

**Rapport van Bevindingen**

**PEFA inventarisatie financieel beheer**  
**Sint Maarten**

Februari 2013



Aan  
De Minister van Financiën van Sint Maarten

**College financieel toezicht  
Curaçao en Sint Maarten**

Adres kantoor Curaçao  
De Rouvilleweg 39  
Willemstad, Curaçao  
Telefoon (+5999) 4619081  
Telefax (+5999) 4619088

Adres kantoor Sint Maarten  
Convent Building 26  
Frontstreet, P.O. Box 686  
Philipsburg, Sint Maarten  
Telefoon (+1721) 5430331  
Telefax (+1721) 5430379

E-mail [info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Internet [www.cft.an](http://www.cft.an)

Contactpersoon  
Surmarie Hortencia (Cft)  
Datum  
4 maart 2013  
Ons kenmerk  
Cft 201300159  
Pagina  
1/3

Telefoonnummer  
+5999 461 9081  
E-mail  
[info@cft.an](mailto:info@cft.an)  
Uw kenmerk

Bijlagen  
-

Onderwerp  
Rapport van Bevindingen PEFA inventarisatie Sint Maarten

Geachte heer Tuitt,

Op basis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet) houdt het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) toezicht op het financieel beheer van de landen Curaçao en Sint Maarten en op de verbetering die daarin wordt nagestreefd. Een onderdeel van dit toezicht is het geven van aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer.

**Wettelijk kader**

In artikel 19 van de Rijkswet (Verbetering van het financieel beheer) zijn de regels met betrekking tot het financieel beheer en de verbetering daarvan opgenomen:

1. De besturen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het college over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. Het college en de besturen stellen ten behoeve van die rapportage gezamenlijk een model vast, dat aangeeft over welke onderwerpen gerapporteerd wordt.
2. Het college kan de besturen ter zake van de uitvoering van de implementatieplannen aanbevelingen geven.
3. Het college kan aanbevelingen geven op het terrein van het financieel beheer, rekening houdend met de bevindingen van de interne accountant en van de Algemene Rekenkamers van Curaçao en van Sint Maarten.

Op basis van dit artikel heeft het Cft de afgelopen periode een tweede inventarisatie uitgevoerd naar het financieel beheer van Sint Maarten, dit keer specifiek naar de jaarrekening 2010, de uitvoering 2011 en de begroting 2012. Dit is zoals met Sint Maarten overeengekomen wederom gebeurd aan de hand van een internationaal erkend normenkader voor financieel beheer, te weten: het Performance Measurement Framework van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability (het PEFA-framework, resp. PEFA).

Voor u ligt het tweede rapport van bevindingen aangaande de PEFA inventarisatie van het financieel beheer van Sint Maarten. Dit rapport zou moeten dienen om aan de verschillende stakeholders inzicht te geven van waar ze staan en wat bereikt is in de afgelopen periode in relatie tot de nulmeting en het verbeterplan financieel beheer 2011-2015.

Zoals gesteld in artikel 33 van de Rijkswet, beslist de raad van ministers van het Koninkrijk in 2015 over het al dan niet beëindigen, inperken of continueren van het tijdelijk financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten.

Voor het opheffen of inperken van het financieel toezicht na 10 oktober 2015 is het van belang dat niet alleen is voldaan aan de financiële normen voor de begroting, maar dat ook het financieel beheer op orde is. Met het oog op de evaluatie in 2015 wordt er jaarlijks een PEFA inventarisatie gehouden om de vooruitgang van het financieel beheer te meten. De eerste inventarisatie mondt uit in een Rapport van bevindingen gedateerd 11 oktober 2011, ook wel de nulmeting genoemd.

Op basis van deze nulmeting is het vijfjaren plan opgesteld. Hierin werden concrete doelen opgesteld en acties om deze doelen te bereiken. Dit rapport is zover het Cft bekend nog niet in een definitieve versie behandeld door de Raad van Ministers en / of gepresenteerd aan en vastgesteld door de Staten. Het Cft dringt aan op een spoedige afronding van het verbeterplan. Ten overvloede merkt het Cft op dat dit ook één van de vier voorwaarden was bij het advies bij de begroting 2012. In onderliggend rapport zal ook een aansluiting worden gemaakt tussen de ambitie van het verbeterplan en de realisatie hiervan.

Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten bij 9 van de 28 indicatoren een verbetering in de scores ten opzichte van de nulmeting heeft gerealiseerd en bij 1 indicator een verslechtering. Bij de resterende indicatoren zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nulmeting. In dit Rapport is derhalve zichtbaar dat Sint Maarten op bepaalde gebieden binnen het financieel beheer vooruitgang heeft geboekt. Het financieel beheer is nog lang niet waar het dient te zijn, maar het Cft is verheugd waar te nemen dat er stappen in de goede richting worden genomen.

Dit rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met medewerkers van uw ministerie en andere overheidsonderdelen en instanties op Sint Maarten, te weten: de Algemene Rekenkamer, de SOAB, de Belastingdienst (inclusief de ontvanger) en de afdeling Personeel en Organisatie van het ministerie van Algemene Zaken. Wij willen van de gelegenheid gebruikmaken om u en uw medewerkers te bedanken voor de constructieve samenwerking tijdens de uitvoering van onze werkzaamheden.

Kenmerk  
Cft 201300159  
Blad  
3/3

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A.F.P. Bakker', with a long horizontal flourish extending to the left.

prof.dr. A.F.P. Bakker

Deze brief is in afschrift verstuurd aan:  
Taskforce Financieel Beleid en Beheer Sint Maarten

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>6</b>
1.1	Samenvatting	6
1.2	Overzichtstabel met scores en indicatoren	7
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
2.1	Evaluatie financieel toezicht 2015	10
2.2	Het PEFA framework	11
2.3	Aanpak inventarisatie	11
2.4	Toelichting gehanteerde scores	12
2.5	Financieel beheer	13
2.6	Indicatoren onderverdeeld naar de zes deelgebieden van het financieel beheer	13
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>18</b>
3.1	Betrouwbaarheid van de begroting	18
3.2	Volledigheid en transparantie	22
3.3	Beleidsmatig begroten	27
3.4	Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting	29
3.5	Administratie, vastlegging en verslaggeving	37
3.6	Extern toezicht en controle	42
	<b>Bijlage 1: Overzicht PEFA (sub) indicatoren en gesprekspartners</b>	<b>48</b>
	<b>Bijlage 2: Het PEFA framework</b>	<b>51</b>
	<b>Bijlage 3: PEFA Revised indicators</b>	

# 1 Managementsamenvatting

## 1.1 Samenvatting

De bevindingen in dit rapport hebben betrekking op het begrotingsjaar 2011 dat wil zeggen de totstandkoming en vaststelling van de jaarrekening 2010, de begrotingsuitvoering 2011 en de begrotingsvoorbereiding en vaststelling 2012. In dit rapport wordt op het niveau van de subindicator een vergelijking gemaakt met de beoogde eindscore in 2015 en de beoogde score voor het begrotingsjaar 2012. Op basis van de inventarisatie kan als zodanig een conclusie worden getrokken over de mate waarin Sint Maarten gedurende het begrotingsjaar 2012 heeft voldaan aan haar eigen doelstellingen zoals vastgelegd in het verbeterplan verbetering financieel beheer 2011-2015. In deze managementsamenvatting zal op basis van die conclusies op hoofdlijnen worden weergegeven in hoeverre Sint Maarten op weg is om de beoogde doelen voor 2015 te realiseren en in het bijzonder op welke deelgebieden additionele investeringen nodig zijn om die doelen voor 2015 te realiseren. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Uit de inventarisatie is naar voren gekomen dat de betrouwbaarheid van de begroting verbeterd is. De verbetering doet zich voornamelijk voor ten aanzien van de inkomsten en uitgaven op totaalniveau. Deze verbeteringen had Sint Maarten niet beoogd; men loopt daarmee voor op de planning. De begroting is weliswaar betrouwbaarder geworden, maar is nog steeds niet volledig ten aanzien van de lasten. Hierdoor zijn nieuwe betalingsachterstanden bij onder andere het APS en de SZV ontstaan. Ten opzichte van de beoogde scores voor 2015 dient de focus verlegd te worden naar de afwijkingen op departementaal niveau enerzijds en het inzicht in de betalingsachterstanden anderzijds, inclusief de tijdige afwikkeling van schulden aan crediteuren. Dit zal gegeven de verslechterende liquiditeitspositie een uitdaging van formaat worden.
- De gehanteerde indeling van de begroting van Sint Maarten is goed, de transparantie is beperkt en de volledigheid van de toelichting bij de begroting is voor verbetering vatbaar. Met name de volledigheid in termen van stromen die buiten de begroting omgaan laat in plaats van een beoogde verbetering juist een verslechtering zien. Ten aanzien van de volledigheid en transparantie kan derhalve worden geconcludeerd dat hier geen verbeteringen zijn gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Sint Maarten dient de komende tijd haar focus te verleggen naar een volledige begroting in termen van stromen die buiten de begroting worden gehouden, deze manifesteren zich voornamelijk rondom de kapitaaldienst. Daarnaast dient de transparantie sterk verbeterd te worden door het openbaar maken van begrotingsinformatie en het tijdig verkrijgen van de jaarrekeningen van overheidsentiteiten.
- Zowel de betrokkenheid van de ministeries als het beleidsmatig opstellen van meerjarenramingen door Sint Maarten is nog steeds voor sterke verbetering vatbaar. Ten opzichte van de nulmeting is er ten aanzien van de meerjarenramingen een lichte verbetering opgetreden, zo wordt er periodiek gerapporteerd over de schuldpositie (via de verplichte uitvoeringsrapportages). De meerjarenramingen van de lasten blijven echter voor elk jaar gelijk of worden gecorrigeerd voor inflatie en/of economische groei. Tenslotte ontbreekt veelal een koppeling tussen investeringen en de meerjarige financiële effecten zoals het structureel begroten van onderhoudsuitgaven aan al dan niet gesubsidieerde kapitaalgoederen. Ten aanzien van de deelname aan het begrotingsproces dient er een brede bewustwording bij de andere ministeries bewerkstelligd te worden en dient de minister van Financiën daadkrachtiger op te treden naar zijn collega -ministers op het moment dat uitgavenkaders overschreden worden. Dit alles vereist een actieve betrokkenheid van alle ministers, maar vooral de minister van Financiën, in het begrotingsvoorbereidingproces.
- Sint Maarten heeft zich ten aanzien van zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting geen verbeteringen voorgenomen, deze staan gepland voor het begrotingsjaar 2013. Toch hebben zich er kleine verbeteringen voorgedaan waarmee men vooruitloopt op de planning. De organisatie

van de belastingdienst op Sint Maarten is nog steeds een punt van aandacht. De focus van Sint Maarten dient de komende tijd te liggen op alle maatregelen die nodig zijn om de compliance te verhogen en achterstallige belastingen te innen. De begroting 2013 loopt hier qua ontvangstenramingen al op vooruit. De verdere versterking van de Belastingdienst en een meer doelmatige organisatie zal in positieve zin bijdragen aan het tijdig behalen van de gestelde ambities.

