

Aan: De Minister van Financiën en Planning

De heer A. K. Achaibersing

S.M. Jamaludinstraat 26

Paramaribo-Suriname

Betreft: Rapportage Vooronderzoek: Vervalsing van betaalopdrachten en reçu's

Paramaribo, 22 juli 2022

Geachte Minister,

Op vrijdag 15 juli heeft u mij geïnformeerd over de kwestie rondom vervalste betaalopdrachten en reçu's waarbij afboekingen hebben plaatsgevonden van de rekening van het Ministerie van Financiën en Planning bij de Centrale Bank van Suriname.

U heeft mij gevraagd een intern onderzoek in gang te zetten en te coördineren, aangezien u geacht wordt geen invloed op het onderzoek uit te oefenen. In mijn bijzijn heeft u de directeur van de CLAD geïnformeerd, waarbij besloten is op maandag 18 juli een werkbespreking te beleggen met de CLAD en de Rekenkamer van Suriname.

Middels dit schrijven doe ik u toekomen de resultaten van het vooronderzoek met betrekking tot deze kwestie.

Voor de goede orde wordt onderhavige rapportage kopie conform aangeboden aan de CLAD en de Rekenkamer.

Hoogachtend,



Dr. R. Abrahams RA

1: Vooronderzoek

Vorbereiding

Op maandag 18 juli heeft er op uw Ministerie van Financiën en Planning (verder: Ministerie) een werkbespreking plaatsgevonden, waarbij de directeur van de CLAD en zijn managers, alsmede de voorzitter van de Rekenkamer en zijn staf en managers aanwezig waren. Daarbij is besloten een voorlopig, dat wil zeggen richting gevend, vooronderzoek te starten uit te voeren door de CLAD en de Rekenkamer gezamenlijk, waarbij de Rekenkamer vanuit haar onafhankelijke en onbevooroordeelde positie uitdrukkelijk zorg draagt voor bescherming van de objectiviteit van het onderzoek.

Het onderzoek is ook voor beide instellingen belangrijk uit hoofde van hun wettelijke controlefunctie van de begrotingsrekeningen, waarbij die van de CLAD een accountantsverklaring vereist en van de Rekenkamer een verklaring van goedkeuring, in elk geval bij de nog te controleren begrotingsrekeningen 2020 en 2021.

De voorbereidingen van het onderzoek zijn gestart op dinsdag 19 juli en op 20 juli is het onderzoek aangevangen, waaraan een groot aantal medewerkers van de CLAD en de Rekenkamer gezamenlijk deelnemen. Op deze dag zijn een zeer groot aantal betalingen verricht in 2022 bij het Ministerie onderzocht. Hierbij zijn tot dusverre (per 22 juli 2022) geen malversaties aangetroffen. Van een groot aantal transacties moeten de bescheiden nog ter controle worden aangeleverd.

Stand van zaken

De stand van zaken per heden 22 juli 2022 betreft vier door de Centrale Bank uitgevoerde oneigenlijke opdrachten met vervalste handtekeningen, te weten op:

1. 25 januari 2022 voor SRD 5.944.005,00 met als begunstigde M.I. Rother;
2. 11 maart 2022 voor SRD 12.408.913,20 met als begunstigde M.I. Rother;
3. 25 april 2022 voor SRD 14.042.700,45 met als begunstigde R. Koendjihari;
4. 14 juni 2022 voor SRD 26.922.896,97 met als begunstigde R. Koendjihari.

Geconcludeerd kan worden dat deze vervalste betaalopdrachten en reçu's door derden zijn vervaardigd en deze, als ware zij afkomstig te zijn van het Ministerie, ter betaling zijn aangeboden aan de Centrale Bank van Suriname.

Na indiening van deze valselijk opgemaakte betaalopdrachten, zijn vanuit de bankrekening van het Ministerie door de Centrale Bank overmakingen verricht naar genoemde particulieren.

Vervolgonderzoek

In het licht van jarenlang bestaande tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne beheersing binnen het Ministerie wordt door deze voorvallen het risico van oneigenlijke /onrechtmatige betalingen niet onmogelijk geacht, waardoor het onderzoek nog voortduurt.

Op basis van mogelijke aanduidingen en/of vermoedens van onrechtmatige betalingen ten laste van uw Ministerie en een risicoanalyse door de twee eerdergenoemde controle-instanties zal worden besloten of hun onderzoek zich ook zal richten op betalingen in het jaar 2021. Zo de bevindingen van dit onderzoek daartoe aanleiding geven zal (steeds) verder naar voorafgaande jaren worden teruggewerkt.

