorschotten'. Korthedshalve wordt in dit verband verwezen naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in paragraaf 5.2.5.

Zowel in 1992 (Afl. 13,8 miljoen) als in 1993 (Afl. 20,2 miljoen) als ook in 1994 (Afl. 26,8 miljoen) bestond de post 'Transitoria' voor het grootste deel uit correcties veroorzaakt door de gebrekkige invoering van het transactiestelsel. De Directie Financiën begon in 1995 met de sanering van de post 'Transitoria'.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Overige vorderingen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

**5.3.7           Liquide middelen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.13

*Waarderingsgrondslag*

De liquide middelen worden gewaardeerd tegen nominale waarde; liquide middelen, luidende in vreemde valuta, zijn omgerekend tegen de valutakoers per balansdatum.

*Geconstateerd*

Tot en met december 1996 vonden er geen kasopnames plaats. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou kunnen blijken dat er een inhoudelijke beoordeling van bankrekeningen had plaatsgevonden. De Rekenkamer stelde vast dat niet van alle bankrekeningen standaard-bankverklaringen en / of bankafschriften aanwezig waren.

Tevens werden er verschillen geconstateerd tussen de standaard-bankverklaringen en de bankafschriften. Voor deze verschillen waren geen verklaringen aanwezig.

Gelet op de kwaliteit kon de Rekenkamer niet steunen op diverse externe verificatiemiddelen in de vorm van standaard-bankverklaringen en bankafschriften.

Volgens de jaarrekening 1993 van het Land was, naast andere geblokkeerde tegoeden, een banktegoed bij de CBA van Afl. 7,9 miljoen (1992: Afl. 4,5 miljoen) aanwezig in verband met een afgegeven bankgarantie voor Air Aruba. De Rekenkamer trof geen documentatie aan die de aard en reikwijdte van de afgegeven garanties zou kunnen toelichten.

In de toelichting bij de jaarrekening 1995 van het Land stond vermeld dat de voorziening Bougainville ter waarde van Afl. 2,9 miljoen was opgeheven. Dit was onjuist. Kortheidshalve wordt hierbij verwezen naar paragraaf 5.6.

In 1996 werd onder de liquide middelen Afl. 2,8 miljoen verantwoord met betrekking tot een door de Aruba Investment Bank (AIB) bij het Land gestort termijndeposito waar het Land pas op 1 oktober 2000 over zou kunnen beschikken. Deze storting vloeide voort uit de door het Land en de AIB op 5 november 1996 getekende akte van cessie waarbij het Land haar vorderingen op de Aruba Hotel Enterprise (AHE), groot Afl. 9,1 miljoen, cedeert aan de AIB voor Afl. 7,8 miljoen.

Het verschil tussen het nominale bedrag van de vorderingen op de AHE en het te ontvangen bedrag van de AIB werd afgeboekt ten laste van de exploitatierekening (op grootboekrekening 'Kosten voorgaande jaren').

In feite is er sprake van een kwijtschelding van een deel van de vordering van het Land op de AHE zonder goedkeuring van de Staten. Dit is in strijd met de bepaling van artikel 29 van de Comptabiliteitsverordening 1989.

Het bedrag waar het Land per 1 oktober 2000 over zou kunnen beschikken zou nog verminderd kunnen worden met de door de AHE verzuimde rentebetalingen aan de AIB over de periode 15 oktober 1996 tot 1 oktober 2000. De Rekenkamer is van mening dat het bedrag van Afl. 2,8 miljoen in de jaarrekening 1996 van het Land onder de termijndeposito's had moeten worden verantwoord. Tevens had in de toelichting moeten worden vermeld dat het Land pas op 1 oktober 2000 over dit bedrag zou kunnen beschikken en dat het Land het risico loopt dat het bedrag zou kunnen afnemen met de door de AHE verzuimde rentebetalingen. In feite betrof het hier een verstrekte garantie aan de AIB zonder dat de Staten hieraan hun goedkeuring hadden verleend. Dit is in strijd met de Staatsregeling en de comptabiliteitsvoorschriften.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Liquide middelen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.4 Saldi reserve**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.14.

De post 'Saldi reserve' is het eigen vermogen van het Land. Het is per 1 januari 1990 berekend uit de saldi van de middelen en uitgaven uit de op kasbasis opgestelde rekening van 1989. Daarnaast is nog voor tientallen miljoenen aan correcties uitgevoerd in verband met de omschakeling naar het vanaf 1990 gehanteerde transactiestelsel.

Met ingang van 1990 muteerde de post 'Saldi reserve' jaarlijks met het saldo van de exploitatierekening van datzelfde boekjaar. In 1993 was alvorens het exploitatieresultaat toe te voegen aan de post 'Saldi reserve' een bedrag van ruim Afl. 10 miljoen gedoteerd aan de post 'Fonds afvloeiing personeel'.

Volgens de grondslagen van waardering en resultaatbepaling had een voorziening moeten worden getroffen; de onderbouwing van de omvang van de dotatie aan de post 'Fonds afvloeiing personeel' werd door de Rekenkamer niet aangetroffen.

#### **5.5 Reserves en fondsen**

##### *Geconstateerd*

Volgens de op deze rekening van toepassing geacht zijnde verslaggevingsvoorschriften diende van elke reserve een sluitend verloopoverzicht te worden gepresenteerd (inclusief rechtstreekse rentebijdring). In de rekeningen van het Land waren deze overzichten in beperkte mate opgenomen. Bovendien werden reserves en voorzieningen in deze rekeningen willekeurig door elkaar gebruikt.

### 5.5.1 *Garantiefonds*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.15.

Dit fonds betrof in feite een voorziening, die ook als zodanig was gevormd ten laste van de exploitatierekening. De rubricering onder de post 'Reserves en fondsen' suggereerde dat deze post deel uitmaakte van het 'Eigen Vermogen' van het Land. Het in 1993 ingestelde garantiefonds (opgenomen onder de balanspost 'Reserves en fondsen') betrof een eerste aanzet om de mogelijke financiële gevolgen van verstrekte garanties voor de bouw en inrichting van hotels af te dekken. In het garantiefonds was ultimo 1995 Afl. 55,8 miljoen (ruim Afl. 18 miljoen per jaar) op een geblokkeerde rekening bij de CBA gestort. De Rekenkamer trof geen onderbouwing van de omvang en de jaarlijkse dotaties aan het 'Garantiefonds' aan en kon uit dien hoofde niet toetsen of de omvang van en de dotaties aan dit fonds reëel waren.

In 1996 was het Beta-hotel verkocht aan Marriott voor een bedrag van ongeveer Afl. 11,7 miljoen. De Rekenkamer trof geen taxatierapport van het Beta-hotel aan, aan de hand waarvan kon worden beoordeeld of de verkoopprijs reëel was. De verkoopopbrengst was vrijgevalen in de algemene middelen ten gunste van de rekening 'Overige ontvangsten' in plaats van het te verantwoorden als buitengewone bate.

Gezien de risico's die het Land loopt met betrekking tot de uitstaande hotelgaranties achtte de minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken het gewenst deze bate toe te voegen aan het garantiefonds. Aan deze wens werd niet tegemoet gekomen.

Volgens de balans van 31 december 1996 zit er in het garantiefonds een bedrag van Afl. 73,9 miljoen. Bij de CBA wordt slechts een bedrag van Afl. 22,2 miljoen aangehouden. De Rekenkamer merkt op dat het garantiefonds een voorziening beoogt te zijn die in grootte gelijk dient te zijn aan het daadwerkelijke bedrag dat op een geblokkeerde rekening staat. De daling van het geblokkeerde bedrag wordt verklaard uit de aankoop van Dutchco (Radisson hotel) voor een bedrag van Afl. 50,4 miljoen.

Daarnaast bleek uit de exploitatierekening een dotatie aan de voorziening van Afl. 19,5 miljoen terwijl er in werkelijkheid maar Afl. 18 miljoen werd gestort.

In 1995 was er een schikkingsbedrag inzake het Beta-hotelproject van ongeveer Afl. 24 miljoen uitbetaald aan het Land door CITCO / Smeets. De Rekenkamer trof geen onderbouwing van het totstand gekomen schikkingsbedrag aan. Het schikkingsbedrag was vrijgevalen in de algemene middelen ten gunste van de rekening 'Overige ontvangsten' in plaats van het te verantwoorden als buitengewone bate.

Gezien de risico's die het Land loopt met betrekking tot de uitstaande hotelgaranties lag het meer voor de hand deze bate toe te voegen aan het garantiefonds.

### 5.5.2 *Fonds afvloeiing personeel*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.15.

In 1993 werd Afl. 10,3 miljoen ten laste van de reserves gebracht in verband met de vorming van een 'Fonds afvloeiing personeel'. Dit fonds werd dus niet ten laste van de exploitatierekening gevormd, maar ten laste van het 'Eigen vermogen' van het Land. Belangrijke mutaties als een toevoeging aan een 'Fonds afvloeiing personeel' moeten niet versluierd worden maar zichtbaar worden gemaakt in de exploitatierekening bij een 'confrontatie' van begroting en werkelijkheid.

De Rekenkamer is bovendien van mening dat het instellen van een 'Fonds afvloeiing personeel' het karakter heeft van een voorziening. Gelet op het feit dat begin 1993 een speciale geblokkeerde rekening bij de CBA werd geopend kon worden geconcludeerd dat er een stellig voornemen bestond om personeel te laten afvloeien. Opvallend is dat voor het vormen van een vergelijkbaar fonds als uitkeringen vroegtijdige uitdienst-treding (vut) wel een voorziening werd getroffen. Bovendien vermelden de 'Grondslagen van resultaatbepaling' (hoofdstuk 6.2.1. van de jaarrekening) expliciet:

*'VUT uitkeringen, zowel lumpsum uitkeringen als periodieke uitkeringen, worden ten laste van de voorziening gebracht.'*

In 1995 was het 'Fonds afvloeiing personeel' vrijgefallen ten gunste van de exploitatierekening (grootboekrekening 11099 'Stelpost bezuiniging op salariskosten'). In de rekening 1995 werd onvoldoende toegelicht dat de totale kosten van de zogenaamde 'Lumpsumregeling' ruim 24 miljoen florin bedroegen.

### 5.5.3 *Egalisatiereserve schenkingen*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.16.

In 1993 was ruim Afl. 1,7 miljoen aan projecten, gefinancierd met schenkingen, direct als kosten verantwoord. Volgens de in 1993 geldende waarderingsgrondslagen zouden alleen schenkingen bestemd voor duurzame activa geamortiseerd worden. Echter het totale bedrag aan ontvangen schenkingen, dus inclusief de genoemde Afl. 1,7 miljoen, werd toegevoegd aan de 'Egalisatie reserve schenkingen' en dus geamortiseerd. Dit heeft tot gevolg dat in de jaarrekening 1993 ten onrechte een verlies wordt genomen van ruim Afl. 1,7 miljoen, terwijl de schenking ten onrechte pas in de komende jaren wordt verantwoord.

Met ingang van 1991 was, ten opzichte van 1990, de vrijval van de ontvangen schenkingen voor duurzame activa op een andere wijze berekend. De gevolgen van deze wijziging waren niet volledig in 1991 verwerkt. In 1994 vond nog een aanpassing plaats die leidde tot een extra last van Afl. 1,8 miljoen. Deze aanpassing was niet toegelicht.

In 1996 kwam de Directie Financiën erachter dat een bedrag van Afl. 15,9 miljoen als schenking in plaats van als lening van de EIB kon worden aangemerkt. Hierop wordt onder paragraaf 5.7.5 teruggekomen.

Daarnaast bleek een bedrag van Afl. 538.092 als lening te moeten worden gerubriceerd in plaats van als schenking.

Door een aantal correcties was het bedrag 'vrijval ten gunste van het resultaat 1996', zoals vermeld in het verloopoverzicht 'Egalisatie reserve schenkingen', niet gelijk aan het bedrag opgenomen in de exploitatierekening (Afl. 9.730.439).

Bij de invoering van het systeem van passivering van schenkingen en de jaarlijkse vrijval van 1/30e deel was destijds het argument dat de met de schenkingen gefinancierde activa in gemiddeld 30 jaar werden afgeschreven, conform de met meerjarenplanleningen gefinancierde activa.

Per 1 januari 1997 zijn een aantal activa overgedragen aan de AAA. Omdat er dan geen activa meer staan tegenover de ontvangen schenking ligt het in de lijn der verwachting dat ook het betreffende schenkingsdeel vrijvalt. Dit is niet gebeurd.

#### **5.5.4 Reserve loterijgelden**

Deze post werd in 1994 voor het eerst apart in de jaarrekening van het Land opgenomen. Hiervoor werden de loterijgelden verantwoord onder post 'Overige kortlopende schulden'. Een motivatie om de loterijgelden met ingang van 1994 apart te verantwoorden trof de Rekenkamer niet aan.