- Salarissen, aanbestedingen en de interne beheersing zijn het afgelopen jaar niet verbeterd. Verbeteringen ten aanzien van de salaris- en personeelsadministratie en de openbare aanbestedingen dienen nu ingezet te worden om de beoogde doelen komend jaar te realiseren. De interne controle door de overheidsaccountant is wel verbeterd hetgeen tot diverse rapportages over opzet, bestaan en werking van de procedures heeft geleid die nu dienen te worden opgevolgd.
- Ten aanzien van Administratie, vastlegging en verslaggeving had Sint Maarten geen verbeteringen beoogd voor het afgelopen jaar en deze hebben zich met uitzondering van de kwaliteit en tijdigheid van de uitvoeringsrapportages ook niet voorgedaan. De tijdige aansluiting van bankrekeningen is verslechterd. In de administratie, vastlegging en verslaggeving van Sint Maarten dienen nog wezenlijke verbeteringen te worden gerealiseerd.
- De Algemene Rekenkamer heeft onlangs haar rapport van bevindingen uitgebracht bij de jaarrekening van het Eilandgebied Sint Maarten tot 9 oktober 2010. De concept jaarrekening is inmiddels zowel door de Rekenkamer als door de Overheidsaccountant beoordeeld waarbij een oordeelsonthouding is gegeven. De jaarrekening over het verlengde boekjaar 2010/2011 is onlangs in concept opgeleverd.
- Sint Maarten had zich ten aanzien extern toezicht en controle verbeteringen voorgenomen voor wat betreft de rol van de Rekenkamer en het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting. Beide beoogde verbeteringen zijn niet gerealiseerd mede vanwege het niet tijdig indienen bij de Algemene Rekenkamer van jaarrekeningen en andere rapportages door de indiener. Gemeld dient te worden dat voor 10 oktober 2010 er geen rekenkamer op Sint Maarten bestond. Er is ook geen wettelijke regeling bekend waaruit blijkt dat de Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARSXM) rechtsopvolger van de ARNA is. Over de jaarrekening 2010 van het eilandgebied heeft de ARSXM een rapport uitgebracht. Dit rapport is, net zo min als eerdere rapporten van de ARSXM, niet behandeld in de Staten.
- Net als in de nulmeting is het toezicht vanuit de Staten op het begrotingsproces zorgwekkend.
- Met betrekking tot corporate governance heeft Sint Maarten wet- en regelgeving afgekondigd die voldoet aan internationaal aanvaarde normen. De naleving en met name het toezicht op die naleving zijn voor verbetering vatbaar. Zo is de adviseur corporate governance (de Corporate Governance Council, CGC) nog niet volledig geïnstitutionaliseerd waardoor zij beperkt wordt in het doen uitvoeren van haar werkzaamheden

## 1.2 Overzichtstabel met scores en indicatoren

Onderstaande tabel bevat de scores per hoofdindicator conform de PEFA scoringsmethodiek. PEFA kent twee scoringsmethodieken. De eerste scoringsmethodiek is van toepassing op hoofdindicatoren met respectievelijk slechts één subindicator of met meerdere subindicatoren waarvan de scores van elkaar afhankelijk zijn (een lage score op de ene subindicator beïnvloedt de score van de andere subindicator). De tweede methodiek is van toepassing op indicatoren met meerdere subindicatoren die niet van elkaar afhankelijk zijn. De score die hieraan wordt toegekend is een gemiddelde van de verschillende subindicatoren. Voor een nadere toelichting op deze twee scoringsmethodieken verwijzen wij naar pagina 10 van het PEFA framework dat is opgenomen in bijlage 2.

Tabel 1.1 De scores per PEFA hoofdindicator

PEFA Indicatoren		2010	Recal	Ambitie 2011	Realisatie 2011	Ambitie 2015
1. Betrouwbaarheid van de begroting						
1	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	n.s.	D	B ↑	C
2	Realisatie van de uitgaven t.o.v. goedgekeurde departementale begrotingen	D	n.s.	D	n.s.	C
3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	D	n.s.	D	C ↑	C
4	Achterstallige betalingen	D		D	D	C
2. Volledigheid en transparantie						
5	Begrotingsindeling	B		B	B	B
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B		B	B	A
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+		B	D+	A
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	D		D	D	C
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	D		D	D	A
3. Beleidsmatig begroten						
11	Deelname aan jaarlijks begrotingsproces	D+		D+	D+	B
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+		D+	C+ ↑	B
4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting						
13	Helderheid belastingplicht	C		C	C+ ↑	B
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	D+		D+	C ↑	B
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	D+		D+	D+	B+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	D+		D+	D+	C+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	C+		C+	B ↑	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	D+		D+	D+	B
19	Openbare aanbestedingen	D+		D+	D+	B
20	Interne procedures financiële administratie	D+		D+	D+	C+
21	Interne audits	D+		D+	C+ ↑	B
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving						
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+		C	D ↓	B
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D		D	D	B
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+		D+	C+ ↑	B+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D		D	D	B
6. Extern toezicht en controle						



26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	D		C+	D+ ↑	B+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+		C+	D+	B+
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D		D	D	B
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+		D+	D+	C

## 2 Inleiding

Voor u ligt het rapport van bevindingen van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) aangaande de uitgevoerde inventarisatie van het financieel beheer van Sint Maarten. De bevindingen in dit rapport zijn tot stand gekomen in nauw overleg met medewerkers van een aantal instanties en overheidsonderdelen op Sint Maarten, te weten het ministerie van Financiën, de Algemene Rekenkamer, de SOAB, de Belastingdienst (inclusief de ontvanger) en de afdeling Personeel en Organisatie van het ministerie van Algemene Zaken.

Op basis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet) wordt zowel de begroting getoetst aan de gestelde normen als ook de voortgang van verbeteracties op het terrein van het financieel beheer.

Onder financieel beheer wordt onder andere verstaan het geheel van processen, procedures en instrumenten die er voor zorg dragen dat er sprake is van een ordelijk begrotingsproces, een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting en een getrouwe verantwoording over deze begroting.

Het 2e en 3e lid van artikel 19 van de Rijkswet stelt dat het Cft ter zake van de uitvoering van de bestaande verbeterplannen financieel beheer, evenals op basis van de bevindingen van de interne accountant en de Algemene Rekenkamer, aanbevelingen kan geven ten aanzien van het financieel beheer.

Financieel beheer is een proces dat in sterke mate wordt gevormd en beïnvloed door het ministerie van Financiën van het betreffende land, evenals haar decentrale financiële organisatie en de samenwerking met andere overheidsonderdelen en -instanties. Het dient zo opgezet te zijn dat een redelijke mate van zekerheid kan worden verkregen over de realisatie van doelstellingen ten aanzien van de:

1. Doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de begroting;
2. Effectiviteit en efficiëntie van processen;
3. Betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging;
4. Naleving van relevante wet- en regelgeving.

### 2.1 Evaluatie financieel toezicht 2015

Zoals gesteld wordt in artikel 33 van de Rijkswet (Evaluatie en beëindiging toezicht), beslist de raad van ministers van het Koninkrijk in 2015 over het al dan niet beëindigen, inperken of continueren van het tijdelijk financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten. Zij wordt hierin geadviseerd door een evaluatiecommissie. De bevindingen en adviezen van het Cft zullen als input dienen voor de evaluatiecommissie en zijn hierbij richtinggevend maar niet doorslaggevend.

Voor het opheffen of inperken van het financieel toezicht na 10 oktober 2015 is het van belang dat niet alleen is voldaan aan de financiële normen voor de begroting, maar dat ook het financieel beheer op orde is. Met het oog op de evaluatie in 2015 is een normenkader gehanteerd waaraan het financieel beheer objectief getoetst kan worden, te weten het Performance Measurement Framework ('het framework') van de werkgroep Public Expenditure and Financial Accountability ('PEFA').

## 2.2 Het PEFA framework

Het PEFA framework, zoals ook gebruikt voor het eerste rapport van bevindingen gedateerd 11 oktober 2011 (nulmeting), is een document gedateerd juni 2005 dat een stelsel van 28 high level indicatoren ten aanzien van financieel beheer onderkent. De 2005 versie van het framework werd in januari 2011 herzien. In de nieuwe versie zijn ten opzichte van de versie van 2005 drie indicatoren gewijzigd, namelijk PI-2, PI-3 en PI-19. Het voorliggende rapport van bevindingen dient te worden gelezen in samenhang met het PEFA framework gedateerd januari 2011 dat als bijlage 2 is toegevoegd aan dit rapport. Als bijlage 3 is tevens een document toegevoegd dat precies aangeeft wat gewijzigd is in de nieuwe versie ten opzichte van de versie van PEFA 2005.

Het PEFA framework meet niet de mate van effectiviteit of doelmatigheid van het uitgevoerde beleid, het meet dus niet of bepaalde beleidsdoelstellingen behaald zijn. Er wordt gekeken naar de aanwezigheid van een aantal succesfactoren binnen het financieel beheer die zouden kunnen leiden tot, of bijdragen aan, een effectief en doelmatig overheidsbeleid.

Door middel van het toetsen van 28 indicatoren kan het gehele financieel beheer van een land worden beoordeeld. Hierbij heeft het Cft niet alleen de opzet van het financieel beheer beoordeeld maar, voor zover mogelijk, ook het bestaan en de werking. Aan de hand van deze indicatoren heeft het Cft de afgelopen periode een inventarisatie uitgevoerd ten aanzien van de stand van zaken van het financieel beheer van Sint Maarten, kijkend naar de jaarrekening 2010, de uitvoering 2011 en de begroting 2012. Het kan derhalve voorkomen dat verbeteringen die pas recent zijn gerealiseerd geen weerslag hebben gevonden in dit rapport. Deze verbeteringen worden dan meegenomen in de volgende inventarisatie, die betrekking heeft op de jaarrekening 2011, de uitvoering 2012 en de begroting 2013. Eén indicator is komen te vervallen omdat deze van toepassing is op de onderlinge samenwerking op het niveau van decentrale overheden (provincies, gemeenten, deelstaten) en deze overheidslaag niet bestaat op Sint Maarten. Daarnaast is één indicator toegevoegd die betrekking heeft op de reikwijdte en naleving van en toezicht op corporate governance.