2: Versterking interne beheersorganisatie van het Ministerie

Versterking beheersing

Aan mij heeft u ook gevraagd:

- maatregelen voor te stellen om de administratieve organisatie inclusief de interne beheersing te verbeteren en de controleomgeving te versterken. Inmiddels zijn er in samenspraak met de Centrale Bank en uw Ministerie maatregelen getroffen zodat de malversaties die zich hebben voorgedaan niet meer kunnen voorkomen. De interne beheersing is bij uw Ministerie en de Bank daardoor in belangrijke mate versterkt, terwijl nog meer maatregelen zullen worden getroffen ter verdere versterking van uw Ministerie.
- de vraag te beantwoorden hoe onderhavige malversaties zich hebben kunnen voordoen en de lessen die hieruit kunnen worden geleerd. Bij deze acht ik het niet zinvol om in detail daarop in te gaan omdat inmiddels de gaten in het systeem die zulks hebben veroorzaakt zijn blootgelegd en er maatregelen zijn getroffen om verdere malversaties te voorkomen. Alsook is het vooronderzoek door de twee eerdergenoemde controle-instanties nog gaande. Weliswaar kan wel worden gesteld dat er sprake is geweest van samenspanning, mogelijk ook met partijen buiten het Ministerie, maar daar moet het politioneel onderzoek een uitspraak over doen. Afhankelijk van de mate van samenspanning kunnen vele controlemaatregelen worden doorbroken, waardoor malversaties laat of nooit worden ontdekt. Op dit moment kan geen uitspraak worden gedaan over de mate van samenspanning.

Eerdere maatregelen

In accountantstermen kunnen, niettegenstaande het feit dat er sprake is geweest van samenspanning, op hoog niveau bekeken de malversaties worden toegeschreven aan gebreken in de controleomgeving. U

heeft al in een vroeg stadium (augustus 2020) tijdens uw bewind geconstateerd dat er advies en ondersteuning nodig was:

- voor de versterking van de controleomgeving bij uw Ministerie en de Overheid;
- bij de upgrading van de CLAD;
- bij de Rekenkamer.

Omdat kon worden geconstateerd dat in de context van het comptabel- en controlebestel en in onderlinge samenhang het Ministerie van Financiën en Planning, de CLAD, de Rekenkamer en DNA niet doelmatig functioneerden heeft u mij toen gevraagd een onderzoek in te stellen naar onderliggende gebreken en voorstellen te doen ter verbetering. Het onderzoek is uitgevoerd en uitgemond in een:

- workshop op 11 oktober 2021 in de vergaderzaal van DNA;
- verslag daarvan;
- startnota met daarbij behorende beleidsnota. Hierin zijn interventies opgenomen, die moeten leiden tot verbetering van het comptabel- en controlebestel, behoorlijk en transparant bestuur. Vanuit het Ministerie is er al een aanvang gemaakt met de aanpak van enkele interventies.

Belangrijke pijlers daarbij zijn, in samenhang met zorgvuldig en verantwoord ministerieel bestuur en daarop toezien Ministerie van Financiën en Planning en DNA, sterk functionerende interne controle afdelingen, de Centrale Landsaccountantsdienst (CLAD) en de Rekenkamer, waarbij rapportage en follow-up op de bevindingen van de controle-instanties van doorslaggevende belang zijn voor een betrouwbare en integere organisatie.

Grondoorzaken

In de periode voorafgaand aan uw bewind werd -naar is vernomen- niet of nauwelijks aandacht besteed aan de opmerkingen en aanbevelingen van de controle-instanties, waardoor tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne beheersing niet werden verholpen en er zo een bodem werd gelegd voor malversaties en onrechtmatige betalingen. De grondoorzaak is daarom binnen het staatsbestel het niet goed kunnen functioneren van CLAD en Rekenkamer door het niet toepassen van hun bevindingen en aanbevelingen, alsook het ontbreken van toezicht daarop door DNA.

Ook een te late verslaggeving door de Ministeries en dientengevolge te late rapportage door de controlerende instanties is debet aan het niet tijdig nemen van corrigerende maatregelen. Het hoeft geen betoog dat bij achterstanden in rapportage en behandeling van rapporten van de controle-instanties er omstandigheden en gelegenheden ontstaan voor malversaties en onrechtmatige betalingen. Bij wijze van voorbeeld kan worden aangehaald dat de Rekenkamer pas in 2021 de begrotingsrekening 2017 ter

controle heeft ontvangen. Met de controle werd terstond een aanvang gemaakt en de rapportage vond plaats in maart 2022

Ook de CLAD heeft over 2017 pas in 2022 gerapporteerd. Over de jaren 2018, 2019 en 2020 is door de CLAD eveneens in 2022 gerapporteerd. Over de bevindingen heeft met de CLAD nog geen terugkoppeling plaatsgevonden. Door de Rekenkamer is tijdig gerapporteerd over de begrotingsrekening 2020. Ditmaal is wel door uw Ministerie breedvoerig ingegaan op de in het rapport opgenomen bevindingen en aanbevelingen. Het overleg met de Rekenkamer is nog gaande.