#### *Conclusie*

Gelet op de geconstateerde tekortkomingen is de Rekenkamer van mening dat de post 'Reserves en fondsen' onjuist in de jaarrekeningen 1990 - 1996 is verwerkt.

### **5.6 Voorzieningen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.17.

#### *Geconstateerd*

##### ***Voorziening Eagle Beach Hotel***

Onder de balanspost 'Voorzieningen' werd in 1990 een bedrag opgenomen van Afl. 12,0 miljoen dat betrekking had op het verlies dat in 1995 geleden zou worden bij de verkoop van het Eagle Beach Hotel. Het opnemen van deze voorziening in de jaarrekening 1990 was onterecht. De aankoop van het Eagle Beach Hotel vond plaats in 1994; de voorziening had dan ook in dat jaar gevormd moeten worden.

In 1994 heeft het Land het Eagle Beach Hotel tegen schuldbekentenis verkregen voor ongeveer Afl. 22,7 miljoen. In 1995 is het hotel voor ongeveer Afl. 11 miljoen verkocht aan Divi Hotels Inc. Het verlies op deze transactie had in 1994 als verlies verantwoord moeten worden in plaats van in 1990. Ook had dan in 1994 het hotel in de balans geactiveerd moeten worden. De toelichting bij de balans met betrekking tot deze verkoop was onvoldoende en onjuist.

##### ***Voorziening Bougainville***

In 1994 was een 'Voorziening afgegeven garanties Bougainville' gevormd van 3,0 miljoen florin. Er was per 31 juli 1996 geen documentatie beschikbaar op basis waarvan de hoogte van het bedrag kon worden onderbouwd.

In juli 1997 is de garantie Bougainville geroyeerd.

##### ***Voorziening Air Aruba***

De in 1994 getroffen voorziening Air Aruba betrof een garantiestelling inzake betalingsverplichtingen van de nationale luchtvaartmaatschappij aan derden.

De Rekenkamer trof met betrekking tot deze garantiestelling geen formele documentatie aan. Onder de balanspost 'Verstreckte langlopende voorschotten' werd nog een bedrag van Afl. 26,8 miljoen voorzien ten behoeve van Air Aruba.

##### ***Voorziening Trias Resort***

Er was ten onrechte geen toelichting bij deze in 1994 gevormde voorziening, groot Afl. 1,4 miljoen, in de jaarrekening opgenomen. In de jaarrekening 1995 is deze voorziening niet meer opgenomen, doch overgeboekt naar de post 'Crediteuren'.

Een drietal categorieën pensioentoezeggingen (duurtetoelag pensioen, pensioenen politieke ambtsdragers en uitkeringen bij wijze van pensioen) waren niet ondergebracht bij het APFA. De in de verschillende boekjaren betaalde pensioenuitkeringen werden via de exploitatierekening als kosten voor dat jaar verantwoord. In alle jaarrekeningen van het Land over de jaren 1990 - 1996 stond vermeld dat de berekeningen ter bepaling van de noodzakelijk te vormen voorziening ten tijde van het samenstellen van de jaarrekening nog niet waren afgerond. De vorming van deze voorziening zou een grote (negatieve) invloed op de reserves van het Land hebben gehad.

In de jaarrekeningen werd geen voorziening gevormd voor onderhoud gebouwen en water- en wegenbouwkundige werken. Gelet op de staat waarin diverse overheidsbezittingen zich bevonden en de regels aangaande 'waardering op transactiebasis' zou de vorming van een voorziening op zijn plaats zijn geweest.

Tevens acht de Rekenkamer het treffen van een voorziening aangaande opgebouwde vakantierechten wenselijk (vakantie-uitkeringen, niet opgenomen vakantiedagen).

Naast de balanspost 'Voorzieningen' in de diverse jaren waren er nog diverse afwaarderingen opgenomen als correctiepost op diverse actiefposten. Deze varieerden van circa Afl. 270 miljoen in 1990 (exclusief de voorziening ten behoeve van de Lago) tot circa Afl. 420 miljoen in 1996.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en gelet op de geconstateerde tekortkomingen is de Rekenkamer van mening dat de post 'Voorzieningen' onjuist en onvolledig in de jaarrekeningen 1990 - 1996 is verwerkt. Het onjuist en onvolledig weergeven van voorzieningen verstoort het inzicht in de financiële positie van het Land in ernstige mate.

## **5.7 Langlopende schulden**

### **5.7.1 Meerjarenplan leningen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.18.

#### *Waarderingsgrondslag*

Schulden worden gewaardeerd tegen nominale waarden.

#### *Geconstateerd*

In de jaarrekening 1996 van het Land werd een begrotingslening ex 1995 verantwoord als zijnde een lening die ook al in de jaarrekening 1995 van het Land was verantwoord. Dit was echter niet het geval. Deze lening had wel betrekking op 1995, maar werd pas in 1996 voor het eerst in de jaarrekening van het Land opgenomen.

Door deze handelwijze ontstond er een verschil van Afl. 570.378 tussen het beginsaldo van de jaarrekening 1996 en het eindsaldo van de jaarrekening 1995 van het Land. Hiermee werd één van de fundamenten van het boekhouden, namelijk dat van balanscontinuïteit, ondergraven.

#### *Conclusie*

Behoudens het vorenstaande heeft de Rekenkamer bij haar beperkte onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de balanspost 'Meerjarenplan leningen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996 niet juist dan wel niet volledig zou zijn.

### 5.7.2 *Langlopende staatsobligaties*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.19.

#### *Geconstateerd*

In de jaarrekeningen 1991 en 1993 was de verdeling van de staatsobligaties in een kortlopend en een langlopend gedeelte niet juist. Zo werd in de jaarrekening 1991 ten onrechte een bedrag van Afl. 590.000 als kortlopend verantwoord. Aangezien dit bedrag echter pas in 1993 zou worden afgelost had dit bedrag als langlopend moeten zijn opgenomen.

In de jaarrekening 1993 was een bedrag van Afl. 5 miljoen ten onrechte niet als kortlopend verantwoord. Het betrof hier de 8,75% lening 1991 die in 1994 werd afgelost en derhalve in de jaarrekening 1993 als kortlopend had moeten zijn verantwoord.

#### *Conclusie*

Behoudens het bovenstaande heeft de Rekenkamer bij haar beperkte onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de balanspost 'Langlopende staatsobligaties' in de jaarrekeningen 1990 - 1996 niet juist dan wel niet volledig zou zijn.

### 5.7.3 *Belegde reserves landsbedrijven*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.20.

#### *Geconstateerd*

Met betrekking tot deze post had de Rekenkamer behoudens de onzekerheid over het beginbalanssaldo geen opmerkingen. Het bevreemdt de Rekenkamer wel dat er in de jaarrekening 1996 van het Land op geen enkele wijze was vermeld dat de LHD met ingang van 1 januari 1997 werd ingebracht in de AAA en derhalve per die datum zou ophouden te bestaan (AB 1996 no. 82).

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en volledigheid van de balanspost 'Belegde reserves landsbedrijven' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

### 5.7.4 *Boedelscheiding Nederlandse Antillen*

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.21.

#### *Geconstateerd*

De in de jaarrekeningen 1990 - 1995 opgenomen schuld van Afl. 40,0 miljoen aan de Nederlandse Antillen was gebaseerd op het bedrag, zoals opgenomen in de 'concept notitie algemene boedelscheiding' van 14 juni 1995. Dit bedrag was nog niet definitief vastgesteld en zou derhalve nog kunnen muteren.

In 1996 is de schuld met Afl. 8 miljoen verminderd op basis van een volgend concept. Het bevreemdt de Rekenkamer dat men 11 jaar na dato deze slepende zaak nog niet definitief heeft kunnen afronden.



*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en Interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onzekerheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Boedelscheiding Nederlandse Antillen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

**5.7.5 Overige langlopende schulden**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.22 en tabel 1.22a.

*Geconstateerd*

Een gedetailleerde specificatie van de onder deze post voorkomende waarborgsommen was niet aanwezig. Een specificatie van de langlopende leningen in de vorm van een sub-administratie was niet aanwezig. Evenmin waren diverse langlopende geldleningen geformaliseerd middels schriftelijke leningsovereenkomsten.

Onder de post 'Overige langlopende geldleningen' 1994 - 1996 is begrepen een EIB lening ten behoeve van de LHD. Ultimo 1995 bedroeg deze lening Afl. 19.452.371 (ultimo 1994 Afl. 18.112.000). Van deze lening werd in 1996 zonder enige toelichting (bij de post 'Overige langlopende geldleningen') in 1996 een bedrag van Afl. 15.865.235 overgeboekt naar de post 'Egalisatiereserve schenkingen'. De Rekenkamer moet hieruit afleiden dat in de jaarrekeningen 1994 en 1995 een materiële fout zit in de post 'Overige langlopende geldleningen' en in de post 'Egalisatiereserve schenkingen' en dat de toelichting op de post 'Overige langlopende geldleningen' in 1996 ontoereikend is. De Rekenkamer heeft een bevestiging van het schenkingsbedrag ad Afl. 15.865.235 niet aangetroffen; evenmin is uit de beschikbare informatie af te leiden op welke wijze de bestede gelden worden toebedeeld aan lening dan wel aan schenking.

Er was met betrekking tot de overige langlopende leningen 1996 sprake van een verschil van ongeveer Afl. 31 miljoen tussen de eindstand per 31 december 1995 en de beginstand per 1 januari 1996 (zie bijlage C bij de jaarrekeningen 1995 en 1996). Hiermee werd één van de fundamenten van het boekhouden, namelijk dat van balanscontinuïteit, ondergraven.

De vermogenstekorten ultimo 1996, in totaal Afl. 217,2 miljoen, betroffen schulden van het Land aan het APFA. De bedragen (tot en met 1995) waren ontleend aan de concept-jaarrekeningen van het APFA. Het verschuldigde vermogenstekort van 1996 werd geschat. De schuld aan het pensioenfonds diende nog formeel vastgesteld te worden. Er was geen formele overeenstemming over het te hanteren rentepercentage.

Gezien het enorme financieel belang was het een ernstig gemis dat de achterstanden bij het APFA nog steeds niet waren ingehaald.

Doordat gewerkt werd met schattingen vonden er, door vernieuwde inzichten, in 1996 grote correcties plaats. Deze correcties werden geboekt als negatieve kosten in de exploitatierekening en verstoorden daar het beeld in ernstige mate.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle, het concept-karakter van de jaarrekeningen van het APFA en de geconstateerde onjuistheden, bestaat bij de Rekenkamer grote onzekerheid omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Overige langlopende schulden' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

## **5.8 Kortlopende schulden en overlopende passiva**

### **5.8.1 Schulden aan deelnemingen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.23.

*Waarderingsgrondslag*

Schulden worden gewaardeerd tegen nominale waarden.

*Geconstateerd*

De in de jaarrekening 1996 van het Land opgenomen post 'Schulden aan deelnemingen' bestond volledig uit een schuld aan het WEB en was gebaseerd op het tussen het WEB en het Land afgesloten protocol van 15 oktober 1996, met een aanpassing op 11 december 1996. Dit protocol was getekend door de directeur der Directie Financiën en de directeur van het WEB en beoogde de wederzijdse vorderingen en schulden te regelen. De uitwerking van dit protocol kwam er in de praktijk op neer dat het Land de administratie van het WEB volgde en daarmee impliciet bedragen kwijtschold. In 1997 kwam het Land hierop terug en was van mening dat alles moest worden teruggedraaid. Het WEB bestreed deze zienswijze. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 5.3 'Water- en Energiebedrijf N.V.'.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Schulden aan deelnemingen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

### **5.8.2 Schulden aan overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.24.

*Geconstateerd*

De schulden van het Land aan het APFA inzake pensioenbijdrage en duurtetoeslag waren gebaseerd op de concept-jaarrekeningen van het pensioenfonds aangevuld met schattingen van de Directie Financiën. Er vonden geen regelmatige afstemmingen plaats met het APFA.

De schuld aan de FCCA betrof voor een groot deel (Afl. 2,3 miljoen) een schuld waarover onduidelijkheid bestond. Het Land beschouwde het bedrag als een toegezegde nog te verstrekken lening, terwijl de FCCA van mening was dat het hier om een toegezegde schenking ging.

De schulden aan de SVB-fondsen in 1990 vloeiden voort uit de boedelscheiding tussen de Nederlandse Antillen en het Land.

Krachtens het bepaalde in het derde lid, letter d, van artikel 2 van de Eilandsverordening van 19 december 1985 tot vaststelling van de ontwerp-landsverordening, houdende goedkeuring van een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de scheiding en deling van bezittingen en schulden van de rechtspersoon 'De Nederlandse Antillen' en Aruba (AB 1985 no. 50) dienen de bezittingen en schulden van onder andere de SVB buiten beschouwing te worden gelaten bij de boedelscheiding; daarom zijn deze schulden niet inbegrepen bij de balanspost 'Boedelscheiding Nederlandse Antillen' (paragraaf 5.8).