De indicatoren van het PEFA framework zijn onderverdeeld in zes hoofdkenmerken van financieel beheer. Daarnaast bevat iedere indicator één of meerdere subindicatoren. In totaal bevatten de 28 gebruikte indicatoren 70 onderliggende subindicatoren. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle indicatoren en onderliggende subindicatoren inclusief de verdeling naar de verschillende instanties en overheidsonderdelen die geïnterviewd zijn.

## 2.3 Aanpak inventarisatie

In een brief aan de minister van Financiën van Sint Maarten gedateerd 9 oktober 2012 is door het Cft de voorgenomen inventarisatie uiteengezet en om medewerking gevraagd. In deze brief is ook het vervolgtraject weergegeven waarbij de inventarisatie jaarlijks door het Cft in samenwerking met de gesprekspartners zal worden uitgevoerd en er ten behoeve van de evaluatie van de Rijkswet in 2015 een externe partij zal worden benaderd om de inventarisatie in 2015 uit te voeren, in termen van PEFA betreffen deze zogenaamde *follow up assessments*.

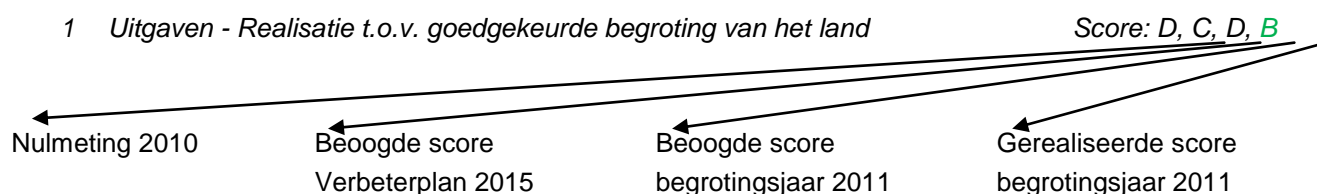
De gesprekspartners hebben de aan hen toebedeelde indicatoren daarna voorzien van een score conform de PEFA systematiek, welke in follow-up gesprekken zijn doorgesproken. De informatie vanuit deze gesprekken, de ingevulde questionnaires tezamen met beschikbare informatie uit de uitvoeringsrapportages en de begroting, hebben tenslotte geleid tot het voorliggend rapport van bevindingen.

De bevindingen in dit rapport dienen om de voortgang van het financieel beheer ten opzichte van de nulmeting en het verbeterplan te monitoren. In dit Rapport van Bevindingen 2012 zal naast de inventarisatie van de scores ook een vergelijking worden gemaakt tussen de beoogde score uit het verbeterplan en de werkelijke score op basis van dit rapport. Hiermee wordt beoogd om de werkelijke voortgang van het financieel beheer te monitoren op basis van het PEFA verbeterplan. Hierdoor kunnen waar nodig tijdig maatregelen getroffen worden om alsnog de beoogde scores voor 2015 te kunnen behalen. Voor deze analyse op hoofdlijnen wordt verwezen naar de managementsamenvatting.

## 2.4 Toelichting gehanteerde scores

De indicatoren zijn door de gesprekspartners in overleg met het Cft gescoord door middel van de door PEFA gehanteerde score indeling. Hierbij is score A het hoogst haalbare en score D het laagst haalbare. Daarmee is overigens niet gezegd dat een A score ook de meest wenselijke score is en dat een B of C score niet toereikend zou zijn.

De indicatoren zijn waar mogelijk gescoord voor het jaar 2011 en betreffen het Land Sint Maarten. Het betreft hier het kalenderjaar 2011, of in termen van de begrotingscyclus betekent dit het opstellen van de begroting 2012, de uitvoering van de begroting 2011 en het opstellen van de jaarrekening 2010. Bij de individuele scores per subindicator is tevens weergegeven wat de score uit de nulmeting was, de beoogde score per 2015, de beoogde score voor het geïnventariseerde jaar en de feitelijke score voor dat jaar. Daarnaast is gewerkt met de kleuren rood en groen waarbij rood aangeeft dat Sint Maarten achter loopt op de planning en groen aangeeft dat men conform de planning verbeteringen heeft gerealiseerd of de nagestreefde score heeft overtroffen. Hieronder is een voorbeeld opgenomen voor de eerste subindicator:



In dit voorbeeld bleek uit de nulmeting een D score en heeft Sint Maarten zich voor 2015 een C score als doel gesteld welke nog niet in het begrotingsjaar 2011 gerealiseerd diende te worden maar al wel is gerealiseerd, hetgeen wordt verduidelijkt met de groene score B.

Het framework kent twee scoringsmethodieken. De eerste scoringsmethodiek is van toepassing op hoofdindicatoren met respectievelijk slechts één subindicator of met meerdere subindicatoren waarvan de scores van elkaar afhankelijk zijn (een lage score op de ene subindicator beïnvloedt de score van de andere subindicator).

De tweede scoringsmethodiek is van toepassing op indicatoren met meerdere subindicatoren die niet van elkaar afhankelijk zijn. De score die hieraan wordt toegekend is een gemiddelde van de verschillende subindicatoren.

In bijlage 2 bij dit rapport is het PEFA framework gevoegd, waarin alle indicatoren en de toelichtingen bij de bijbehorende A tot en met D scores zijn opgenomen.

## 2.5 Financieel beheer

Het financieel beheer van een land kan getoetst worden door de toepassing van het PEFA framework. Het PEFA framework bestaat uit 28 high level indicatoren die per indicator één of meerdere subindicatoren kunnen hebben. Om een algemeen beeld te krijgen van de stand van zaken van het financieel beheer van Sint Maarten bij het verkrijgen van de landstatus per 10 oktober 2010, zijn de indicatoren onderverdeeld naar zes deelgebieden binnen het financieel beheer. Per deelgebied wordt hieronder een korte beschrijving gegeven evenals een samenvatting van de stand van zaken naar aanleiding van de inventarisatie.

De indicatoren zijn toegewezen aan de verschillende instanties en zijn door middel van een self-assessment gescoord aan de hand van de door PEFA gehanteerde score -indeling en scoringsmethodiek. Hierbij is score A het hoogst haalbare en score D het laagst haalbare. De scores zijn door het Cft beoordeeld door middel van interviews en/of toetsing aan onderbouwingen.

De scores zijn per hoofdindicator opgenomen in tabel 1 op pagina 9 en 10 evenals de score uit de nulmeting, de beoogde score in 2015 en de beoogde score voor het begrotingsjaar 2012. De score van de hoofdindicator wordt berekend aan de hand van de scores van de subindicatoren volgens de scoringsmethodiek van PEFA. Voor een toelichting op deze scoringsmethodieken verwijzen wij naar pagina 10 van het PEFA framework dat is opgenomen in bijlage 2.

## 2.6 Indicatoren onderverdeeld naar de zes deelgebieden van het financieel beheer

### 1. Betrouwbaarheid van de begroting (PEFA indicator 1 t/m 4, 6 subindicatoren)

De betrouwbaarheid van de begroting is de mate waarin de begroting realistisch is en consistent wordt opgesteld en uitgevoerd. De betrouwbaarheid van de begroting van Sint Maarten is getoetst aan de hand van zes subindicatoren waarvan er één een B score en één een C score opleverden hetgeen daarmee een verbetering is ten opzichte van de nulmeting aangezien alle subindicatoren toen nog een D score opleverden. De verbetering doet zich voornamelijk voor ten aanzien van de inkomsten en uitgaven op totaalniveau. De overbesteding aan de lastenzijde bedroeg in 2011 minder dan 10% van het begrotingstotaal waardoor de gemiddelde afwijking over de laatste drie begrotingsjaren ook binnen de 10% is gebleven hetgeen heeft geresulteerd in een B score. Dezelfde verbetering doet zich ook voor aan de inkomstenkant aangezien de onderrealisatie over de laatste drie begrotingsjaren minder is dan 8%. Deze verbeteringen had Sint Maarten niet beoogd en men loopt daarmee derhalve voor op de planning. De begroting is weliswaar betrouwbaarder geworden, maar de ervaring leert ook dat de begroting over het jaar 2011 ten aanzien van de lasten niet volledig was en daarmee heeft geresulteerd in nieuwe betalingsachterstanden bij onder andere het APS en de SZV. De basis bij het opstellen van een nieuwe begroting door Sint Maarten is veelal de begroting en realisatie ervan van het voorgaand jaar, gecorrigeerd voor inflatie en economische groei. De begrotingsvoorbereiding verdient op dit aspect alsmede ook in de beschikbaarheid van informatie over de betalingsachterstanden nog de nodige verbetering. De omvang van de betalingsachterstanden in absolute zin is niet verbeterd en scoort evenals bij de nulmeting een D. Ten opzichte van de beoogde scores voor 2015 dient de focus verlegd te worden naar de afwijkingen op departementaal niveau enerzijds en het inzicht in de betalingsachterstanden anderzijds, inclusief de tijdige afwikkeling van schulden aan crediteuren. Dit zal gegeven de verslechterende liquiditeitspositie een uitdaging van formaat worden.

### 2. Volledigheid en transparantie (PEFA indicator 5 t/m 10, 6 subindicatoren)

Volledigheid ten aanzien van de begroting heeft betrekking op de indeling van de begroting en de volledigheid van de relevante begrotingsinformatie en toelichtingen daarop. Transparantie heeft, naast de toegankelijkheid

van begrotings- en verantwoordingsinformatie voor het publiek, ook betrekking op het toezicht op -en verantwoording door- de collectieve sector en overheidsentiteiten.

De gehanteerde indeling van de begroting van Sint Maarten is adequaat (B). De volledigheid van de toelichting bij de begroting is voor verbetering vatbaar (B). In de toelichting zijn namelijk zes van de negen gewenste onderwerpen opgenomen. Sint Maarten voldoet ten aanzien van deze subindicatoren al aan de beoogde doelstelling voor 2015. Dit geldt overigens niet voor de volledigheid in termen van stromen die buiten de begroting omgaan. De beoogde verbetering heeft hier zelfs geresulteerd in een verslechtering. De transparantie is zeer beperkt (D), voornamelijk het toezicht op, en de verslaggeving door overheidsentiteiten is slecht. Jaarrekeningen van de overheidsentiteiten zijn niet tijdig beschikbaar en de overheidsentiteiten kunnen leningsvoorwaarden aangaan met dividendbeperkingen. Ook is er nog geen dividendbeleid opgesteld hetgeen vanuit de corporate governance wet- en regelgeving een wettelijke verplichting is. Tenslotte zijn belangrijke begrotings- en verantwoordingsinformatie niet tijdig of in zijn geheel niet beschikbaar voor het publiek (D). Ten aanzien van de volledigheid en transparantie kan derhalve worden geconcludeerd dat hier geen verbeteringen zijn gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting; in het specifieke geval van de volledigheid van de in de begroting opgenomen stromen is zelfs een verslechtering zichtbaar hetgeen te maken heeft met het buiten de begroting en verantwoording houden van investeringen en uitgaven gerelateerd aan het zogenaamde 'taxand' project. Sint Maarten dient de komende tijd haar focus te verleggen naar een volledige begroting in termen van stromen die buiten de begroting worden gehouden, deze manifesteren zich voornamelijk rondom de kapitaaldienst. Daarnaast dient de transparantie sterk verbeterd te worden door het openbaar maken van begrotingsinformatie en het tijdig verkrijgen van de jaarrekeningen van overheidsentiteiten.