Geïdentificeerde acties

Op korte termijn zijn de volgende acties geïndiceerd:

1. uw Ministerie zal als pilot een audit comité worden ingesteld, waartoe de instellingsbesluiten en een audit charter al zijn ontworpen en voor commentaar voorgelegd aan de CLAD en de Rekenkamer. Beide instanties zullen een rol vervullen in het comité. Het comité heeft een compliance functie en moet ervoor zorgen dat de controlefunctie van de CLAD, de Rekenkamer en de Interne Controle Afdeling tot haar recht komt. Niet in de laatste plaats dat DNA tijdig zal beschikken over deugdelijke gecontroleerde financiële verslagen, op basis waarvan decharge aan de Ministers moet kunnen worden verleend;
2. de in het verleden uitgeholde Interne controlefunctie zal in eer worden hersteld;
3. de treasury functie, die moet toezien op een prudent kasbeheer en management van de cashflow is voorafgaande aan uw bewind verzwakt en wordt nu met onmiddellijke ingang versterkt om te komen tot betere planning en beheersing van de cashflow;
4. al enige tijd is er ter versterking van de controleomgeving en in het kader van de uitvoering van het programma naar Transparant bestuur een maandelijkse tripartite overleg met de CLAD en de Rekenkamer op de agenda. Dit overleg is gericht op een tijdige controle en verslaggeving, waarbij wordt gestreefd naar inhoudelijke verbetering van de verslaggeving en de rapportage daarover;
5. er zijn afspraken dat het Ministerie van Financiën en Planning alsnog de bevindingen en adviezen van de CLAD, die in voorgaande jaren niet ter harte zijn genomen krijgt aangereikt, op basis waarvan departementaal breed acties kunnen worden genomen ter verbetering van de administratieve organisatie en interne beheersing;
6. door de CLAD is voorgesteld op basis van een risicoanalyse verbeteringen in te voeren op verschillende niveaus in de organisatie, waaronder ook het risicomanagement van de eerste lijn (de lijnfunctionarissen). De analyse moet verder richting geven aan in de administratieve organisatie aan te brengen versterkingen, werkzaamheden van de Interne controle afdeling, de CLAD en Rekenkamer, alsmede de toezichtfunctie van het Ministerie van Financiën en Planning;

7. tot dusverre wordt er nog steeds gewerkt met de oude Comptabiliteitswet van 1952, omdat de uitvoeringsbesluiten en op de nieuwe Comptabiliteitswet 2019 afgestemde regelgeving nimmer tot stand zijn gekomen. Op korte termijn zal door een werkgroep van het Ministerie worden gestart met het vormgeven aan richtlijnen voor de uitvoering van de Comptabiliteitswet 2019, maar met het oog op daarin, de Rekenkamerwet en het Landsbesluit instelling CLAD aan te brengen verbeteringen. De leden van de werkgroep zullen de trainers zijn om de richtlijnen departementaal breed uit te rollen. De richtlijnen moeten mede de basis leggen voor deugdelijke administraties en doelmatig financieel beheer.

3: Conclusie

Op basis van het vooronderzoek kan worden vastgesteld dat bovenstaande oneigenlijke betaalopdrachten met vervalste handtekeningen niet door de daartoe bevoegde kanalen van het Ministerie zijn verstrekt ter uitbetaling.

Concluderend kan worden gesteld dat u bij uw aantreden als Minister in juli 2020 een zeer zwakke organisatie heeft aangetroffen, waarover u formeel via de verslaggeving van Rekenkamer en de CLAD pas in het lopend jaar afdoende bent geïnformeerd. Dat u bereids stappen heeft genomen ter verbetering, maar dat die helaas niet hebben kunnen leiden tot het voorkomen en tijdig ontdekken van de door derden gepleegde malversaties.

Tenslotte besluit ik voor de duidelijkheid met de opmerking dat ik als niet forensisch accountant geen uitspraak kan doen over fraude anders dan aan te geven dat er een aanwijzing of een vermoeden daartoe bestaat. Het politieel onderzoek zal een uitspraak moeten doen over de wijze en mate van vervalsingen van documenten en handtekeningen en de kwaliteit daarvan, alsmede over betrokken handlangers.

Ik sluit hierbij, losstaand van de nog uit te brengen bevindingen van de CLAD en Rekenkamer van Suriname uit het lopend vooronderzoek naar malversaties bij uw Ministerie, mijn eerste rapportage af over mijn waarneming van het onderzoek, de controleomgeving, de genomen stappen en de te nemen stappen ter verbetering van de interne beheersing, waartoe al was besloten voorafgaand aan de ontdekking van de huidige aanwijzingen en vermoedens van fraude.