Deze schulden hadden het karakter van langlopende schulden en hadden derhalve als 'Langlopende schulden' moeten worden gerubriceerd. Volgens de Directie Financiën was de schuld aan de SVB gelijk aan een afgesloten 20-jarige annuïteitenlening. De lening was nog niet geformaliseerd.

#### *Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Schulden aan overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

#### **5.8.3 Kortlopend deel langlopende leningen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.25.

#### *Geconstateerd*

Voor opmerkingen aangaande deze balanspost verwijst de Rekenkamer naar hetgeen in paragraaf 5.7.2 over het kortlopend gedeelte van de langlopende leningen bij de balanspost 'Langlopende staatsobligaties' is opgemerkt.

#### *Conclusie*

Gelet op de geconstateerde tekortkomingen is de Rekenkamer van mening dat de post 'Kortlopend deel langlopende leningen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996 niet juist en niet volledig was.

#### **5.8.4 Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.26.

#### *Geconstateerd*

In de jaarrekening 1994 van het Land bestonden er in de rekeningen-courant verschillen tussen de gegevens van het Land en die van de (concept-)jaarrekeningen 1994 van de bedrijven.

Een verklaring voor deze verschillen trof de Rekenkamer niet aan. Kortheidshalve wordt hierbij verwezen naar paragraaf 5.3.4.

*Conclusie*

Gegeven het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

**5.8.5            Crediteuren en nog te betalen kosten**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.27.

*Geconstateerd*

De samenstellende delen van de balanspost werden in de jaarrekeningen niet toegelicht. In de toelichting bij de jaarrekening werd opgemerkt dat de volledigheid van de facturen moeilijk was vast te stellen. In de crediteurenlijst 1991 kwamen posten voor die eigenlijk in de voorgaande jaren hadden moeten worden geboekt. Tevens waren er in 1991 transitoria opgenomen die op dienstjaar 1990 en eerder betrekking hadden.

Het totaal van deze posten bedroeg ongeveer Afl. 1,1 miljoen. Deze bedragen hadden óf in de beginbalans van 1990 óf in de exploitatierekening van 1990 verwerkt moeten worden, maar niet in 1991.

Er was in 1992 voor ongeveer Afl. 36,0 miljoen aan transitoria opgenomen; het ging hierbij om correcties welke naar aanleiding van de invoering van het transactiestelsel waren gemaakt.

In de jaarrekening 1993 werd de totale schuld van het Land aan de SZA van Afl. 10,7 miljoen voor Afl. 5,9 miljoen verantwoord onder de 'Crediteuren en nog te betalen kosten' en voor Afl. 4,8 miljoen onder de 'Overige nog te betalen kosten'. Voor de inzichtelijkheid van de jaarrekening zou het beter zijn geweest om de totale schuld onder één van beide posten te verantwoorden.

In de crediteurenlijsten 1995 en 1996 waren schulden aan bedrijven opgenomen die ook op andere plaatsen in de rekening waren opgenomen. Daarnaast waren er schulden aan diverse diensten van het Land zelf opgenomen. Deze schulden ontstonden door een onjuiste boekingsprocedure.

Onder de transitoria was een bedrag opgenomen van Afl. 821.000 dat in 1996 werd afgeboekt en als opbrengst voorgaande jaren werd verantwoord. Op deze wijze werd ten onrechte resultaat van 1995 naar 1996 verschoven.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de gebrekkige administratieve organisatie en interne controle ter Directie Financiën en de geconstateerde onjuistheden, kan de Rekenkamer geen uitspraken doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Crediteuren en nog te betalen kosten' in de jaarrekening 1995.

**5.8.6            Overige kortlopende schulden**

Voor een weergave van het verloop van deze balanspost ultimo 1990 - 1996 wordt verwezen naar bijlage 1, tabel 1.28.

*Geconstateerd*

Uit de administratie bleek niet hoe in 1991, 1992 en in 1993 de post 'Nog te betalen interest' was berekend. Onder de post 'Overige kortlopende schulden' was in 1991 en 1992 met betrekking tot de schatkistpromessen circa Afl. 31,5 miljoen verantwoord in plaats van het nominale bedrag van Afl. 32,0 miljoen.

De in 1991 en 1992 vooruitbetaalde rente diende aan de debetzijde van de balans onder vooruitbetaalde kosten te worden verantwoord. Volgens de Landsverordening Schatkistpapier (AB 1987 no. 3) dienen schatkistpromessen verantwoord te worden tegen de nominale waarde en dienen de rentekosten in het dienstjaar van plaatsing te worden verantwoord.

*Conclusie*

Gegeven het ontbreken van een zelfstandig (begin)balansonderzoek en het beperkte onderzoek van de Rekenkamer en gelet op de geconstateerde onjuistheden en onduidelijkheden kan de Rekenkamer geen uitspraak doen omtrent de juistheid en de volledigheid van de balanspost 'Overige kortlopende schulden' in de jaarrekeningen 1990 - 1996.

## 5.9 Niet uit de balans blijvende verplichtingen

*Hotelgaranties*

In bijlage B van de jaarrekening was een overzicht van de door het Land afgegeven garanties opgenomen. Deze garanties hadden betrekking op de restant hoofdsom van de door derden aangegane vaste geldleningen.

Het in de jaarrekening 1996 van het Land genoemde bedrag van de hoofdsom van de verstrekte garantie aan Beta Hotel Enterprises N.V. was niet juist. Dit bedrag bedroeg SFR 64.826.700. In hoeverre de bedragen zoals opgenomen in bijlage B juist of volledig zijn kon niet worden vastgesteld. De verstrekte garanties strekten zich uit tot de hoofdsom, vermeerderd met rente en kosten. Dit betekende dat de uiteindelijke verplichtingen aanzienlijk hoger konden zijn dan was vermeld.

De Directie Financiën had ten behoeve van de jaarrekening 1995 een eerste aanzet gedaan tot het in kaart brengen van de tot dat moment nog uitstaande garanties. In de jaarrekeningen van de jaren daarvoor werd hieraan nauwelijks aandacht besteed; alleen de posten die uit de begroting bekend waren werden opgenomen. Inmiddels bleek een aantal onder garantie uitgegeven leningen door de desbetreffende bedrijven te zijn afgelost. Deze garanties waren in 1995 en 1996 uit het overzicht in bijlage B verwijderd.

De garanties werden echter uitgegeven aan diverse financiële instellingen, die deze na afloop formeel dienden terug te geven. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit bleek dat de financiële instellingen de aan hen verstrekte garanties hadden teruggegeven en dat de daaraan verbonden verplichtingen van het Land daarmee waren vervallen. Het uit de jaarrekening verwijderen van deze garanties acht de Rekenkamer voorbarig.

Niet alle door het Land verstrekte garanties werden onder de post 'Niet uit de balans blijvende verplichtingen' opgenomen. Zo had het Land zich garant gesteld voor de tekorten van Tele Aruba. Daarnaast stelde het Land zich garant voor de vorderingen van de AAA op Air Aruba.

*Claims*

In de jaarrekening 1994 van het Land was onder de post 'Niet uit de balans blijvende verplichtingen' een tweetal claims van derden tegen het Land opgenomen.

In 1996 waren, voor het verschijnen van de jaarrekening 1995, door het Gerecht in eerste Aanleg van Aruba uitspraken gedaan in deze twee zaken. De gevolgen van deze uitspraken waren niet toegelicht in de jaarrekening 1995.

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of alle mogelijke claims tegen het Land ook zijn opgenomen onder de post 'Niet uit de balans blijkende verplichtingen'.

***Caribbean Satellite Systems N.V.***

De minister van Financiën heeft bij brief van 25 oktober 1996 verklaard de afgegeven garantie ten gunste van Interbank N.V. te zullen honoreren. De door de Rekenkamer geraadpleegde Juristen zijn van mening dat er geen sprake was van een garantie.

Gezien de door de minister van Financiën afgegeven verklaring bevreemdt het de Rekenkamer des te meer dat deze garantie uit bijlage B bij de jaarrekening 1996 is verwijderd, terwijl deze voor het eerst onder de post 'Niet uit de balans blijkende verplichtingen' is opgenomen.

Ten einde een duidelijk inzicht in de financiële stand van zaken van het Land te verkrijgen is een gedegen onderzoek naar alle aangegane verplichtingen, afgegeven garanties en lopende claims noodzakelijk. De resultaten van een dergelijk onderzoek zullen onder de post 'Niet uit de balans blijkende verplichtingen' moeten worden vermeld. Alleen op een dergelijke wijze kan het onderhavige hoofdstuk het gewenste inzicht geven.

## 6 Exploitatiereningen 1990 - 1996

Voor een weergave van de exploitatierening wordt verwezen naar bijlage 2. Hierbij is in tabel 2.1 de samenvatting van exploitatiereningen weergegeven zoals deze in de jaarrekeningen zijn gepresenteerd. De Rekenkamer wijst erop dat de gepresenteerde exploitatiereningen door de geconstateerde verschuivingen ('Kosten / Opbrengsten voorgaande jaren'), de onjuistheid en de onvolledigheid van de verantwoorde posten een vertekend beeld geven van de werkelijkheid.

Bovendien wordt het beeld in de gepresenteerde exploitatiereningen vertroebeld door de verwerking van de financiële en buitengewone baten / lasten in de resultaten betreffende de 'gewone bedrijfsuitoefening'. De Rekenkamer geeft daarom in tabel 2.2 een suggestie voor een verbeterde weergave van de gepresenteerde exploitatierening.

De in de jaarrekening 1995 opgenomen begrotingscijfers waren niet de begrotingscijfers zoals die gepubliceerd waren in de Landsverordening van 21 maart 1995 tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 1995 (AB no. 21). In deze landsverordening waren diverse bezuinigingsposten opgenomen, die in de jaarrekening van het Land zijn toegewezen aan diverse kostenplaatsen en kostensoorten. De formele juistheid van de in de jaarrekening 1995 opgenomen begrotingscijfers kon derhalve niet worden vastgesteld.

### 6.1 Middelen

In het overzicht 'Samenvatting exploitatierening over 1995', zoals opgenomen in deel I van de Jaarrekening 1995, Algemene Dienst Land Aruba zat een fout. Vanaf de middelenpost 'Zegelbelasting' waren de cijfers een regel naar beneden geschoven.

Gezien het korte tijdsbestek, waarin de onderzoeken naar de jaarrekeningen 1990 - 1996 moesten plaatsvinden en gelet op de tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle, was het de Rekenkamer niet mogelijk om zich een oordeel te vormen over de juistheid en volledigheid van de verantwoording van de middelen.

#### 6.1.1 Belastingen

De grootste middelenpost van het Land betrof de middelen uit hoofde van de diverse belastingen. Mede door de wijze van registreren, veelal in de vorm van op zichzelf staande extra-comptabele vastleggingen, werd het inzicht in deze belangrijke post sterk bemoeilijkt.

Volgens het in 1990 - 1996 gehanteerde systeem werden de opbrengsten, voorzover betrekking hebbende op belastingen, die bij wege van een aanslag worden geheven, als middel verantwoord in hetzelfde jaar waarin de belastingaanslagen waren opgelegd. Dit was conform de Ministeriële Regeling van 22 december 1994 waarin werd besloten om de middelen, afkomstig van bij kohier op te leggen belastingen, in het dienstjaar te boeken waarin de desbetreffende belasting was opgelegd. Door het moment waarop de aanslag wordt opgelegd als grondslag te hanteren voor het moment waarop het resultaat wordt genomen zou afhankelijk van de snelheid waarmee de aanslagen worden opgelegd het resultaat kunnen worden beïnvloed.

De Rekenkamer acht dit een ongewenste ontwikkeling en in strijd met de uitgangspunten van het transactie-basisstelsel van de Comptabiliteitsverordening 1989. Kortheldshalve wordt in dit verband verwezen naar hetgeen is opgemerkt in paragraaf 2.2.

Ten behoeve van mogelijke verminderingen op de aanslagen die in latere jaren zullen worden opgelegd, werd in 1990 een voorziening gevormd van Afl. 50,0 miljoen. Deze voorziening werd met de overgang naar het transactiestelsel ten laste gebracht van de beginbalans 1990. Hierover werd derhalve geen enkele verantwoording afgelegd.

Zoals uit de exploitatierekening blijkt vormen de middelen 'Belastingen natuurlijke personen' en 'Winstbelasting' in 1996 39% van het exploitatietotaal (1995: 38%; 1994: 38%; 1993: 43%; 1992: 42%; 1991: 41%; 1990: 44%). Gelet op de hoogte van de getroffen voorzieningen werden de in 1990 - 1996 opgelegde aanslagen aanzienlijk gecorrigeerd. Kortheldshalve wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt in paragraaf 5.3.5 bij de balanspost 'Debiteuren overige middelen'.