### **3. Beleidsmatig begroten (PEFA indicator 11 en 12, 7 subindicatoren)**

Beleidsmatig begroten is het effectief vertalen van (nieuw) beleid naar gevolgen voor de begroting. In situaties waar sprake is van een financieel tekort heeft het ook betrekking op het nemen van beleidsmaatregelen ter financiering van het tekort. Hierbij is de betrokkenheid van de andere ministeries van groot belang. Daarnaast is het van belang dat de ministeries beschikken over een meerjarig uitgavenbeleid. Zowel de betrokkenheid van de ministeries als het beleidsmatig opstellen van meerjarenramingen door Sint Maarten is nog steeds voor sterke verbetering vatbaar (C+).

Sint Maarten had zich gedurende het afgelopen jaar geen verbeteringen op dit terrein voorgenomen. Ten opzichte van de nulmeting is er ten aanzien van de meerjarenramingen een lichte verbetering opgetreden, zo wordt er periodiek gerapporteerd over de schuldpositie (via de verplichte uitvoeringsrapportages). De meerjarenramingen blijven echter voor elk jaar gelijk of worden louter gecorrigeerd voor inflatie en/of economische groei. Het geeft daarmee nog steeds geen vertaling van de beleidsvoornemens van de regering. Tenslotte ontbreekt veelal een koppeling tussen investeringen en de meerjarige financiële effecten zoals het structureel begroten van onderhoudsuitgaven aan al dan niet gesubsidieerde kapitaalgoederen. De begroting 2012 was de tweede begroting zonder nieuw beleid, hetgeen het opstellen van deugdelijke meerjarenramingen bemoeilijkt. Sint Maarten dient ten aanzien van het beleidsmatig begroten derhalve de focus te verleggen naar het opstellen van beleid en de vertaling daarvan in de (meerjarige) begroting. Ten aanzien van de deelname aan het begrotingsproces dient er een brede bewustwording bij de andere ministeries bewerkstelligd te worden en dient de minister van Financiën daadkrachtiger op te treden naar zijn collega -ministers op het moment dat uitgavenkaders overschreden worden. Dit alles vereist een actieve betrokkenheid van alle ministers, maar vooral de minister van Financiën, in het begrotingsvoorbereidingproces. De verbeteringen staan gepland voor het begrotingsjaar 2014 dus dient met implementatie nu te worden gestart.

### **4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting (PEFA indicator 13 t/m 21, 28 subindicatoren)**

De begroting dient te worden uitgevoerd op een ordelijke wijze met voldoende interne beheersingsmaatregelen. Dit betekent ondermeer dat belastingplichtigen een goed begrip moeten hebben van hun rechten en plichten. Dit betekent ook dat de volledige registratie van belastingplichtigen in de belastingorganisatie geborgd dient te zijn en dat belastingen effectief en tijdig worden geïnd. Ten behoeve van het aangaan van verplichtingen dienen liquiditeitsprognoses en aanbestedingsprocedures te worden gehanteerd. Verplichtingen dienen tijdig te worden geadmistreerd en de budgettaire ruimte dient te worden bewaakt. Verder dient er een koppeling te zijn of aansluiting plaats te vinden tussen de gegevens in de salaris- en personeelsadministratie. Tenslotte dienen interne financiële procedures en relevante wet- en regelgeving te worden nageleefd en deze naleving periodiek te worden getoetst door de afdeling interne controle en de interne accountant.

Sint Maarten heeft zich ten aanzien van dit deelgebied geen verbeteringen voorgenomen, deze staan gepland voor het begrotingsjaar 2013. Toch hebben zich er kleine verbeteringen voorgedaan waarmee men vooruitloopt op de planning.

De organisatie van de belastingdienst op Sint Maarten is (al enkele jaren) een punt van aandacht. Daar de effectieve werking van de belastingdienst direct inkomensverhogende effecten heeft voor het land, heeft dit de hoogste prioriteit. De belastingorganisatie van Sint Maarten is nog altijd sterk voor verbetering vatbaar. Zowel het wegwerken van achterstanden als het opbouwen van een effectieve organisatie is een aandachtspunt al zijn er gedurende 2012 wel enkele nieuwe functionarissen aangetrokken waarmee het apparaat is versterkt, echter is deze nog steeds niet op volle kracht.

Belastingplichtigen zijn doorgaans niet goed geïnformeerd over hun rechten en plichten (C+), en de volledige registratie van belastingplichtigen is organisatorisch niet gewaarborgd (C). Beide indicatoren zijn van cruciaal belang voor de effectieve aanslag en inning van belastingen. Beide indicatoren kennen een lichte verbetering ten opzichte van de nulmeting en lopen weliswaar voor op de beoogde verbeteringen, maar echte verbetering zal in de volgende meting zichtbaar moeten worden. De minister van Financiën stelt dat de compliance over het afgelopen jaar is verbeterd en ANG 6 miljoen meer aan inkomsten heeft opgeleverd maar erkent dat hier geen inspanningen aan ten grondslag liggen en de compliance verhoging kan ook niet adequaat worden onderbouwd. De belastingontvanger beschikt tenslotte nog steeds over niet-integere bestanden en heeft een aanzienlijke achterstand in de inning van aanslagen (D+) waarin het afgelopen jaar geen verbetering is opgetreden. De focus van Sint Maarten dient de komende tijd te liggen op alle maatregelen die nodig zijn om de compliance te verhogen en achterstallige belastingen te innen. Gegeven de beperkte capaciteit dienen nieuwe medewerkers effectief ingezet te worden, bij voorkeur in het verbeteren van de staande organisatie en wordt ten aanzien van de achterstanden externe hulp ingeschakeld. De verdere versterking van de Belastingdienst en een meer doelmatige organisatie zal in positieve zin bijdragen aan het tijdig behalen van de gestelde ambities.

Er worden op Sint Maarten geen liquiditeitsprognoses opgesteld, al is men momenteel wel bezig om de afdeling *treasury* invulling te geven. Ten behoeve van de uitvoeringsrapportages wordt er weliswaar informatie over de liquiditeit opgenomen maar dit vindt nog geen weerslag in een liquiditeitsprognose. Gedurende het afgelopen jaar is de verplichtingenadministratie effectief gebruikt maar dit heeft een tekort op de gewone dienst niet kunnen voorkomen aangezien Sint Maarten heeft verzaakt om gedurende het jaar een begrotingswijziging door te voeren voor de tegenvallende belastinginkomsten. Daarnaast was de begroting 2011 onvolledig op basis waarvan betalingsachterstanden zijn opgebouwd en nu inhaalbetalingen moeten plaatsvinden. De vastlegging en het beheer van banksaldi, leningen en garanties is verbeterd (B) waardoor de beoogde score voor 2015 reeds in dit stadium is gerealiseerd. Dit is voornamelijk ingegeven door de beperkte liquiditeit die een actieve monitoring van de in- en uitgaande betalingen noodzakelijk maakt, desalniettemin heeft dit geleid tot een verbetering in de score. Op significante onderdelen zijn echter nog verbeteringen noodzakelijk. Leningen worden ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding geadmistreerd in een spreadsheet. Procedures voor het

aangaan van leningen zijn deels geregeld in de Rijkswet maar deze procedures zijn niet vastgelegd binnen de organisatie. Dit geldt ook voor het afgeven van garanties. Gedurende het afgelopen jaar is Sint Maarten één lening aangegaan ter herfinanciering van zogenaamde *pre-finance* projecten. Een andere leningsaanvraag ten behoeve de afbouw van het Bestuursgebouw is goedgekeurd maar Sint Maarten heeft verzuimd hier gebruik van te maken. Alle noodzakelijke kapitaal- en vervangingsinvesteringen worden voorgefinancierd uit de vrije liquide middelen die daardoor aanzienlijk zijn afgenomen.

Salaris- en personeeladministratie ressorteren onder twee verschillende ministeries en er vindt geen periodieke afstemming plaats tussen beide afdelingen (D+). Procedures voor de uitvoering van de begroting zoals openbare aanbestedingen zijn of niet beschreven en/of worden niet nageleefd (D+). De interne beheersing rondom het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven dient ook nog in procedures verankerd en vastgelegd te worden (D+). Salarissen, aanbestedingen en de interne beheersing zijn het afgelopen jaar niet verbeterd waarbij Sint Maarten die verbetering ook niet beoogd had. De prioriteit heeft duidelijk elders gelegen of men is als gevolg van de beperkte capaciteit niet toegekomen aan deze verbeteringen. De interne controle door de overheidsaccountant is wel verbeterd hetgeen tot diverse rapportages over opzet, bestaan en werking van de procedures heeft geleid die nu dienen te worden opgevolgd. Gegeven bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er kleine stappen zijn gezet maar dat met name de noodzakelijke versterking van de belastingdienst ernstige vertraging heeft opgelopen door het stopzetten van het lopende verbetertraject. De eerste capaciteitsversterking is bewerkstelligd en deze moet nu haar vruchten gaan afwerpen. Ten aanzien van de inhaalslag van achterstanden dient onverkort hulp van buitenaf ingezet te worden om die achterstanden terug te dringen. Nu de verplichtingenbewaking redelijk functioneert is het ook noodzaak om de begroting zo volledig mogelijk op te stellen en tijdig bij te sturen via begrotingswijzigingen als inkomsten bijvoorbeeld tegenvallen. De versterking van de belastingorganisatie verdient onverminderd de aandacht en daar dient de nodige prioriteit aan te worden gegeven. Daarnaast dienen verbeteringen ten aanzien van de salaris- en personeelsadministratie en de openbare aanbestedingen nu ingezet te worden om de beoogde doelen komend jaar te realiseren.

##### **5. Administratie, vastlegging en verslaggeving (PEFA indicator 22 t/m 25, 9 subindicatoren)**

Dit deelgebied heeft betrekking op de juiste opzet en werking van de financiële administratie, de adequate en tijdige vastlegging van verplichtingen en transacties alsmede de betrouwbare en tijdige verslaggeving ten behoeve van de besluitvorming. Onder verslaggeving wordt niet alleen de jaarrekening verstaan maar ook periodieke uitvoeringsinformatie zoals maandrapportages.

Ten aanzien van dit deelgebied had Sint Maarten geen verbeteringen beoogd voor het afgelopen jaar en deze hebben zich met uitzondering van de kwaliteit en tijdigheid van de uitvoeringsrapportages ook niet voorgedaan. De uitvoeringsrapportages zijn voornamelijk tijdig beschikbaar gekomen en de informatievoorziening is verbeterd. De tijdige aansluiting van bankrekeningen is daarentegen verslechterd.

In de administratie, vastlegging en verslaggeving van Sint Maarten dienen echter nog wezenlijke verbeteringen te worden gerealiseerd. In de financiële administratie wordt veelvuldig gebruik gemaakt van tussenrekeningen en voorschotrekeningen zonder dat daar adequate interne beheersingsmaatregelen tegenover staan (D). Door een onderbezetting op de afdeling *treasury* is er zelfs een verslechtering opgetreden in de tijdige aansluiting van de bankrekeningen. De informatievoorziening met betrekking tot de besteding van middelen door het onderwijs en/of de gezondheidszorg is onvoldoende (D). Het opstellen van jaarrekeningen kent een behoorlijke achterstand en vertraging. De Algemene Rekenkamer heeft onlangs haar rapport van bevindingen uitgebracht bij de jaarrekening van het Eilandgebied Sint Maarten tot 9 oktober 2010. De jaarrekening over het verlengde boekjaar 2010/2011 is onlangs in concept opgeleverd. Vooral de openingsbalans is erg arbeidsintensief geweest vanwege het nog immer lopende proces van de boedelscheiding. Ook vanaf 10-10-10 t/m 31-12-10 vergde veel zoekwerk omdat transacties op tussenrekeningen geparkeerd waren. De concept jaarrekening is inmiddels



zowel door de Rekenkamer als door de Overheidsaccountant beoordeeld waarbij een oordeelsonthouding is gegeven. (D).

#### **6. Extern toezicht en controle (PEFA indicator 26 t/m 29, 13 subindicatoren)**

Het laatste deelgebied, extern toezicht en controle, vorm het sluitstuk van de financiële cyclus. In dit deelgebied legt de Raad van Ministers verantwoording af aan de Staten over het door hen gevoerde (financiële) beleid. De Staten wordt in haar toezichthoudende rol bijgestaan door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer controleert ondermeer de jaarrekening van het land en verstrekt daarbij een oordeel. Daarnaast geeft de Rekenkamer aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer. Tenslotte is aan dit deelgebied een indicator toegevoegd, namelijk corporate governance gegeven de specifieke wet- en regelgeving die naar aanleiding van de gemaakte afspraken tijdens het bestuurlijk overleg van 22 januari 2008 is afgekondigd. Het toezicht werd tot 10 oktober 2010 uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen (ARNA).

Sint Maarten had zich ten aanzien van dit deelgebied verbeteringen voorgenomen voor wat betreft de rol van de Rekenkamer en het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting. Beide beoogde verbeteringen zijn niet gerealiseerd mede vanwege het niet tijdig indienen bij de Algemene Rekenkamer van jaarrekeningen en andere rapportages door de indiener.

Het toezicht van de Staten op de totstandkoming van de begroting is beperkt tot de behandeling van de begroting in de Staten (D+).

Met betrekking tot corporate governance heeft Sint Maarten wet- en regelgeving afgekondigd die voldoet aan internationaal aanvaarde normen. De naleving en met name het toezicht op die naleving zijn voor verbetering vatbaar. Zo is de adviseur corporate governance (de Corporate Governance Council, CGC) nog niet volledig geïstitutionaliseerd waardoor zij beperkt wordt in het doen uitvoeren van haar werkzaamheden (D+). Door de introductie van een periodiek overleg tussen de CGC, het Cft en de juridische adviseur van de minister - president worden momenteel veel knelpunten opgelost.

## 3 Bevindingen

### 3.1 Betrouwbaarheid van de begroting

De betrouwbaarheid van de begroting is de mate waarin de begroting realistisch is en consistent wordt opgesteld en uitgevoerd. Het laat zien in hoeverre de overheid gedurende een bepaald begrotingsjaar in staat is om (publieke) diensten te leveren conform de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen en jaarplannen.

Het gaat hierbij om de mate van afwijkingen in de uiteindelijke realisatiecijfers ten opzichte van de opgestelde begroting aan het begin van het betreffende begrotingsjaar. Daarnaast kan een hoog aantal openstaande betalingsverplichtingen wijzen op bijvoorbeeld inadequaat toezicht op de afwikkeling van verplichtingen, inadequate contractramingen, te lage ramingen op bepaalde posten of een gebrek aan inzichtelijke informatie.

Tabel 3.1 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Betrouwbaarheid van de begroting

No	Performance indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
1	Realisatie van de lasten t.o.v. de goedgekeurde begroting	D	n.s.	C	D	B
2	Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begrotingen	D	n.s.	C	D	n.s.
3	Realisatie van de baten t.o.v. de goedgekeurde begroting	D	n.s.	C	D	C
4	Achterstallige betalingen	D		C	D	D

De scores in tabel 3.1 geven aan dat de betrouwbaarheid van de begroting laag is. De betrouwbaarheid van de begroting is vergeleken met de nulmeting in 2010 verbeterd. Bij indicator 1 en 3 zien we een vooruitgang ten opzichte van de meting in 2010. Bij indicator 1 is de score van een D verbeterd naar een B. Bij indicator 3 van een D naar een C. Bij dezen twee indicatoren loopt men ook voor op de planning zoals bepaald in het verbeterplan.

De scores bij indicator 1 tot en met 4 zijn gebaseerd op data van de jaarrekeningen van 2010 en 2011. Echter, de jaarrekening 2010 is voorzien van een afkeurende verklaring van de interne accountants wegens het feit dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de financiële positie van het Eilandgebied Sint Maarten en ook niet van het resultaat. De gegevens van 2011 zijn gehaald uit de jaarrekening van 2011 van het land Sint Maarten die nog in concept is opgesteld. Deze is nog niet gecontroleerd door de accountant. Hierdoor kunnen we niet veel waarde hechten aan de resultaten op het gebied van Betrouwbaarheid van de begroting.

De scores van indicator 1 tot en met 3 van de nulmeting zijn geherwaardeerd. De PEFA methodiek van scoren geeft de mogelijkheid om geen score toe te kennen aan indicatoren waarvan je niet alle informatie beschikbaar hebt. Bij indicator 1 tot en met 3 dient er volgens de methodiek gekeken te worden naar de drie meest recente begrotingsjaren. De scores zijn dan gebaseerd op een gemiddelde van deze drie jaren. Echter bij de nulmeting had men geen gegevens voor het jaar 2009 en 2010 waardoor men de indicatoren had gescoord op basis van 2007 en 2008. Echter, volgens het PEFA methodiek zouden deze drie indicatoren niet worden voorzien van een score. In de tabel is dit zichtbaar weergegeven als not scored (n.s.).

Meer details worden in de volgende secties beschreven.

## 1 Uitgaven - Realisatie t.o.v. goedgekeurde begroting van het land

Score: D, C, D, B

Deze indicator laat zien in hoeverre de overheid in staat is om publieke diensten te leveren voor een bepaald begrotingsjaar conform de vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen en jaarplannen. Er wordt hierbij gekeken naar de procentuele afwijking van de werkelijke uitgaven ten opzichte van de vooraf begrote uitgaven (exclusief rentelasten en extern gefinancierde projectuitgaven) gedurende de afgelopen drie begrotingsjaren. In 2009 was er een overbesteding van 6.6% en in 2010 van 12.6%. In 2011 was er een onderbesteding van 4.1%.

Tabel 3.2 Berekening van de afwijking van de realisatie van de lasten t.o.v. de goedgekeurde begroting

ANG x1.000.000		2009		2010		2011	
		Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk	Begroting	Werkelijk
Totale uitgaven		264.3	281.8	275.8	310.5	420.9	403.8
Afwijking	Absoluut	17.5		34.7		17.1	
	In %	+6.6 %		+12.6 %		-4.1 %	

\* De data in de tabel werd gehaald uit de jaarrekeningen van 2010 en 2011. De jaarrekening van 2010 is voorzien van een afkeurende verklaring van de interne accountants en de jaarrekening van 2011 is nog een concept.

Hiermee scoort men volgens de gehanteerde scoringsmethodiek een B. Bij de nulmeting had men bij deze indicator een D score behaald, wegens de grote afwijkingen in het jaar 2008, namelijk 21%. De D score van de nulmeting was gebaseerd op de afwijkingen van 2007 en 2008. Echter, de PEFA methodiek geeft aan dat in geval de data niet voor de drie meest recente jaren beschikbaar is men deze indicator niet moet voorzien van een score. Vandaar dat in tabel 3.1 bij de herwaardering van indicator 1 "not scored" (n.s.) staat genoteerd.

De ambitie in het verbeterplan was om in 2011 een D score te behalen. Echter, men loopt voor op deze planning. Voornaamste reden voor de onderbesteding in 2011 is omdat Sint Maarten in de aanloopfase van het boekjaar 2011 nog niet over een goedgekeurde begroting beschikte. Daardoor moest zeer terughoudend worden omgegaan met uitgaven en investeringen waardoor de uitgaven af gingen wijken van de later goedgekeurde begroting.

## 2 Uitgaven - Samenstelling van de gerealiseerde lasten t.o.v. de goedgekeurde departementale begrotingen

De betrouwbaarheid van de begroting wordt ondermijnd wanneer de samenstelling van de werkelijke uitgaven over de begrotingsposten aanzienlijk verschilt van de oorspronkelijke goedgekeurde begroting. In dit geval zal het budget geen nuttig overzicht zijn van het voorgenomen beleid van de regering. De lijnministeries kunnen ook niet plannen met het vertrouwen dat zij de middelen die voor hun ministerie begroot zijn zullen ontvangen.

Indicator 2 meet de mate waarin de samenstelling van de uitgaven op het niveau van de Ministeries afwijkt van de goedgekeurde begroting ten opzichte van de totale afwijking die al is berekend op basis van PI-1. Indien de samenstelling van de uitgaven aanzienlijk verschilt van de oorspronkelijke begroting zal de begroting geen nuttig overzicht zijn van het voorgenomen beleid van de regering. Deze indicator meet in hoeverre de regering in staat is om het gewenste beleid in de begroting te verwerken.