#### **6.1.2 Koersverschillen**

In 1996 is op de meerjarenplan leningen een koerswinst geboekt van Afl. 27,9 miljoen. In 1995 was hier nog sprake van een verlies van Afl. 27,7 miljoen. Ook in de jaren daarvoor was er sprake van grote koersverschillen.

De rubricering van deze koersverschillen tussen de overige middelen (in de jaren 1990 - 1995 tussen de kosten, ook indien er positieve koersverschillen waren) geeft naar de mening van de Rekenkamer een onjuist beeld van de werkelijkheid. De koersverschillen zouden apart, buiten de confrontatie tussen de begroting en de werkelijke cijfers om, zichtbaar moeten worden gemaakt.

#### **6.1.3 Vermogensrechten, retributies en leges**

Bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen (AB 1988 no. 81), is vastgesteld dat een Aruba Vrijgestelde Vennootschap (AVV) een vast recht moet betalen van Afl. 500 per jaar. De jaarrekening 1994 van het Land toonde een opbrengst van Afl. 2,4 miljoen, een bedrag dat gekoppeld is aan 4854 AVV'en. Volgens een opgave van de Kamer van Koophandel bedroeg het aantal AVV'en per 31 december 1994 4091. Het verschil kon niet worden verklaard. Ook in andere jaren was er sprake van niet-verklaarde verschillen.

In 1995 betrof een onderdeel van deze post de opbrengst van de door het Landslaboratorium uitgevoerde werkzaamheden. De opbrengsten zoals in de jaarrekening 1995 verantwoord (ter waarde van Afl. 1,26 miljoen) zijn te laag. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat het Landslaboratorium grote achterstanden had in de facturering van PPK-patiënten. Volgens het jaarverslag 1995 van het Landslaboratorium zijn vanaf juni 1992 geen rekeningen verstuurd betrekking hebbende op de behandelingen van PPK-patiënten. Ook op andere gebieden bestonden grote achterstanden. De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen of met de achterstallige facturering van het Landslaboratorium rekening is gehouden bij de schatting van de nog te factureren posten, opgenomen onder de balanspost 'Transitoria' behandeld in paragraaf 5.3.6 van dit rapport.

#### **6.1.4 Diverse inkomsten**

Volgens de exploitatierekening 1995 bedroeg de middelenpost 'Diverse inkomsten' in de begroting Afl. 39,0 miljoen en in werkelijkheid Afl. 40,6 miljoen.



De rente op verstrekte leningen, verantwoord onder 'Diverse inkomsten', bedroeg volgens de exploitatierekening 1995 Afl. 6,0 miljoen. De Rekenkamer kon, in verband met het ontbreken van leningsovereenkomsten, de volledigheid en de juistheid van deze belangrijke post niet vaststellen.

Gelet op de financiële positie van Utilites en het Land was het opvallend dat het Land aan eerstgenoemde een (jaarlijks toenemende) lening verstrekte waarop tot het jaar 2007 geen rente behoeft te worden betaald. Het Land liep en loopt hierdoor tientallen miljoenen aan rentebaten mis.

Behalve rente-inkomsten werden onder deze rubriek tevens de aandelen in de resultaten van de deelnemingen en participaties van het Land verantwoord. Volgens de grondslagen van resultaatbepaling dienden inkomsten uit deelnemingen en participaties te worden verantwoord op het moment dat deze ter beschikking kwamen van het Land.

Het 'ter beschikking komen' van dividend is voor meerdere interpretaties vatbaar. Uitgaande van het transactiesysteem dient volgens de Rekenkamer als verantwoordingsmoment van dividend te worden beschouwd het moment waarop (het jaar waarin) de aandeelhoudersvergadering besluit tot dividenduitkering. Immers, vanaf dat moment ontstaat er een recht op dividend.

Volgens de jaarrekening van Aruba Beachfront Resorts Ltd. Partnership 1996 is er in 1996 een bedrag aan de participanten uitgekeerd van US\$ 32.439.708. Het Land heeft een aandeel van 19,23% zodat het US\$ 6.238.156 (Afl. 11.228.681) uitgekeerd zou moeten krijgen. Op ECL 71309 is Afl. 11.463.800 geboekt, een verschil van Afl. 235.119. Voor dit verschil kon geen verklaring worden gegeven. Tevens wordt in dit verband verwezen naar hetgeen reeds in paragraaf 5.2.3 hieromtrent is opgemerkt.

#### **6.1.5 Boeten / overige middelen / verrekeningen / overdrachten**

In 1995 was de geboekte koerswinst op vorderingen van Afl. 4,3 miljoen opgenomen onder de exploitatierekeningpost 'Douanerechten / deviezenprovisie'.

In de jaarrekening 1994 van het Land werd het grootste deel van de geboekte koerswinst opgenomen onder de exploitatierekening 'Boeten / overige middelen / verrekeningen / overdrachten'. Dit was niet consistent en deed afbreuk aan het inzicht. Een juiste verwerkingswijze zou zijn geweest de koerswinsten in mindering te brengen op de koersverliezen.

In de jaarrekening 1996 waren de twee belangrijkste posten op deze rekening de opbrengst uit de verkoop van het Beta hotel aan Marriott voor een bedrag van Afl. 11,7 miljoen en een bedrag van Afl. 47,9 miljoen aan 'Inkomsten voorgaande jaren'. De Rekenkamer is van mening dat de verkoopopbrengst van het Beta hotel in het hotelgarantiefonds had moeten worden gestort.

De omvang van het bedrag 'Inkomsten voorgaande jaren' (ruim 6% van de inkomsten) toonde aan dat het transactiestelsel nog nauwelijks van de grond is gekomen. Naast de post 'Inkomsten voorgaande jaren' is onder de kosten de post 'Kosten voorgaande jaren' opgenomen voor een bedrag van Afl. 13,8 miljoen negatief, met name veroorzaakt door diverse correcties op het gebied van pensioenen. Deze correcties waren gebaseerd op concept-jaarrekeningen van het APFA en kunnen de komende perioden weer wijzigen. Door de verwerking van de posten 'Inkomsten voorgaande jaren' en 'Kosten voorgaande jaren' in de jaarrekening 1996 is het gepresenteerde exploitatietekort met ruim Afl. 61 miljoen verlaagd.

### 6.1.6 *Schenkeningen*

In 1996 is een bedrag van Afl. 15,8 miljoen aan de ontvangen schenkingsbedragen toegevoegd. Dit bedrag had betrekking op de door de Europese Investeringsbank (EIB) verstrekte bedragen ten behoeve van de aanleg van onderdelen (taxiway en apron) van de luchthaven.

Jaarlijks valt 1/30 deel van de in voorgaande jaren ontvangen schenkingen vrij. Dit is gekoppeld aan de gemiddelde afschrijvingsduur (30 jaar) van de met de ontvangen schenkingen gefinancierde activa. Tegenover de ontvangen schenkingen staan dus de met deze schenkingen gefinancierde activa.

De Rekenkamer is van mening dat, indien met ontvangen schenkingen gefinancierde activa worden verkocht of overgedragen, het resterende (nog niet vrijgevallen) deel van het schenkingsbedrag ook in zijn geheel moet vrijvallen. Er staat in dit geval immers geen activa meer tegenover de ontvangen schenkingen. Per 1 januari 1997 worden de bezittingen van de Luchthavendienst overgedragen aan de AAA. Tot de bezittingen die worden overgedragen behoren ook de met geld van de EIB gefinancierde taxiway en apron. Alsdan zou een bedrag van Afl. 15,8 miljoen dus moeten vrijvallen. De post opbrengsten uit schenkingen zou met dit bedrag moeten worden verhoogd.

## 6.2 *Kosten*

### 6.2.1 *Algemeen*

Bij het opstellen van de jaarrekening 1995 werden veel correcties ter waarde van miljoenen florins gemaakt. Een groot deel van de correcties betrof overboekingen van bedragen van 1995 naar 1994 en eerdere dienstjaren. De beoordeling werd hierdoor bemoeilijkt.

Ook bleek dat, in vergelijking met het jaar 1995, in sterkere mate onjuist gebruik werd gemaakt van de rekening 'Kosten voorgaande jaren', waardoor in 1996 voor miljoenen florins aan kosten betrekking hebbende op 1995 was geboekt op het moment dat de administratie van 1995 nog niet was afgesloten. Dit gebeurde eveneens bij het opstellen van de jaarrekening van 1996. Deze werkwijze was in strijd met de beginselen van het transactiestelsel.

### 6.2.2 *Bezoldigingen en sociale lasten*

#### *Lonen en salarissen*

Volgens de exploitatierekening 1991 bedroeg de kostenpost 'Lonen en salarissen' in de begroting Afl. 135,8 miljoen en in werkelijkheid Afl. 145,3 miljoen. Teneinde de juistheid van het administratieve verwerkingsproces te kunnen beoordelen trachtte de Rekenkamer de salarisadministratie aan te sluiten met de financiële administratie (grootboek). In totalen konden de gegevens uit het grootboek niet worden aangesloten met de gegevens van de salarisadministratie. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat in het grootboek, naast de automatische boekingen vanuit de salarisadministratie, ook rechtstreeks uitgaven op de betreffende grootboekrekening werden geboekt. Tevens was het mogelijk om in de salarisadministratie achteraf gegevens te muteren zonder het grootboek aan te passen. Een aantal van de geconstateerde verschillen zou het gevolg kunnen zijn van deze aanpassingen.

Wegens het ontbreken van diverse stukken, zoals de verzamelloonlijst, konden de gewenste aansluitingen niet worden gemaakt. De Rekenkamer trof geen stukken aan waaruit zou moeten blijken dat intern bij de Directie Financiën deze aansluitingen wel waren gemaakt.

*Onderzoek lonen en salarissen 1995 en 1996*

In tegenstelling tot voorgaande jaren konden in 1994 de gegevens uit het grootboek (vrijwel) worden aangesloten met de gegevens van de salarisadministratie. Dit gold ook voor het dienstjaar 1996. In 1995 constateerde de Rekenkamer een verschil van Afl. 0,4 miljoen tussen de gegevens uit het grootboek en die van de salarisadministratie. Deze aansluiting kon alleen in totalen plaatsvinden. Het bleek niet mogelijk om per afdeling een aansluiting te maken, omdat de verdeling over de salarisrollen volledig anders was dan de verdeling over afdelingen. Ten behoeve van de beoordeling van 1994 is geen onderzoek verricht naar de juistheid van salarisbetalingen op basis van dossieronderzoek. Voor 1995 heeft dit wel plaatsgevonden.

De Rekenkamer onderzocht ten behoeve van de jaarrekening 1995 in 1996 de rechtmatigheid van de verantwoorde salariskosten, dit onderzoek viel uiteen in:

- a) beoordeling van de rechtmatigheidsaspecten van de uitbetaalde bezoldigingen;
- b) beoordeling van de aansluitingen tussen grootboek en sub-administratie;
- c) beoordeling van het administratieve verwerkingsproces.

**Ad a** Beoordeling van de rechtmatigheidsaspecten

*Geconstateerd*

Op grond van de uitkomsten van deelwaarnemingen trachtte de Rekenkamer de rechtmatigheid van de bezoldigingen, aanstellingen, bevorderingen en de van de bezoldigingsregeling afwijkende bezoldigingen te beoordelen. Daartoe werden 240 personeelsdossiers ter beoordeling opgevraagd.

Voorts voerde de Rekenkamer een integrale controle uit op de rechtmatigheid van de in 1995 uitbetaalde toelagen ex artikel 25 van de Landsverordening Materieel Amtenarenrecht (LMA) (toelage op grond van taak of positie met bijzonder karakter). Hiertoe vroeg de Rekenkamer 141 personeelsdossiers op.

Meer dan 25% van de opgevraagde dossiers ontbrak. Bij het doornemen van de wel aanwezige dossiers bleek dat zeer veel relevante informatie, zoals landsbesluiten (LB) aanstelling en bevordering, ministeriële Beschikkingen (MB) inzake toekenning toelagen, adviezen en motiveringen, niet in de dossiers te vinden was. Als gevolg hiervan kreeg de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van de bezoldigingen, bevorderingen, toelagen ex artikel 25 LMA, van de bezoldigingsregeling afwijkende bezoldigingen en indiensttredingen in totaal.

**Ad b** Aansluitingen

Aansluiting tussen grootboek en salarisadministratie vond intern niet plaats, de Rekenkamer trachtte dit zelf te doen voor de jaren 1995 en 1996. De werkzaamheden om de aansluiting te zoeken waren zeer tijdrovend. Een belangrijke aan de Rekenkamer verstrekte computerlijst (zogenaamde recapitulatielijst) bevatte telfouten. De totale via de salarisadministratie uitgekeerde (bruto) bedragen konden voor het dienstjaar 1995 niet worden afgestemd met het grootboek, er resteerde een verschil van ongeveer Afl. 0,4 miljoen. De Directie Financiën kon geen duidelijke verklaring geven voor dit verschil. Als gevolg van de boekingsystematiek kon niet op economisch aanvaardbare wijze worden vastgesteld of de kostenallocatie over de verschillende kostenplaatsen en grootboekrekeningen juist plaatsvond; intern vond hierop geen controle plaats.

Teneinde de juistheid van het administratieve verwerkingsproces in 1996 te beoordelen trachtte de Rekenkamer de salarisadministratie aan te sluiten op de financiële administratie (grootboek). In tegenstelling tot 1995 konden de gegevens uit het grootboek (vrijwel) worden aangesloten met de gegevens van de salarisadministratie.

*Conclusie*

Gezien de bovenstaande zeer ernstige tekortkomingen, zoals ontbrekende dossiers en / of formele bewijsstukken en onvolledige verwerking in de salarisadministratie en grootboek, kon de Rekenkamer geen zekerheid verkrijgen over de rechtmatigheid van de verantwoorde salariskosten.

Gezien het belang en de omvang van de salariskosten dienen op korte termijn intern maatregelen te worden getroffen teneinde verantwoording te kunnen afleggen over de geboekte salariskosten en het de Rekenkamer mogelijk te maken zich in de nabije toekomst een oordeel te vormen over de post 'Bezoldigingen en sociale lasten'.

Ad c Beoordeling administratief verwerkingsproces

*Geconstateerd*

Uit onderzoek naar de volledigheid van de salarisadministratie bleek dat niet alle mandaatbetalingen en correcties waren opgenomen in de salarisadministratie.

Een bedrag van Afl. 1,7 miljoen aan mandaatbetalingen kon wegens tijdsdruk niet meer worden verwerkt in de salarisadministratie. De mandaten werden wel als salariskosten verantwoord.

Daarnaast werd een bedrag van Afl. 0,8 miljoen aan netto salarisbetalingen uitbetaald, maar noch in de salarisadministratie, noch in het grootboek als salariskosten opgenomen.

Als gevolg van bovenstaande tekortkomingen concludeerde de Rekenkamer dat (geschat) Afl. 3 miljoen aan (bruto) salarisbetalingen (1,7 miljoen + 0,8 miljoen gebruteerd) niet in de salarisadministratie werd verwerkt, alsmede (geschat) ruim 1 miljoen (0,8 miljoen gebruteerd) niet als kosten werd verantwoord.

Noch bij de Directie Financiën, noch bij de DPO werd een volledige registratie aangetroffen waaruit op heldere wijze bleek welke personen van de lumpsumregeling gebruik hadden gemaakt en welke uitkering in eens deze personen ontvingen.

Voorzover de Rekenkamer op grond van eigen werkzaamheden kon nagaan uit de administraties van deze twee directies werd ongeveer Afl. 25,1 miljoen aan lumpsum betalingen uitgekeerd; in de salarisadministratie vond de Rekenkamer Afl. 23,4 miljoen terug. Daaruit concludeerde de Rekenkamer dat (Afl. 25,1 minus Afl. 23,4 miljoen) Afl. 1,7 miljoen aan lumpsum betalingen niet in de salarisadministratie was opgenomen.

Onderstaand overzicht geeft de verwerking van de lumpsumuitkeringen in de jaarrekening 1995 weer (in miljoenen florins):

Totale lumpsumuitkeringen volgens grootboek:	24,2
Af: vrijval 'Fonds Afvloeiing Personeel':	<u>11,0</u>
Verantwoord als 'Stelpost bezuiniging op salariskosten'	<u>13,2</u>

Hieruit concludeerde de Rekenkamer dat (Afl. 25,1 minus Afl. 24,2 miljoen) Afl. 0,9 miljoen niet onder de betreffende grootboekpost werd verantwoord. De vrijval van het 'Fonds afvloeiing personeel' betrof een uit het winstsaldo 1993 gevormde reservering uit hoofde van de lumpsumregeling 1995, inclusief de daaraan toegevoegde interest.

Als gevolg van de gevolgde verantwoordingsmethode werd in de rekening 1993 het fonds ten bedrage van Afl. 10,3 miljoen buiten de exploitatie om gevormd terwijl in de rekening 1995 de vrijval van het fonds (inclusief gekweekte rente) wel in mindering werd gebracht op de totale kosten van de lumpsumregeling. De totale kosten van de lumpsumregeling werden op deze wijze onvoldoende toegelicht.

De wettelijk voorgeschreven toetsingscommissie, die tot taak had om na te gaan of de aanvraag op grond van dienstbelang / functie gehonoreerd kon worden, heeft niet bestaan.

#### *Overwerk*

Volgens de exploitatierekening 1991 bedroeg de kostenpost 'Overwerk' in de begroting Afl. 25.000 en in werkelijkheid Afl. 9,2 miljoen. De kosten voor overwerk werden overeenkomstig de Ministeriële Regeling van 22 december 1994 (AB 1994 no. 58) verantwoord in het jaar waarin deze werden uitbetaald, hetgeen in strijd is met verantwoording op transactiebasis.

Voor een aantal afdelingen overtroffen de kosten voor overwerk de oorspronkelijke begroting in ruime mate. Een goedkeuring voor deze overschrijding werd door de Rekenkamer niet aangetroffen.

Tevens waren niet in alle gevallen de goedkeuringen van de ministers voor overwerk aanwezig. De rechtmatigheid van de post overwerk kon door de Rekenkamer derhalve niet worden vastgesteld. Volgens de exploitatierekening 1991 van het Land bedroegen de kosten van het overwerk in dat jaar gemiddeld 7,5 % van de lonen en salarissen.

#### *Aanvullingsbijdrage*

De in de jaarrekening 1995 opgenomen kosten waren ten opzichte van 1994 met ruim 40% gestegen. Deze stijging werd onder meer veroorzaakt door een foute berekeningswijze en een niet onderbouwde schatting van Afl. 6 miljoen. De berekening van de aanvullingsbijdrage was gebaseerd op alle in dienst zijnde ambtenaren in plaats van alleen op ambtenaren in vaste pensioengerechtigde dienst. De omvang van deze fout kon de Rekenkamer niet vaststellen. Bij het berekenen van de aanvullingsbijdrage werd ten onrechte geen rekening gehouden met de personen in vaste pensioengerechtigde dienst van het bijzonder en openbaar onderwijs. Hierdoor is de aanvullingsbijdrage te laag. Het APFA kende een grote administratieve achterstand. Er waren geen cijfers over 1995 en 1996 van het pensioenfonds beschikbaar. Er vond ook geen afstemming plaats tussen het APFA en de Directie Financiën.

#### *Uitkering wegens annuïteitentekort*

De begroting voor deze kosten betrof de in de jaren 1990 - 1996 te betalen annuïteit (zowel rente als aflossing) op het vermogenstekort 1984 en / of 1989 van het APFA. De werkelijke kosten betroffen een schatting van het negatieve resultaat van het APFA over de desbetreffende jaren. Een vergelijking tussen begroting en werkelijkheid was voor deze post weinig zinvol. Voor alle jaren gold dat er geen cijfers van het pensioenfonds (tijdig) beschikbaar waren.

De Rekenkamer trof geen documenten aan waaruit een verplichting van het Land zou blijken om de tekorten uit de normale bedrijfsvoering van het APFA te moeten vergoeden.

#### **6.2.3 Aankoop goederen / diensten**

Bij het opstellen van de jaarrekeningen 1990 - 1994 werden veel correcties ter waarde van vele miljoenen florins gemaakt. Een groot deel van de correcties betrof overboekingen van bedragen van latere dienstjaren naar het boekjaar en overboekingen van het boekjaar naar eerdere dienstjaren. De beoordeling werd hierdoor bemoeilijkt, met name omdat deze overboekingen vaak in totaalbedragen werden verricht.

De Directie Financiën had geen register aangelegd waarin de uitgegeven mandaatnummers stonden vermeld. Het was dan ook niet mogelijk om vast te stellen of een niet ingeboekt mandaatnummer daadwerkelijk niet bestond of, ten onrechte, niet was ingeboekt.

Teneinde de uitgaven achteraf op juistheid en rechtmatigheid te kunnen beoordelen was het eenvoudiger geweest wanneer alle relevante documentatie, zoals offertes, aanvraagformulieren, (goedgekeurde) bestelbonnen, contracten, facturen en ontvangstmeldingen op inzichtelijke wijze was gearcheveerd. Een mogelijkheid hiertoe was geweest om onderscheid te maken tussen uitgaven die al dan niet voortvloelen uit een contract.

Alle stukken betreffende de contracten zouden volgens de Rekenkamer het beste op contractnummer, ontleend aan een contractenregister, kunnen worden opgeborgen. Alle stukken betreffende alle andere uitgaven niet zijnde die op basis van contracten zouden samen met het mandaat kunnen worden gearcheveerd. Dit was veelal niet het geval, waardoor het beoordelen van uitgaven onnodig veel tijd vroeg of onmogelijk bleek. De afdeling kredietbewaking van de Directie Financiën beschikte niet over een parafenlijst van de diensthoofden, aan de hand waarvan de autorisatie van bestelbonnen kon worden gecontroleerd. In 1994 is de grootboekrekening 'Kosten voorgaande jaren' gecreëerd.

De invoering van een dergelijke post suggereerde dat alle kosten betrekking hebbende op voorgaande jaren hierop geboekt zouden worden. Dit bleek niet het geval te zijn.

Bij de controle van de mandaten werd onder meer het volgende geconstateerd:

- het kwam regelmatig voor dat achter een mandaat geen stukken (offerte, aanvraagformulier, (goedgekeurde) bestelbon, contracten, factuur, ontvangstmelding) zaten. Hierdoor was het moeilijk om de rechtmatigheid van de betreffende kosten te beoordelen;
- een aantal mandaten was niet te vinden;
- in veel gevallen kon aan de hand van de aanwezige gegevens niet worden nagegaan of er een beoordeling had plaatsgevonden en of er nog wel voldoende begrotingsruimte was om de voorgestelde uitgave te kunnen uitvoeren;
- omschrijvingen waren onvolledig of onduidelijk. Hierdoor was het moeilijk om te beoordelen of de kosten ten laste van de juiste begrotingspost waren geboekt.

De Rekenkamer beveelt aan om de mandaten van voorgedrukte informatie te voorzien, waarop de routing van het mandaat en de daarop te verrichten (factuurcontrole-)handelingen zouden kunnen worden aangegeven.

Elke hierbij betrokken functionaris parafeert dit document na het verrichten van de aan hem opgedragen werkzaamheden. Achteraf kan dan worden vastgesteld of alle noodzakelijke administratieve handelingen zijn verricht.

Op deze wijze zou een betere basis kunnen worden gelegd voor de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven. Tevens adviseert de Rekenkamer om de Directie Financiën een autorisatielijst te laten aanleggen. Om deze lijst goed te kunnen gebruiken zullen er tevens procedures ontwikkeld moeten worden om de gegevens bij te houden.

In 1997 is de Inrichting van de administratie aanzienlijk gewijzigd. De Rekenkamer heeft nog niet kunnen vaststellen of de hiervoor genoemde bezwaren met de invoering van dit systeem zijn weggenomen.

#### *Aankoop goederen en diensten 1996*

Volgens de exploitatierekening bedroeg de kostenpost 'Aankoop van goederen en diensten' in de begroting Afl. 142,8 miljoen en in werkelijkheid Afl. 140,2 miljoen. Hierbij moet worden aangetekend dat een post van negatief Afl. 13,9 miljoen was opgenomen aan 'Kosten voorgaande jaren', waardoor een vertekend beeld ontstond.

Dus indien deze negatieve kostenpost buiten beschouwing zou worden gelaten was er sprake van een begrotingsoverschrijding van ((Afl. 140,2 + Afl. 13,9) minus Afl. 142,8 miljoen =) Afl. 11,3 miljoen op de begrotingspost 'Aankoop goederen en diensten in 1996'.

#### *Reiskosten*

Volgens de exploitatierekening 1996 bedroeg de kostenpost 'Reiskosten' in de begroting Afl. 3,5 miljoen en in werkelijkheid Afl. 5,8 miljoen, een overschrijding van Afl. 2,3 miljoen. Evenals in voorgaande jaren werden de tarieven voor daggeldvergoeding per land min of meer willekeurig bepaald door de ministerraad. Voor dienstreizen naar Nederland werden zes verschillende tarieven voor daggeldvergoeding betaald (variërend van Afl. 394 tot US\$ 350), ook voor andere bestemmingen werden diverse tarieven bepaald.

Op 21 maart 1990 heeft de ministerraad besloten bij de bepaling van daggeldvergoeding uit te gaan van de 'Daily Subsistence Allowance Rates', zoals gehanteerd door de 'United Nations Development Program' (UNDP). Blijkbaar werd deze lijst niet gehanteerd.

De Rekenkamer acht het ontoelaatbaar dat er geen richtlijnen waren op basis waarvan daggeldvergoeding werd verstrekt. Onlangs zijn er richtlijnen verschenen met betrekking tot dienstreizen.