### **2a De variatie van de lasten gedurende de laatste drie jaar**

**Score: D, C, D, n.s.**

Deze subindicator meet over de afgelopen drie begrotingsjaren het verschil tussen de werkelijke uitgaven en de begrote uitgaven op het niveau van de departementale begrotingen, berekend als een gewogen gemiddelde van het totale uitgavenniveau. De afwijking is in 2011 5.9%. De afwijkingen in 2009 en 2010 konden niet worden gemeten wegens het ontbreken van de benodigde informatie. Deze indicator kan hierdoor niet worden voorzien van een score.

Tijdens de nulmeting bedroeg de afwijking in 2007 26% en in 2008 36%. Op basis hiervan heeft deze indicator in de nulmeting een D gescoord. Echter, ook bij deze indicator dient volgens de PEFA methodiek te worden gekeken naar de afgelopen drie jaar. Hierdoor is deze score bij de revaluatie ook n.s.

Als de afwijking van 2011 (5.9%) vergeleken wordt met de afwijking in 2007 (26%) en 2008 (36%), zien we, hoewel geen score aan deze indicator kan worden gegeven, een enorme vooruitgang.

### **2b Het gemiddelde bedrag van de uitgaven toegerekend als onvoorziene lasten berekend over de laatste drie jaar.**

**Score: n.s.**

De tweede subindicator erkent dat terwijl het verstandig is om een bedrag onder meer voor onvoorziene gebeurtenissen in de vorm van een reserve voor onvoorziene uitgaven te aanvaarden, "good practice" vereist dat deze bedragen worden toegerekend aan de functie waartoe ze behoren (met andere woorden, dat de uitgaven niet direct ten laste van de onvoorziene reserves komen). In de begrotingen en de jaarrekeningen van Sint Maarten zijn er geen cijfers beschikbaar van de onvoorziene lasten. Hierdoor kan deze indicator niet worden voorzien van een score.

Bij de nulmeting werd deze indicator niet meegenomen aangezien de oude versie van het PEFA framework (versie van het jaar 2005) werd gebruikt bij die inventarisatie. Deze indicator is in de nieuwe versie van PEFA (gedateerd januari 2011) er bijgekomen.

### **3 Inkomsten - Realisatie t.o.v. goedgekeurde begroting van het land**

**Score: D, C, D, C**

Deze indicator geeft een indicatie van de kwaliteit van de inkomstenramingen waarbij gekeken wordt hoeveel de uiteindelijk gerealiseerde inkomsten procentueel afwijken van de ramingen in de oorspronkelijk goedgekeurde begroting van de afgelopen drie jaar. Omdat men qua daadwerkelijke inkomsten in 2009 95%, in 2010 115% en in 2011 95% heeft gerealiseerd van de begrote inkomsten, is hier sprake van een C score.

Tabel 3.3 Afwijking van de realisatie van de baten t.o.v. de goedgekeurde begroting

ANG x1.000.000	2009			2010			2011		
	Begroting	Werkelijk	Afw.	Begroting	Werkelijk	Afw.	Begroting	Werkelijk	Afw.
wagetax/income tax	128	120.4	-5.9 %	117	116.5	-0.4%	113.6	121.1	+6.6%

turnover tax	28.5	27.7	-2.9%	26.5	41.2	+55.3%	119.2	111.7	-6.3%
profit tax	46	45.7	-0.7%	38	36.8	-3.1%	38.7	25.6	-33.8%
other taxes	18.3	17.8	-3.0%	24.3	18.6	-40.1%	40.5	42.3	+4.4%
levies and fees	41.7	34.7	-16.8%	39.5	36.4	-7.7%	76.6	76.1	-0.7%
concession fees	5.2	5.2	-0.5%	10.2	10.2	0%	15.2	10.2	-32.9%
other	-	-	-	31.1	69.5	+123.7%	17	12.1	-29.1%
<b>TOTALE BATEN</b>	<b>267.7</b>	<b>251.3</b>	<b>-6.1%</b>	<b>286.6</b>	<b>329.2</b>	<b>+14.9%</b>	<b>399.1</b>	<b>420.9</b>	<b>-5.2%</b>

\*Het totaalbedrag kan afwijken wanneer de bedragen in de tabel worden opgeteld vergeleken met het weergegeven totaalbedrag. Dit wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen in de tabel.

\* De data in de tabel werd gehaald uit de jaarrekeningen van 2010 en 2011. De jaarrekening van 2010 is voorzien van een afkeurende verklaring van de interne accountants en de jaarrekening van 2011 is nog een concept.

Omdat daadwerkelijke inkomsten in 2007 (+15%) en in 2008 (- 21%) fors afwijken van de inschatting ten tijde van de begroting, was er bij de nulmeting sprake van een D score. Echter, ook bij deze indicator dient volgens de PEFA methodiek te worden gekeken naar de afgelopen drie jaar. Hierdoor is deze score bij de herwaardering veranderd in n.s.

De beoogde score voor 2011, volgens het verbeterplan van Sint Maarten, is voor deze indicator een D. Bij deze indicator scoort Sint Maarten hoger dan waar men wilde zijn in 2011. We zien vergeleken met de nulmeting ook een vooruitgang (van een D naar een C).

#### 4 Achterstallige betalingen

De twee subindicatoren van deze indicator meten de hoeveelheid openstaande betalingsverplichtingen van de overheid (facturen die langer dan 30 dagen openstaan) en de mate waarin dit probleem erkend wordt en er actie op wordt ondernomen. Het gaat hierbij om de uitgavenverplichtingen van de overheid aan werknemers, leveranciers en geldverstrekkers.

##### 4a Hoeveelheid achterstallige betalingen

**Score: D, C, D, D**

De betalingsachterstanden hebben betrekking op uitgavenverplichtingen die door de overheid zijn gemaakt, waarvan de betaling aan de werknemer, leverancier, aannemer of schuldeiser te laat is. Een hoge hoeveelheid aan achterstallige betalingen kan wijzen op een aantal verschillende problemen, zoals onvoldoende commitment controles, contant geld rantsoenering, onvoldoende budgettering voor contracten, te laag budgetteren van specifieke onderdelen en een gebrek aan informatie.

Tabel 3.4 Achterstallige betalingen

ANG	31-12-2009	31-12-2010	31-12-2011
Totaal achterstallige betalingen	115.114.042	138.916.151	150.084.410
Totale uitgaven gewone dienst	281.764.087	310.468.426	403.767.134
% achterstallige betalingen	41%	45%	37%

\* De data in de tabel werd gehaald uit de jaarrekeningen van 2010 en 2011. De jaarrekening van 2010 is voorzien van een afkeurende verklaring van de interne accountants en de jaarrekening van 2011 is nog een concept.

Tabel 3.4 meet de hoogte aan openstaande crediteuren ten opzichte van de totale uitgaven op de gewone dienst in hetzelfde begrotingsjaar. Er is echter geen goed zicht over de juistheid en volledigheid van de gepresenteerde betalingsachterstanden.

Uit de gegevens kan worden geconcludeerd dat de achterstallige uitgavenverplichtingen, uitgedrukt als percentage van de totale werkelijke uitgaven voor het overeenkomstige begrotingsjaar, in de jaren 2009, 2010 en 2011 beduidend meer dan 10% van de totale uitgaven bedroegen. Men scoort hiermee een D.

De score is vergeleken met de nulmeting niet veranderd. Echter, als er naar de percentages achterstallige betalingen wordt gekeken, dan is er een aanzienlijke verbetering zichtbaar. Van 111% in 2007 naar 37% in 2011.

#### **4b Beschikbare informatie over achterstallige betalingen**

**Score: D, C, D, D**

De administratie is nog niet adequaat om achterstallige uitgavenverplichtingen goed te kunnen monitoren. De openstaande posten van debiteuren en crediteuren zijn in de loop der jaren ernstig vervuild.

De besluitvorming over afschrijving oude schulden is in voorbereiding. Men scoort hiermee, net zoals bij de nulmeting, een D. De situatie is niet veel veranderd ten opzichte van de nulmeting.

### **3.2 Volledigheid en transparantie**

Onderstaande indicatoren geven inzicht in de vraag, of de begroting en het toezicht op financiële risico's zorgvuldig tot stand is gekomen. Het gaat hierbij onder meer om de indeling die in de begroting gebruikt wordt voor de formulering, uitvoering en verantwoording over de financiële middelen.

Tevens dient de begroting een compleet en inzichtelijk beeld te bevatten van de financiële ramingen, de beleidsvoornemens en de resultaten van de afgelopen jaren. De mate van transparantie van de overheid richting de burger is ook een belangrijk aspect van deze indicatoren. De volledigheid en transparantie van de begroting worden getoetst aan de hand van vijf indicatoren. Deze indicatoren zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3.5 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van Volledigheid en Transparantie

No.	Performance Indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
5	Begrotingsindeling	B		B	B	B
6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	B		A	B	B
7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting	D+		A	B	D+
9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	D		C	D	D
10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	D		A	D	D

De scores zijn constant gebleven als gevolg van het feit dat er in de verslagperiode geen belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die de volledigheid en transparantie van de begroting hebben beïnvloed. Voor deze indicatoren, met uitzondering van indicator 7, loopt men dus op schema.

Indicator 7 geeft geen vooruitgang noch verbetering weer. Echter, deze indicator loopt wel achter op schema gezien de beoogde score van het verbeterplan. Men had verwacht dat in 2011 een B score zou worden behaald.

Over het algemeen wordt er beter gescoord voor de volledigheid van de begroting dan voor transparantie. Meer details zullen in de volgende secties worden beschreven.

## **5 Begrotingsindeling**

**Score: B, B, B, B**

Een begroting die is ingedeeld naar functies en economische categorieën, conform de internationale standaard voor begrotingsindelingen (de Government Finance Statistics - GFS), biedt de mogelijkheid om de begrotingsuitvoering goed te kunnen monitoren.

De indeling van de begroting van Sint Maarten is ingedeeld conform de geldende comptabiliteitsvoorschriften die voldoen aan internationale normen en is gebaseerd op een functionele en categorale indeling. Dit betekent dat men net zoals bij de nulmeting een B scoort. De ambitie is om in 2015 ook een B te scoren. Als de indeling in de geldende comptabiliteitsverordening niet wordt gewijzigd, zal dit doel ook bereikt worden.