#### *Telefoon-, telex- en faxkosten*

Volgens de exploitatierekening 1996 bedroeg de kostenpost 'Telefoon-, telex- en faxkosten' in de begroting Afl. 3,8 miljoen en in werkelijkheid Afl. 5,2 miljoen; een overschrijding van Afl. 1,4 miljoen. De telefoonkosten vertonen jaarlijks een explosieve stijging. De belangrijkste oorzaak hiervan is de introductie van cellulaire telefoons.

De kosten van het gebruik van deze cellulaire telefoons namen maandelijks toe. Bovendien staan de meeste van deze cellulaire telefoons niet op naam, zodat het niet mogelijk was de kosten hiervan op de houder te verhalen. Ook ontbraken er richtlijnen voor het gebruik door statenleden, ministers en coördinatoren. Op grond van het diensttelefoonbesluit statenleden (AB 1991 no. 37) bedroeg de diensttelefoontoelage ten hoogste Afl. 7.200 per jaar per statenlid. Voor de fractieleiders en de voorzitter van de Staten werd dit bedrag verhoogd met ten hoogste Afl. 4.800 per jaar. De formulering van het diensttelefoonbesluit impliceert dat de huistelefoonaansluitingen van statenleden door hen zelf worden betaald en dat vervolgens op basis van het diensttelefoonbesluit een vergoeding wordt verstrekt.

In de praktijk bleek dat de telefoonnummers van statenleden op naam van het Land staan en door het Land werden betaald en dat daarnaast de diensttelefoontoelage werd verstrekt.

Bovendien beschikken de statenleden over een cellulaire telefoon die eveneens op naam van het Land staat. De Rekenkamer acht alle betaalde bedragen aan statenleden inzake telefoon naast de telefoontoelagen als onrechtmatig.

#### *Deskundig advies en bijstand*

Volgens de exploitatierekening 1996 bedroeg de kostenpost 'Deskundig advies en bijstand' in de begroting Afl. 4,4 miljoen en in werkelijkheid Afl. 11,1 miljoen; een overschrijding van Afl. 6,7 miljoen. Op deze rekening werden de maandelijkse facturen geboekt van een advocatenfirma tot en met augustus 1996. De factuur van september 1996 werd in 1997 geboekt onder 'Kosten voorgaande jaren'; de facturen van oktober en november 1996 op de kostenpost 'marketing, research en planning' en de factuur van december 1996 werd helemaal niet als kosten geboekt. Dit betekende dat alleen al wat deze firma betrof een bedrag van ruim Afl. 1,3 miljoen onjuist was geboekt. Daarnaast betroffen deze nota's verzamelnota's over onderwerpen van diverse ministeries. Er werd echter geen verdeling gemaakt per ministerie maar alles werd geboekt onder de post 'ministerraad'.

Dit gold ook voor diverse andere contracten, bijvoorbeeld inzake de AZV en een automatiseringsdeskundige. Het eerste contract had te maken met volksgezondheid, het tweede met SCC. De confrontatie met de begroting had op deze wijze geen enkele waarde en ook het inzicht in de totale kosten voor het jaar 1996 was volledig zoek. Voorts constateerde de Rekenkamer dat in toenemende mate gebruik werd gemaakt van consultants. Voor een aantal 'adviseurs' was volstrekt onduidelijk welke werkzaamheden werden verricht, hetgeen mede werd veroorzaakt door vage omschrijvingen in de contracten. Een beoordeling of de geleverde prestaties in verhouding stonden tot de gefactureerde bedragen was daarom niet mogelijk. In de contracten werd veelal overeengekomen dat de consultancy-vergoedingen bij vooruitbetaling dienden te worden voldaan. In een aantal gevallen betrof de consultant een gepensioneerd ambtenaar, die naast zijn pensioenuitkering op contractbasis als consultant optrad. Voorzover de Rekenkamer bekend was er slechts in een aantal gevallen ontheffing verleend in de zin van artikel 52 van de Pensioenverordening.

Voorts wijst de Rekenkamer op het feit dat de consultancy-vergoedingen naar de mening van de Rekenkamer ten onrechte niet werden onderworpen aan loonbelasting, terwijl de Inspectie der Belastingen in strijd met de wettelijke regels niet werd geïnformeerd omtrent de uitbetaling van deze consultancy-vergoedingen via de voorgeschreven Inkomstenbelasting (IB)-50 formulieren.

Tenslotte was van een aantal periodieke betalingen bij de Directie Financiën geen contract aanwezig op grond waarvan deze betalingen werden verricht.

#### *Kosten voorgaande jaren*

Er was voor miljoenen florin geboekt op de post 'Kosten voorgaande jaren'. De creatie van een dergelijke post was een verdere aantasting van het transactiestelsel en werd voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de facturen niet rechtstreeks naar de Directie Financiën worden gestuurd. Deze directie voerde en voert de centrale administratie van het Land. Het lag dan ook voor de hand dat alle facturen eerst naar de Directie Financiën werden gestuurd zodat daar de verplichtingen konden worden vastgelegd. Vervolgens konden dan de betrokken ministers en / of diensthoofden hun formele akkoord voor betaling geven. Op deze wijze kon voorkomen worden dat na lange tijd nog onbekende verplichtingen boven water komen. Daarnaast nam de Directie Financiën het standpunt in alle kosten en middelen, die betrekking hadden op 1996 en pas bij de Directie bekend werden na het opstellen van de concept-jaarrekening 1996 van het Land (14 mei 1997), niet in de jaarrekening 1996 te verantwoorden. Dit standpunt werd ook ingenomen voor de jaarrekening 1995. Onder meer door deze handelwijze werden er miljoenen florin over de jaren verschoven. Een en ander werd versterkt (in dit verband wordt verwezen naar paragraaf 5.11) doordat de schattingen met betrekking tot de vermogenstekorten van APFA jaarlijks aanzienlijk werden aangepast.

Door het introduceren van de grootboekrekening 'Kosten voorgaande jaren' en 'Inkomsten voorgaande jaren' in de jaarrekeningen 1995 en 1996 werd het exploitatietekort in die jaren beïnvloed. Om enig inzicht te geven in de omvang van deze beïnvloeding van het exploitatietekort worden in het hierna volgende overzicht de saldi van de grootboekrekeningen 'Kosten voorgaande jaren' en 'Inkomsten voorgaande jaren' weergegeven:

		1995	1996
13999	Kosten voorgaande jaren	5.562.088	-/13.854.579
75999	Inkomsten voorgaande jaren	2.035.300	47.919.698
	Verhoging exploitatietekort	3.526.788	
	Verlaging exploitatietekort		61.774.277



Zonder deze beïnvloeding zou het exploitatietekort over de jaren 1995 en 1996 respectievelijk Afl. 45.694.826 en Afl. 67.744.701 hebben bedragen.

#### **6.2.4           Renten**

Door het ontbreken van (contract-)gegevens was het niet of nauwelijks mogelijk deze kosten te beoordelen. De diverse rentekosten werden op verschillende rekeningen verantwoord.

De achtergronden voor deze inefficiënte verdeling van kosten waren de Rekenkamer niet duidelijk. De Directie Financiën stelde geen, met de exploitatierekening aansluitende, overzichten op.

#### **6.2.5           Subsidies / overdrachten binnen sector overheid.**

##### *Bijdrage in exploitatietekorten bedrijven*

De als 'Bijdrage in exploitatietekorten bedrijven' verantwoorde bedragen betroffen diverse soorten kosten. De bijdragen aan Arubus hadden betrekking op voorschotbetalingen. Deze betalingen waren niet gebaseerd op een subsidie-overeenkomst.

De bijdragen aan Tele Aruba betroffen een 'subsidie-voorschot' betaling, bedoeld om Tele Aruba financieel bij te staan. Deze betalingen waren evenmin gebaseerd op een subsidie-overeenkomst. Voor een deel van de op deze post voorkomende betalingen kon wegens het ontbreken van de jaarrekeningen of andere gegevens van de bedrijven de juistheid niet worden vastgesteld.

##### *Subsidies*

De administraties van de diverse stichtingen werden niet regelmatig afgestemd met het Land.

Ook de in de Subsidieverordening (AB 1990 no. GT 34) opgenomen bepaling dat een subsidie ontvangende instelling binnen 2 maanden na afloop van het jaar verslag diende te doen van de ontvangen gelden en de besteding hiervan werd in het algemeen niet nageleefd. Daarnaast waren er bedragen dubbel betaald, bedragen geboekt op een andere rekening dan begroot en bedragen geboekt met een foute omschrijving.

##### *Overdrachten binnen de sector overheid*

Volgens de exploitatierekening 1991 bedroeg de kostenpost 'Overdrachten binnen de sector overheid' in de begroting Afl. 4,6 miljoen en in werkelijkheid Afl. 5,3 miljoen. De gegevens uit het grootboek sloten niet aan met de gegevens in de jaarrekening. Voor het verschil (Afl. 2 miljoen) kon geen verklaring worden gevonden. De bedragen in de jaarrekening waren overgenomen uit de jaarrekeningen van de bedrijven.

Er waren geen facturen of afstemmingen waaruit zou blijken welke bedragen het Land aan de bedrijven zou moeten voldoen. Niet voor alle bedrijven kon de aansluiting tussen de jaarrekening van het Land en de jaarrekening van de bedrijven worden vastgesteld.

De posten in het grootboek 1993 bestonden voornamelijk uit, overigens ongedocumenteerde, memoriaalboekingen. De beoordeling van deze post werd door het ontbreken van een aansluiting tussen het grootboek en de jaarrekening alsmede door onduidelijke posten sterk bemoeilijkt.

De subsidiebijdragen aan de FCCA betroffen vergoedingen uit hoofde van de aan de FCCA opgedragen beheer van volkswoningen. Naar de mening van de Rekenkamer was hier dan ook geen sprake van een subsidie maar van een vergoeding voor het gevoerde beheer. Geadviseerd wordt dan ook om deze post onder een andere rubriek te boeken.

### 6.2.6 *Solidariteitsfonds*

De Rekenkamer constateerde dat in de jaarrekening 1990 slechts de door het Land gedane betalingen (Afl. 3.951.400) inzake het Solidariteitsfonds waren verantwoord. Omtrent het bedrag dat door het KABNA ten behoeve van het Land was betaald aan het Solidariteitsfonds over 1990 (Afl. 1.498.600) was door de Rekenkamer niet te achterhalen of deze aanvulling een schenking of een lening betrof.

### 6.2.7 *Verrekeningen*

#### *Afschrijvingen*

In alle jaren week het begrote bedrag afschrijvingen enorm af van de werkelijkheid. In 1990 bedroeg het begrote bedrag nog Afl. 11,9 miljoen en de werkelijke afschrijving was Afl. 14,7 miljoen. Voor 1996 was er een bedrag begroot van Afl. 11,2 miljoen, terwijl er in werkelijkheid Afl. 27,2 miljoen werd afgeschreven.

#### *Storting in reserves en fondsen*

De Rekenkamer is van mening dat onder de post 'Storting in reserves en fondsen' tevens hadden moeten worden verantwoord de door de Rekenkamer noodzakelijk geachte dotaties aan voorzieningen voor pensioenverplichtingen en voorzieningen voor achterstallig onderhoud. Deze dotaties kunnen een aanzienlijk (negatief) resultaat hebben op het saldo van de exploitatierekening.

Uit de in de jaarrekeningen verstrekte gegevens kan het volgende staatje worden opgesteld met betrekking tot de voorzieningen:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Stand begin jaar</b>	990.3	827.6	884.8	283.5	328.5	383.5	380.1
<b>Dotaties<sup>2</sup></b>	47.7	26.0	27.1	54.0	73.8	73.8	156.7
	1038.0	853.6	911.9	337.5	402.3	457.3	536.8
<b>Stand einde jaar</b>	827.6	884.8	283.5	328.5	383.5	380.1	418.6
<b>Onttrekkingen/afboekingen</b>	210.4	-/31.2	628.4	9.0	18.8	77.2	118.2
<b>w.v. Lago</b>			575.2				
<b>Restant onttrekking</b>			53.2				

De Rekenkamer heeft bij haar onderzoek niet kunnen toetsen of de getroffen voorzieningen reëel zijn bij gebrek aan analyses en ervaringscijfers van de posten waarop de voorzieningen betrekking hebben. Evenmin heeft de Rekenkamer kunnen toetsen of de onttrekkingen aan, c.q. afboekingen ten laste van, de getroffen voorzieningen terecht zijn omdat de Rekenkamer geen specificaties heeft aangetroffen van de onttrekkingen aan, c.q. afboekingen ten laste van, de voorzieningen. De Rekenkamer wijst in dit verband op het gevaar van frauduleus handelen bij vorderingen die ten laste van de voorzieningen worden afgeboekt.

Teneinde de post voorzieningen te kunnen beoordelen dienen specificaties aanwezig te zijn van de gevormde voorziening zowel aan het begin als aan het einde van het jaar, van de dotaties en van de afboekingen. Ook moet een consistente methode van afwaardering worden toegepast; bovendien moet uit analyses en documenten blijken waarop de toegepaste afwaarderingen zijn gebaseerd.

<sup>2</sup> De dotaties aan de voorziening zijn ontleend aan het in de jaarrekeningen opgenomen overzicht 'Exploitatieresultaat jaar x ten opzichte van de begroting jaar x' (x = een jaartal, liggend in de periode 1990 tot en met 1996, dat gelijk is voor zowel het exploitatieresultaat als de begroting)

*Geconstateerd*

Onder deze rubriek werd in 1990 de dotatie aan de voorziening inzake het Eagle Beach Hotel ter waarde van Afl. 12,0 miljoen verantwoord. De betreffende voorziening was ten onrechte gevormd. Volgens de exploitatierekening 1991 bedroeg de kostenpost 'Storting in reserves en fondsen' in de begroting Afl. 0 en in werkelijkheid Afl. 25,9 miljoen. De totalen uit het grootboek sloten in 1991 niet aan met de gegevens in de jaarrekening. Voor het verschil van Afl. 1,6 miljoen kon geen verklaring worden gegeven. Aangaande de studieleningen was er een verschil tussen de mutatie in de voorziening van de leningen en de grootboekrekening 'Storting in reserves en fondsen' van Afl. 1,9 miljoen. Dit verschil kon niet worden verklaard. Volgens de exploitatierekening 1992 bedroeg de kostenpost 'Storting in reserves en fondsen' in de begroting Afl. 21,8 miljoen en in werkelijkheid Afl. 27,1 miljoen.

In het begrote bedrag is Afl. 20 miljoen begrepen ten behoeve van de vorming van een voorziening ter dekking van risico's verbonden aan reeds verleende garanties (Garantiefonds hotels). In werkelijkheid werd er niet gereserveerd ten behoeve van het Garantiefonds hotels. Daarnaast zijn er nog een tweetal foute 'correctieboekingen' geweest ter waarde van Afl. 850.000. Sinds 1992 was er op de rekening 'Storting in reserves en fondsen' een bedrag van ruim Afl. 54 miljoen geboekt ten behoeve van de vorming van een voorziening voor aan Air Aruba verstrekte voorschotten. Er was in alle jaren noch iets begroot, noch was de voorschotverstrekking op enige wijze formeel geregeld. In de jaarrekening 1993 nam de voorziening van Air Aruba volgens de balans met Afl. 12,6 miljoen toe. De dotatie volgens de exploitatierekening bedroeg echter Afl. 11,8 miljoen. Het verschil van Afl. 800.000 kon niet worden verklaard.

Volgens de exploitatierekening 1994 bedroeg de kostenpost 'Storting in reserves en fondsen' in de begroting Afl. 17,5 miljoen en werkelijkheid Afl. 73,8 miljoen. De voor Aruven opgenomen bedragen betroffen koersverschillen en hadden derhalve niets te maken met stortingen in reserves en fondsen. De dotatie aan de post 'Voorziening casinocontroleurs' had, in tegenstelling tot 1994, in 1993 niet plaatsgevonden via grootboekrekening 'Storting in reserves en fondsen', maar werd ten laste van de opbrengst gebracht. Dit was niet consistent. In de balans is de voorziening Tele Aruba in 1995 met Afl. 456.875 toegenomen. De toename is niet ten laste van de rekening 'Storting in reserves en fondsen' gekomen. De vorming van de voorziening studieleningen is (willekeurig) bepaald op 50% van het ultimo van het jaar uitstaande bedrag aan verstrekte studieleningen. De vorming van de voorziening casinocontroleurs is (willekeurig) bepaald op 50% van de voor het betreffende jaar bij de casino's in rekening gebrachte kosten van casinocontroleurs.

Volgens de exploitatierekening 1996 bedroeg de kostenpost 'Storting in reserves en fondsen' in de begroting Afl. 23,8 miljoen en werkelijkheid Afl. 156,7 miljoen. Het begrote bedrag bestond uit Afl. 18 miljoen storting in het Garantiefonds hotels en Afl. 5,8 storting in het 'Sinking Fund'. Deze laatste post is opvallend omdat deze post helemaal niet op de exploitatierekening thuishoorde. Het 'Sinking Fund' beoogde een spaarpot te zijn waaruit later obligatieleningen konden worden terugbetaald. De enige boeking die daarvoor gemaakt kon worden was de overboeking van liquide middelen naar een geblokkeerde rekening. Tot op heden zijn er geen bedragen in de exploitatie geboekt.

*Conclusie*

Gelet op bovenstaande onzekerheden en tekortkomingen bestaan bij de Rekenkamer grote twijfels omtrent de juistheid van de post 'Storting in reserves en fondsen' in de jaarrekeningen 1990 - 1996 zoals opgenomen in de exploitatierekeningpost 'Verrekeningen'.

## 7

## Eindconclusies en aanbevelingen

## 7.1

## Eindconclusies

De Rekenkamer is van mening dat de jaarrekeningen 1990 - 1996 van de Algemene Dienst van het Land Aruba niet aan de te stellen eisen voldoen, omdat:

- I. de gepresenteerde jaarrekeningen onvoldoende inzicht geven in de financiële positie van het Land;
 

Naast materiële fouten in de gepresenteerde cijfers ontbraken belangrijke gegevens in de balans en toelichting op de jaarrekening. In dit verband kunnen worden genoemd:

  - De onvolledige weergave van de post 'Materiële vaste activa' (geen waardering van domeingronden en 'om niet' verkregen vaste activa).
  - Er wordt onvoldoende inzicht gegeven in de waarde van de deelnemingen en participaties. Door het niet vastleggen van de (financiële) verhoudingen aangaande aandelenbezit, leningen en andere aangegane verplichtingen, is het niet mogelijk om tot een oordeel over de waarde van deze overheidsbeleggingen te komen.
  - Onder 'Vorzieningen' ontbreken de pensioentoezeggingen voor wat betreft duurtetoelagen pensioenen, pensioenen politieke ambtsdragers alsmede uitkeringen bij wijze van pensioen. Tevens werden geen voorzieningen getroffen aangaande opgebouwde vakantierechten en ontbreekt er een voorziening voor onderhoud vaste activa. Een onvolledige weergave van bezittingen, schulden en voorzieningen kan het inzicht in de financiële situatie van het Land ernstig verstoren.

Ultimo 1996 lopende financiële verplichtingen van het Land uit hoofde van oudedagsvoorzieningen alsmede sociale voorzieningen vragen bijzondere aandacht. In de balans ultimo 1996 van het Land werd een schuld aan het APFA van Afl. 330,9 miljoen alsmede een schuld aan de SVB van Afl. 53,8 miljoen opgenomen. In deze bedragen zijn geen verplichtingen aangaande duurtetoelagen pensioenen, pensioenen politieke ambtsdragers en uitkeringen bij wijze van pensioen begrepen. <sup>4</sup>
- II. de gepresenteerde jaarrekeningen niet geschikt zijn voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid;
 

De Rekenkamer is van mening dat, om inzicht te krijgen in de exploitatierekening, het noodzakelijk is dat de gepresenteerde cijfers worden onderbouwd met een schriftelijke toelichting op de verschillen tussen begroting en werkelijkheid. Deze toelichting, die ontbrak, dient bij voorkeur per ministerie te worden opgesteld.
- III. de waarderingsregels niet consistent zijn toegepast;
 

Met de Comptabiliteitsverordening 1989 werd de registratie op transactiebasis geïntroduceerd en de (aangepaste) versie van waardering op basis van het kasstelsel afgeschaft. Belangrijke posten in de balans (zoals debiteuren, vaste activa, voorzieningen) en in de exploitatierekening (zoals belastingen natuurlijke personen / winstbelasting, bezoldigingen en sociale lasten, storting in reserves en fondsen) werden echter niet of niet volledig op transactiebasis gewaardeerd. De afwijking van het transactieba-sissysteem ten aanzien van de belastingen, geheven bij kohier en van de salarissen is opgenomen in de ministeriële regeling van 22 december 1994, die voorschrijft dat deze kosten, c.q. middelen, worden verantwoord in het dienstjaar van betaling, c.q. ontvangst. De ministeriële regeling maakt een inbreuk op het transactiebasis-systeem.

Mede door het ontbreken van een consequente toepassing van waarderingsgrondslagen werd aan belangrijke doelstellingen van de nieuwe Comptabiliteitsverordening 1989 als het geven van inzicht in de financiële positie, inclusief het vermogen, in de jaarrekeningen 1990 - 1996 niet voldaan.

Tevens werden de regels voor afschrijvingen op materiële vaste activa niet consequent toegepast.

- IV. de administratieve organisatie, inclusief interne controle, zoals de Rekenkamer onder andere bij de Directie Financiën aantrof, te veel tekortkomingen vertoont om een jaarrekening op te stellen welke onderworpen kan worden aan accountantscontrole.

De Rekenkamer is ervan op de hoogte dat thans bij de Directie Financiën wordt gewerkt aan het herzien en opnieuw opzetten van de administratieve organisatie, inclusief interne controle.

Een niet-limitatief schematisch overzicht van de geconstateerde tekortkomingen is in bijlage 5 van dit rapport opgenomen.

## 7.2 Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen bij de beoordeling van de Jaarrekeningen 1990 - 1996 beveelt de Rekenkamer aan:

- I. de begroting dusdanig op te stellen en in te richten dat er sprake kan zijn van een norm, waaraan (toekomstig) beleid kan worden getoetst.
- II. op systematische wijze de gesignaleerde tekortkomingen in de administratieve organisatie, inclusief interne controle, bij de Directie Financiën weg te nemen. Hierbij dient aandacht geschonken te worden aan formele vastleggingen zoals aandeelhoudersregisters, contractenregisters en standenregisters. Deze vastleggingen zijn noodzakelijk om een adequate administratie te voeren aangaande bezittingen, vorderingen en schulden. Tevens kunnen dergelijke vastleggingen ondersteunend werken bij het opstellen van de begroting en liquiditeitsprognoses.  
Voorts dienen de vaste activa en de kassen van het Land te worden geïnventariseerd. Hiertoe dienen werkinstructies te worden opgesteld.  
Ook dient streng te worden opgetreden tegen gesubsidieerde instellingen die niet tijdig hun jaarrekeningen opstellen.
- III. ten aanzien van de presentatie van de jaarrekening, de toelichting behorende bij de jaarrekening meer inhoud te geven door bijvoorbeeld de oorzaken van de begrotingsoverschrijdingen en onderschrijdingen toe te lichten in relatie tot het gevoerde beleid. Ook beveelt de Rekenkamer de mate van detaillering van de in de jaarrekening opgenomen exploitatierekening aan een heroverweging te onderwerpen. Overigens wijst de Rekenkamer erop dat de geringere mate van detaillering in de jaarrekening strengere eisen aan de (sub-)administratie / centrale boekhouding stelt. Deze dienen te allen tijde 'bij' te zijn. Bovendien dient de mate van detaillering in de centrale boekhouding uit controle-technisch oogpunt verder te strekken dan strikt noodzakelijk is voor de verantwoording in de jaarrekening.
- IV. de Comptabiliteitsverordening 1989 met betrekking tot de verslaglegging van de financiële situatie van het Land nader uit te werken. De in de toelichting van deze verordening gehanteerde begrippen -zoals het vermogen van het Land, staat van bezittingen, schulden en vorderingen- vragen om nadere uitwerking. Zolang het in het kader van de verslaggeving van het Land niet duidelijk is wat onder laatstgenoemde begrippen moet worden verstaan, kan waardering op transactiebasis niet correct geschieden. Bij een dergelijke studie zullen tevens de informatiebehoeften van alle gebruikers moeten worden betrokken. Daarnaast zijn er onderdelen in de Comptabiliteitsverordening 1989, welke (nog) niet zijn uitgewerkt in landsbesluiten. Dit geldt met name voor de inrichting van de jaarrekening en de waardeeringsgrondslagen. Hierdoor ontbreekt een voor de jaarrekening van het Land noodzakelijke wettelijke basis.

- V. alle zakelijke relaties die het Land heeft met derden, in de vorm van bijvoorbeeld deelnemingen, kapitaalverstrekkingen of leningen, te formaliseren en de onderlinge posities periodiek af te stemmen. Tevens adviseert de Rekenkamer de eventuele juridische aansprakelijkheid van het Land voor tekorten bij deelnemingen te laten onderzoeken. Zonder het vastleggen van de condities betreffende rente- en aflossingsverplichtingen kunnen de noodzakelijke boekingen in verband met de waardering op transactiebasis aan het eind van een boekjaar niet plaats vinden. Ook beveelt de Rekenkamer aan de Banco di Aruba pa Desarrollo in het saneringsplan op te nemen.
- VI. een financieringsplan op te stellen aangaande de financiële verplichtingen van het Land uit hoofde van oudedagsvoorzieningen alsmede sociale voorzieningen.