## **6 Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting**

**Score: B, A, B, B**

Naast gedetailleerde informatie over inkomsten en uitgaven, dient de begrotingstoelichting ook informatie te bevatten over:

1. Macro-economische aannames (incl. ramingen van totale groei, inflatie en wisselkoersen);
2. Begrotingstekorten;
3. Financiering van begrotingstekort;
4. Schulddpositie, in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar;
5. Financiële activa (investeringen), in ieder geval over het begin van het huidige begrotingsjaar;
6. Begrotingsresultaat voorafgaande jaar;
7. Begroting huidige jaar;
8. Begrotingsoverzicht op hoofdlijnen voor zowel inkomsten als uitgaven (gebaseerd op het stelsel van baten en lasten), volgens de gebruikte begrotingsindeling, inclusief het vorige en huidige begrotingsjaar;
9. Toelichting op begrotingsconsequenties van nieuwe beleidsvoornemens. Inclusief een inschatting van gevolgen voor begroting van grote wijzigingen van inkomstenbeleid en aan de uitgavenkant.

De begrotingstoelichting bevat informatie over 6 van de 9 onderdelen (1, 3, 4, 6, 7, en 8). Dit betekent dat men een B scoort. De situatie is derhalve ongewijzigd ten opzichte van de nulmeting. Conform het verbeterplan zullen vanaf 2014 alle onderdelen worden opgenomen in de begroting. Om dit te realiseren dienen de daartoe behorende acties in 2013 te worden uitgevoerd.

## **7 Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting**

Om een compleet beeld te krijgen van de inkomsten en uitgaven van de centrale overheid, dienen de jaarlijkse begroting, de uitvoeringsrapportages en de jaarrekening alle significante geldstromen van de overheid te bevatten. Transparantie en volledigheid wordt verminderd in het geval de niet gerapporteerde overheidsoperaties significant zijn.

### **7a Hoogte van uitgaven buiten de begroting**

**Score: n.s., A, B, D**

De eerste subindicator richt zich op de hoogte van uitgaven buiten de begroting om (naast de door donorlanden gefinancierde projecten) waarover niet wordt gerapporteerd, dat wil zeggen die niet worden opgenomen in de begrotingsrapportage. Volgens de SOAB loopt een aantal uitgaven nog buiten de begroting om. Een voorbeeld hiervan is Taxand voor circa ANG 20 miljoen, maar ook opbrengsten van de werkplaats in de Gevangenis en het deel van deze opbrengsten dat aan onderhoud van de Gevangenis wordt besteed. Tevens is de COLA niet opgenomen in de begroting. Het ministerie van Financiën geeft ook aan dat het Crime Fund buiten de begroting om loopt. Zodoende scoort men een D.

Bij de nulmeting werd wegens het ontbreken van voldoende inzicht geen score toebedeeld aan deze indicator. In dat opzicht is er wel verbetering zichtbaar. Men heeft nu meer zicht over de uitgaven die buiten de begroting om lopen. Men dient nu procedures op te zetten en onderhouden om te voorkomen dat uitgaven buiten de begroting om plaatsvinden.

Men loopt qua verbetering wel achter op schema. Gezien het verbeterplan had men bij deze indicator nu een B moeten scoren. Echter om een B te scoren dient het niveau van de niet-gemelde extrabudgettaire uitgaven (anders dan door donoren gefinancierde projecten) tussen 1% en 5% van de totale uitgaven te vormen. Men dient de acties uit het verbeterplan bij te stellen waardoor alsnog in 2015 een A kan worden gerealiseerd.

### **7b Beschikbare informatie over externe geldstromen**

**Score: B, A, B, C**

De tweede subindicator richt zich op informatie over inkomsten en uitgaven ten aanzien van door donorlanden gefinancierde projecten die wel worden opgenomen in de begrotingsstukken. Uitgaven inzake projecten die (mede) gefinancierd worden door donoren (met name USONA en AMFO) werden niet opgenomen in de begroting van 2012. In de jaarrekening van 2010 is wel een toelichting opgenomen met betrekking tot USONA projecten. Alle uitgaven van projecten gefinancierd vanuit de kapitaaldienst zijn wel opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Hierdoor scoort men een C.

Dit is een verslechtering vergeleken met de nulmeting, van een B naar een C. In tegenstelling tot de begroting van 2012, werden in de begroting van 2011 wel de uitgaven inzake projecten die door USONA en AMFO gefinancierd worden opgenomen. Deze verslechtering zorgt ervoor dat men nu achter op schema ligt. Conform het verbeterplan had men nu een B moeten scoren om in 2015 een A te behalen.

### **9 Inzicht in financiële risico's zbo's en overheidsvennootschappen**

**Score: D, C, D, D**

De overheidsentiteiten zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), overheidsvennootschappen en stichtingen entiteiten kunnen een financieel risico vormen voor de overheid wanneer zij in gebreke blijven of niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. De centrale overheid dient deze entiteiten dan ook op adequate wijze te monitoren. Grote overheidsvennootschappen dienen periodiek te rapporteren aan de betreffende vakdepartementen waarbij consolidatie van informatie op het niveau van de centrale overheid inzicht dient te geven in het totale risico voor de begroting van de overheid.

Sint Maarten heeft in totaal 30 overheidsentiteiten waarvan 15 stichtingen en 15 overheidsvennootschappen. De overheidsentiteiten (stichtingen en vennootschappen) dienen jaarlijks hun jaarrekeningen te overhandigen aan de overheid, waarbij de wettelijke termijnen voor het opstellen, goedkeuren en vaststellen van de jaarstukken in acht worden genomen. De overheid dient uiterlijk in september van een lopend jaar te beschikken over alle jaarrekeningen van de overheidsvennootschappen en stichtingen van het voorafgaande boekjaar. Zodoende zal de overheid nu al moeten beschikken over alle jaarrekeningen van het boekjaar 2011.



Tabel 3.6 Laatste jaarrekeningen verzonden naar het Ministerie van Financiën

	Overheidsentiteiten	Laatste jaarrekening verzonden naar de Minister
1	Princess Juliana Airport Holding Company N.V.	2010
2	GEBE N.V.	2010
3	St. Maarten Harbour Holding Company N.V.	2010
4	Post N.V.	Niet beschikbaar
5	Sint Maarten Telecommunication Holding Company N.V.	2010
6	Winair N.V.	Niet beschikbaar
7	St. Maarten International Telecommunication Services N.V.	2009
8	St. Maarten Housing N.V.	2009
9	Marven N.V.	Niet beschikbaar
10	Comadeco N.V.	Niet beschikbaar
11	SABA Bank Resources N.V.	2009
12	Luchthaven Veiligheid Financiering Maatschappij N.V.	2009
13	Ontwikkelingsbank van de Nederlandse Antillen N.V.	2009
14	Sint Maarten Development and Mortgage Bank N.V.	2009
15	SMH Care Company N.V.	2009
16	Economic Development Corporation	Niet beschikbaar
17	Government Buildings Foundation	2009
18	Mental Health Foundation	2009
19	White and Yellow Cross Foundation	2009
20	Nature foundation	2010
21	Sint Maarten Medical Center	2010
22	Turning Point	2009
23	St. Maarten Housing Development Foundation	2009
24	St. Maarten Housing Finance Foundation	2009
25	Small Business Development Foundation	2009
26	No Kidding With Our Kids Foundation	2009
27	Safe Haven	2009
28	Philipsburg Jubilee Library	2009
29	Upkeep Sports Facilities	2009
30	National Heritage Foundation	2009

Het Ministerie van Financiën beschikt nog over geen enkele jaarrekening van het jaar 2011 en beschikt over slechts 20% van de jaarrekeningen van 2010. Tevens is door het Ministerie van Financiën geen onderzoek gedaan naar de ontvangen jaarrekeningen van de overheidsentiteiten. Er vindt derhalve geen jaarlijkse monitoring plaats van de collectieve sector of overheidsentiteiten op Sint Maarten. Er is tevens geen duidelijk beleid over wie verantwoordelijk moet zijn voor het monitoren van de collectieve sector of overheidsentiteiten. Hierdoor is er geen inzicht in de financiële risico's die het land hiermee kan lopen. Dit resulteert in een D score. Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van de nulmeting. Men loopt nog volgens schema, gezien het verbeterplan had men ook in 2011 een D moeten scoren.

## 10 Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie

Score: D, A, D, D

Transparantie over publieke middelen hangt mede af van het niveau van de beschikbare informatie, met andere woorden de mate waarin begroting- en verantwoordingsinformatie openbaar worden gemaakt en in hoeverre dit toegankelijk is voor de maatschappij. Toegang van het publiek tot de volgende informatie wordt als essentieel beschouwd: (i) de jaarlijkse begrotingsdocumentatie; (ii) uitvoeringsrapporten van de begroting, (iii) het jaarverslag, (iv) de externe auditverslagen, (v) opdrachten, en (vi) middelen die beschikbaar zijn voor primaire service-units.

In de volgende tabel is een overzicht weergegeven van de toegang van het publiek tot de verschillende elementen van informatie.

Tabel 3.7 Publieke toegang tot informatie

Informatie		PEFA norm	Publieke toegang in Sint Maarten
(i)	Jaarlijks begrotingdocumentatie	Een complete set van documenten kan via passende middelen door het publiek worden verkregen wanneer het voorgelegd wordt aan de Staten	Nee, de jaarlijkse begrotingsdocumenten worden niet openbaar gepubliceerd.
(ii)	Uitvoeringsrapportages	De rapporten worden routinematig door middel van passende middelen beschikbaar gesteld aan het publiek binnen een maand na de voltooiing	Nee, het Ministerie van Financiën bereid na afloop van elk kwartaal de uitvoeringsrapportage. Echter deze worden niet publiek gemaakt.
(iii)	Het jaarverslag	Het jaarverslag wordt binnen 6 maanden na voltooiing audit beschikbaar gesteld voor het publiek	Nee, de meest recente gecontroleerde jaarrekening (2010) is niet publiekelijk beschikbaar.
(iv)	Externe auditverslagen	Alle rapporten over geconsolideerde activiteiten van de centrale overheid zijn door middel van passende middelen ter beschikking gesteld van het publiek binnen zes maanden na voltooide audit	Nee, externe audit rapporten worden voorgelegd aan de Griffier van het Parlement en uiteindelijk ingediend bij het Parlement, maar het publiek heeft geen automatische en gemakkelijke toegang tot deze rapporten. (Het rapport op de jaarrekening van het Land (van de ARSXM) wordt na aanbidding aan de Staten openbaar).
(v)	Opdrachten	Contracten van alle opdrachten met een waarde boven de ca. USD 100.000 equiv. (ANG 180.000) worden ten minste elk kwartaal door middel van passende middelen gepubliceerd	Nee, contracten van opdrachten boven de ANG 180.000 zijn niet toegankelijk voor het publiek.
(vi)	Information on resources for primary service units	De informatie wordt minstens eenmaal per jaar gepubliceerd door middel van passende middelen, of op aanvraag, voor primaire service-units met een landelijke dekking in ten minste twee sectoren (zoals basisscholen of publieke ziekenhuizen).	Nee, deze informatie is niet publiekelijk beschikbaar.