Als aanzet tot oplossing van de geconstateerde tekortkomingen is in bijlage 6 van dit rapport een suggestie voor een stappenplan in hoofdlijnen opgenomen.

## 8 Reactie minister van Financiën en nawoord Rekenkamer

### 8.1 Reactie minister van Financiën en commentaar Rekenkamer

#### *Algemeen*

De minister was het in het algemeen eens met de kritiek van de Rekenkamer op de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het Land over de dienstjaren 1990 - 1996. Voor een deel werd dit volgens de minister echter veroorzaakt doordat de jaarrekeningen over de jaren 1987 tot en met 1996 gedurende de jaren 1993 tot en met 1997 in een versneld tempo waren samengesteld. Derhalve hadden de samenstellers onvoldoende tijd om bepaalde onduidelijkheden en problemen uit te zoeken en in de rekeningen te verwerken.

De minister deelde mee dat er sinds 1994 echter concrete stappen waren ondernomen om de financiële administratie van het Land te verbeteren. Als concrete voorbeelden hiervan noemde de minister het Finar-project (1994-1997), de invoering van een nieuw financieel pakket (GFS) in 1997 bij Directie Financiën en het opzetten van het Masterplan bij het Projectbureau Reorganisatie (PBR). Desondanks was de minister ook van oordeel dat er nog ruimte was voor verbetering. Het streven van de minister was erop gericht om bij de jaarrekening 2001 een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen.

De Rekenkamer is verheugd over de door de minister ontwikkelde plannen om te komen tot een verbetering van de financiële administratie. Bij haar onderzoek naar de jaarrekening van het Land over de dienstjaren 1997 en volgende zal de Rekenkamer zich een oordeel vormen over de door de minister naar voren gebrachte verbeteringen.

Ten aanzien van het streven van de minister om bij de jaarrekening 2001 een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen is de Rekenkamer van mening dat dit, gezien de hoeveelheid werk die nog verricht moet worden, wellicht een te ambitieuze doelstelling is. De Rekenkamer zou graag een concrete invulling van dit streven zien.

#### *Wettelijk kader*

##### *Comptabiliteitsverordening*

De minister erkende dat bij de indiening van de jaarrekening 1990 - 1996 niet voldaan was aan de artikelen 41 eerste lid, 42 eerste lid en 45 eerste lid van de CV 1989. Ook dit werd veroorzaakt doordat pas begin jaren 90 begonnen was met de samenstelling van de jaarrekening vanaf het dienstjaar 1987. De minister gaf echter aan dat er naar werd gestreefd om de jaarrekening voor het dienstjaar 1999 binnen de gestelde termijn van 1 juni aan de Rekenkamer aan te bieden.

Ook dit lijkt de Rekenkamer een zeer ambitieus streven. Temeer daar de jaarrekening 1998 pas op 1 september 1999 aan de CAD ter controle is aangeboden.

##### *Stelselwijziging*

De minister schreef dat uit praktische overwegingen bij de Ministeriële Regeling van 22 december 1994 tot wijziging van de Regeling centrale begrotings- en financiële administratie een tweetal nuanceringen met betrekking tot de consequenties van het transactiestelsel zijn ingevoerd. Deze nuanceringen hebben betrekking op de wijze waarop de salariskosten en de belastingopbrengsten in de jaarrekening worden verantwoord.

De minister achtte het niet gewenst om deze nuancerings in de wet zelf te regelen, omdat werd verwacht dat op korte termijn zowel de bevorderingsverzoeken (en het afhandelen hiervan) als de indiening van de belastingaanslagen (en het afhandelen hiervan) binnen de periode waarin de jaarrekening zal dienen te worden opgesteld, zou worden afgerond.

De Rekenkamer onderkent de gesignaleerde problemen, maar zij blijft bij haar standpunt dat door de introductie van de genoemde 'nuancerings' inbreuk kan worden gedaan op het budgetrecht van de Staten door uitgaven te vertragen dan wel te versnellen al naar gelang de mate van uitputting van de begroting van het lopend jaar. De praktische voordelen van de gekozen oplossing wegen naar de mening van de Rekenkamer niet op tegen dit nadeel.

Het is de Rekenkamer overigens niet bekend waar de minister de verwachting op baseert dat op korte termijn zowel de bevorderingsverzoeken (en het afhandelen hiervan) als de indiening van de belastingaanslagen (en het afhandelen hiervan) binnen de periode waarin de jaarrekening zal dienen te worden opgesteld, zullen worden afgerond en dat derhalve genoemde 'nuancerings' overbodig zullen worden. De Rekenkamer ziet ook niet hoe de minister dit denkt te realiseren. Het lijkt de Rekenkamer praktisch niet mogelijk om alle belastingaanslagen binnen de periode waarin de jaarrekening moet worden opgesteld op te leggen danwel de belastingaangiften definitief te regelen.

Ook is de Rekenkamer niet op de hoogte van de door de minister gememoreerde discussie tussen de Centrale Bank van Aruba, Directie Financiën, de CAD en de Rekenkamer omtrent het huidige begrotingsstelsel. Voorzover de Rekenkamer bekend vindt er alleen binnen de Comptabiliteitscommissie een discussie omtrent het begrotingsstelsel plaats.

#### ***Administratieve organisatie en Interne controle Directie Financiën***

Met betrekking tot de grootboekrekeningen 'Kosten voorgaande jaren' en 'Middelen voorgaande jaren' schreef de minister dat deze om praktische redenen waren geïntroduceerd.

De door de minister gegeven motivatie voor de introductie van deze posten is naar de mening van de Rekenkamer niet correct. Indien de opzet en de werking van de administratie naar behoren is kan het niet zo zijn dat er in enig jaar nog voor miljoenen guldens aan kosten en middelen moeten worden geboekt die betrekking hebben op voorgaande jaren. Ook het feit dat een factuur nog kan worden ingediend tot na het tijdstip waarop de jaarrekening uiterlijk bij de Rekenkamer moet worden ingediend behoeft geen reden te zijn voor het gebruik van de grootboekrekeningen 'Kosten voorgaande jaren' en 'Middelen voorgaande jaren'. De Ingediende factuur zal normaliter betrekking hebben op een verplichting die reeds eerder is aangegaan. Deze verplichting zou dan al in het juiste boekjaar geboekt kunnen zijn.

Daarnaast merkte de Rekenkamer op dat, ondanks het feit dat het grootboek 1995 nog niet was afgesloten, er in 1996 kosten betrekking hebbende op 1995, kosten die dus nog in 1995 verantwoord hadden kunnen worden, toch als 'Kosten voorgaande jaren' in de rekening 1996 waren verantwoord.

#### ***Balans***

##### **Financiële vaste activa**

##### **Deelneming**

Ten aanzien van Air Aruba deelde de minister mee dat bij het afgeven van voorschotten in de meeste gevallen sprake was van een spoedgeval. Gelet op het belang van Air Aruba voor de Arubaanse economie en het spoedelsende karakter van de betalingen is toen voorbijgegaan aan de formaliteiten.



De Rekenkamer blijft van mening dat ook in dergelijke gevallen niet met voorbijgaan van de Staten kan worden gehandeld. Het spoedeisende karakter van de betalingen, dat overigens niet nader wordt toegelicht, had door beter plannen wellicht kunnen worden voorkomen.

#### **Viottende activa**

Rekening-courant met overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen.

De minister vermeldde dat voor de jaarrekening 1997 volledige aansluiting was gezocht met alle overheidsbedrijven en bij landsverordening ingestelde rechtspersonen en dat de opmerkingen van de Rekenkamer in die jaarrekening zouden zijn verwerkt.

Voor wat betreft de verkoop van huurwoningen van het Land door de FCCA was er voor gekozen om ten aanzien van de uit deze verkoop voortvloeiende ontvangsten een vordering op te nemen op de FCCA.

De Rekenkamer vraagt zich af deze keuze ook is geformaliseerd en of één en ander hieromtrent is afgestemd met de FCCA. Dit om te voorkomen dat in volgende jaren op deze post weer nieuwe verschillen zullen ontstaan.

#### **Liquide middelen**

De minister schreef dat voor wat betreft de opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de verantwoording van de Afl. 2,8 miljoen van de AIB onder termijndeposito's in plaats van onder de liquide middelen dat een en ander zou worden nagegaan en eventueel zou worden gecorrigeerd.

Het bevreemdt de Rekenkamer enigszins dat dit probleem nog niet is uitgezocht. De CAD maakte namelijk in haar rapport bij de jaarrekening 1996, gedateerd 31 oktober 1997, reeds melding van deze kwestie.

#### **Reserves en Fondsen**

De minister concludeerde op basis van het conceptrapport dat de Rekenkamer een aantal stukken in haar bezit had die niet in het bezit waren van de Directie Financiën. Naar aanleiding hiervan was de minister van mening dat er een systeem van informatie-uitwisseling tussen de Directie Financiën, de CAD en de Rekenkamer zou moeten worden ingevoerd.

De Rekenkamer heeft op zich geen problemen om, wanneer dit zo uit komt, informatie met andere diensten uit te wisselen. In normale gevallen zal het echter zo zijn dat de Rekenkamer gebruik maakt van de bij andere diensten aanwezige informatie en niet andersom. Het is de Rekenkamer overigens niet duidelijk naar welke stukken de minister hier refereert.

### **Exploitatierkening**

#### **Middelen**

##### **Koersverschillen**

De minister schreef dat in tegenstelling tot wat de Rekenkamer had opgemerkt omtrent de koersverschillen deze in de toekomst functioneel zullen worden geboekt; dit wil zeggen op de juiste FCL / ECL (vanaf 1997 kostenplaatsen / kostensoorten).

Het is de Rekenkamer niet geheel duidelijk wat zij zich hierbij moet voorstellen. Het grootste gedeelte van de koersverschillen ontstaat door het aan het einde van het boekjaar herwaarderen van de door het Land in vreemde valuta ontvangen leningen. Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe deze boeking in de toekomst anders plaats zou kunnen vinden dan zoals deze in de jaren 1990 - 1996 plaatsvond.

#### Vermogensrechten, retributies en leges

Ten aanzien van de niet gefactureerde PPK-patienten bij het Landslaboratorium was de minister ook van mening dat de opbrengsten niet juist waren verantwoord. Hij voegde hier echter aan toe dat dit voor het resultaat van de exploitatierekening niets uitmaakte aangezien de kosten door de overheid zelf werden betaald en derhalve ook de kosten onjuist waren verantwoord. Voor wat betreft het feit dat hierdoor het resultaat niet wordt beïnvloed heeft de minister gelijk.

De Rekenkamer kan het echter met de redenering van de minister niet eens zijn. Indien deze redenering namelijk verder wordt gevolgd zou een groot aantal andere posten, zoals verrekeningen, door het Land betaalde belastingen en dergelijke ook niet in de jaarrekening verantwoord behoeven te worden. Dit zou echter de inzichtelijkheid in de jaarrekening en daarmee in de financiële situatie van het Land in hoge mate nadelig beïnvloeden en kan ook consequenties hebben voor de verantwoordelijkstelling van ministers.

#### Kosten

##### Aankoop goederen / diensten

De minister schreef dat er in tegenstelling tot wat de Rekenkamer opmerkte er wel een register voor uitgegeven mandaatnummers was aangelegd en dat geen mandaat kon worden uitbetaald zonder een uit dit register verkregen nummer.

De Rekenkamer heeft een dergelijk register niet aangetroffen. Voorzover de Rekenkamer bekend bestond er tot en met het dienstjaar 1996 intern bij de Directie Financiën echter geen systematiek die garandeerde dat de doorlopende nummering van de mandaten goed verliep. Hierdoor was het moeilijk om de volledigheid van de mandaten vast te stellen.

Een aantal feitelijke opmerkingen is door de Rekenkamer verwerkt in het rapport.

## 8.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van de minister van Financiën op haar rapport inzake de onderzoeken naar de jaarrekeningen van de Algemene Dienst van het Land over de dienstjaren 1990-1996.

De Rekenkamer heeft met instemming geconstateerd dat de minister het merendeel van haar bevindingen onderschrijft en zich bewust is van het feit dat de financiële administratie van het Land verbetering behoeft en dat de minister met betrekking tot de verbetering van de financiële administratie ook al een aantal maatregelen heeft voorgesteld dan wel genomen. Deze maatregelen zullen echter niet alleen betrekking dienen te hebben op verbetering van de jaarrekening van het Land, maar zullen moeten leiden tot een structurele verbetering van de financiële administratie van het Land. Dit laatste kan dan leiden tot een betrouwbare jaarrekening. De Rekenkamer vraagt zich hierbij af of de voorgenomen maatregelen voldoende zijn om te komen tot een structurele verbetering van de financiële administratie van het Land of dat ze alleen bedoeld zijn ter correctie van de geconstateerde fouten. Bij haar controles van de jaarrekening van de jaren 1997 en later zal de Rekenkamer aan deze problematiek dan ook de nodige aandacht schenken.