Aangezien de overheid geen één van de bovengenoemde informatie openbaar beschikbaar stelt, scoort men hier net zoals bij de nulmeting een D. Om in 2015 een A te kunnen scoren dient de overheid 5 van de 6 bovengenoemde informatie elementen beschikbaar te maken voor het publiek.

### 3.3 Beleidsmatig begroten

De betrokkenheid bij het begrotingsproces van alle departementen, de Raad van Ministers en de Staten beïnvloedt de mate waarin de begroting een afspiegeling is van het macro-economisch beleid van de regering en de onderliggende departementen. Er dient een eenduidige begrotingskalender te zijn opgesteld die door alle bij het begrotingsproces betrokken instanties wordt nageleefd. In deze begrotingskalender is voldoende tijd beschikbaar voor de departementen om hun begrotingsvoorstellen in te dienen en voldoende tijd voor de Staten om de begroting tijdig goed te kunnen keuren.

Daarnaast zouden meerjarenramingen als basis moeten dienen voor de besluitvorming over het uitgavenbeleid, waarbij rekening gehouden wordt met de beschikbare middelen op middellange termijn. Het dient een totaaloverzicht te bevatten van zowel de uitgaven, de investeringen als de meerjarige verplichtingen en terugkerende kosten. De beleidswijzigingen moeten zijn gebaseerd op meerjarige ontvangstenramingen, meerjarige uitgavenverplichtingen en mogelijke tekortenfinanciering.

Tabel 3.8 Beoordeling van de indicatoren in het gebied van Beleidsmatig begroten

No.	Performance Indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	D+		B	D+	D+
12	Beleidsmatige meerjarenramingen	D+		B	D+	C+

Tabel 3.8 geeft aan dat het beleidsmatig begroten licht verbeterd is. Indicator 11 scoort gemiddeld hetzelfde als bij de nulmeting, terwijl indicator 12 beter scoort. Als naar de ambitie voor 2011 uit het verbeterplan wordt gekeken dan zien we dat bij indicator 12 men voor loopt op de planning.

#### **11 Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces**

De drie subindicatoren bij deze indicator richten zich op de gebruikmaking van een begrotingskalender, de mate van duidelijkheid, begrijpelijkheid en politieke betrokkenheid bij het begrotingsvoorbereidingproces en het indienen van begrotingsvoorstellen alsmede op een tijdige begrotingsgoedkeuring door de Staten in de afgelopen drie jaar.

##### **11a Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender**

**Score: C, B, C, C**

Een begrotingskalender wordt door Sint Maarten opgesteld. Echter, er is sprake van een substantiële vertraging bij de bekendmaking ervan waardoor departementen niet op tijd hun begrotingsvoorstellen kunnen indienen. Daarnaast zijn de departementen ook niet in staat om zich adequaat aan de planning en voorschriften te houden. Het presenteren van een begroting dat binnen het voorgestelde kader past blijft een uitdaging. Op basis hiervan scoort men, net als bij de nulmeting, een C. Om de beoogde B score vanaf 2013 te realiseren dient te begrotingskalender en aanschrijving tijdig verstuurd te worden, opdat de ministeries tenminste vier weken de tijd hebben om de benodigde informatie aan te leveren.

##### **11b Politieke betrokkenheid in begrotingsproces**

**Score: D, C, D, D**

Een budgetaanschrijving wordt naar de departementen gestuurd, met daarin opgenomen de financiële plafonds voor de afzonderlijke departementen. Er is echter nog geen sprake van een geïntegreerd begrotingsproces met volledige betrokkenheid en participatie van de departementen en hun politieke leiding. De departementen dienen een wenselijkheidbegroting in bij het Ministerie van Financiën. Hierbij wordt weinig tot geen rekening gehouden

met de beschikbare middelen. Het meeste werk wordt dan afzonderlijk door het Ministerie van Financiën uitgevoerd om deze wenselijkheidbegrotingen af te slanken en te laten passen binnen het kader van het betrokken begrotingsjaar. Van een compleet investeringsplan gebaseerd op ramingen is nog geen sprake. Hierdoor scoort men een D.

Dit is een vooruitgang ten opzichte van de nulmeting, waarbij geen financieel kader werd aangegeven in de begrotingsaanschrijving. Bij deze subindicator loopt men ook voor op schema.

#### **11c Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten**

**Score: D, B, D, D**

De afgelopen drie jaar is de begroting met meer dan twee maanden vertraging goedgekeurd door de Staten. Daarmee scoort men, net als bij de nulmeting, een D. Gezien het verbeterplan loopt men nog op schema. Echter, om conform het verbeterplan in 2013 een C te scoren dienen de begrotingen van 2013 en 2014 met niet meer dan twee maanden vertraging goedgekeurd te worden door het Parlement, gezien het feit dat de begroting van 2012 met meer dan twee maanden vertraging werd goedgekeurd door de Staten. Als dit niet wordt gerealiseerd dan kan men ook in 2015 de B score niet behalen.

#### **12 Beleidsmatige meerjarenramingen**

Deze indicator gaat in op het verband tussen budgettering en beleidsprioriteiten van de middellange termijn en de mate waarin de kosten van de gevolgen van beleidsinitiatieven geïntegreerd zijn in de begroting. Idealiter worden begrotingsramingen voor drie achtereenvolgende jaren opgesteld waarbij er een duidelijke koppeling is tussen de meerjarenramingen en de jaarlijkse begrotingskaders.

#### **12a Meerjarenramingen op functieniveau**

**Score: C, B, C, C**

De meerjarencijfers van Sint Maarten komen door middel van extrapolatie tot stand, gecorrigeerd voor incidentele posten. In de begroting van 2012 zijn ook meerjarencijfers opgenomen. Het gaat hierbij om 2013, 2014 en 2015. Weliswaar bevat de begroting meerjarencijfers voor drie jaren volgend op het begrotingsjaar, er is echter geen verband aangegeven met jaarlijkse budgetplafonds en de verschillen worden derhalve ook niet toegelicht. Vandaar dat Sint Maarten hier een C scoort. Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van de nulmeting. Conform het verbeterplan loopt men op schema, de ambitie was om in 2011 een C te behalen en dat is gerealiseerd.

#### **12b Houdbaarheid schuldpositie**

**Score: C, B, C, A**

Sint Maarten rapporteert over de schuldpositie in de kwartaalrapportages. Dit betekent dan men hier een A scoort. De situatie is verbeterd ten opzichte van de nulmeting. Men ging van het rapporteren één keer in de afgelopen drie jaar, naar het rapporteren elk kwartaal. Men loopt dus bij deze indicator voor op de planning. Sint Maarten scoort hier zelfs hoger dan de beoogde score in 2015.

#### **12c Meerjarenramingen voor investeringsuitgaven**

**Score: D, C, D, D**

De situatie is niet veranderd vergeleken met de nulmeting. Idealiter beschikken de overheidssectoren die tenminste 75% van de primaire uitgaven voor hun rekening nemen over een volledig overzicht van structurele uitgaven en investeringsuitgaven. Sint Maarten geeft aan dat van geen enkele sector een compleet overzicht voorhanden is. Daarmee scoort men een D.

#### **12d Koppeling tussen investeringsbudgetten en uitgavenramingen**

**Score: C, B, C, C**

De keuze voor bepaalde beleidsuitgaven hangt idealiter af van relevante sectorstrategieën en structurele kosten en zijn in de meerjarenramingen opgenomen. Het verband tussen de investeringsbeslissingen en de

sectorstrategieën betreft zowel wettelijke taken als (in mindere mate) beleid. Sint Maarten geeft aan dat slechts een zwak verband aanwezig is tussen investeringsbeslissingen en de sectorstrategieën en daarmee weinig tot geen sprake is van meerjarige ramingen. Vele aanschaffingen van investeringsgoederen vinden plaats vanwege het verstrijken van de technische levensduur. Deze situatie is niet veranderd ten opzichte van de nulmeting. De gegeven score blijft dan een C.

### 3.4 Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting

Om de begroting op een ordelijke en voorspelbare wijze te kunnen uitvoeren, dient de overheid bepaalde beheersmaatregelen en beginselen van goed openbaar bestuur toe te passen. Hierbij speelt bijvoorbeeld de organisatie van het belastingstelsel een rol, evenals adequaat kasbeheer, het beheer van de personeels- en salarisadministratie en de effectiviteit van een interne controlefunctie. Tabel 3.9 geeft een overzicht van de beoordeling van de indicatoren in dit domein.

Tabel 3.9 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting

No.	Performance Indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
13	Helderheid belastingplicht	C		B	C	C+
14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	D+		B	D+	C
15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	D+		B+	D+	D+
16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	D+		C+	D+	D+
17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	C+		B	C+	B
18	Het beheer van de salarisadministratie	D+		B	D+	D+
19	Openbare aanbestedingen	D+		B	D+	D+
20	Interne procedures financiële administratie	D+		C+	D+	D+
21	Interne audits	D+		B	D+	C+

Vergeleken met de nulmeting (2010) is er een lichte verbetering zichtbaar in het domein van zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting. Bij vier van de negen indicatoren zien we een kleine vooruitgang in de scores, namelijk indicator 13, 14, 17 en 21. Bij al deze vier indicatoren loopt men tevens voor op schema. Volgens het verbeterplan zouden al de indicatoren in dit domein in 2011 hetzelfde scoren dan bij de nulmeting. We zien bij geen van de indicatoren een achteruitgang, wat dat betreft loopt Sint Maarten derhalve voor de resterende vier indicatoren in dit domein nog netjes volgens het schema van het verbeterplan. Meer details worden in de volgende secties beschreven.

### **13 Helderheid belastingplicht**

De effectiviteit van het belastingsysteem hangt niet alleen af van de organisatie van de belastingdienst maar ook van de betrokkenheid en medewerking van de belastingbetaler. Begrijpelijkheid van en toegang tot informatie voor belastingplichtigen, alsmede het bestaan en functioneren van een systeem om bezwaar aan te tekenen tegen opgelegde aanslagen dragen hier aan bij.

#### **13a Begrijpelijkheid van de belastingplicht**

**Score: C, B, C, C**

Omdat belastingen alleen op grond van de wet geheven kunnen worden dient de belastingdienst de wet- en regelgeving zoveel mogelijk te volgen. Er komen echter ook situaties voor die niet bij wet geregeld zijn en dan komt de discretionaire bevoegdheid van de inspecteur in beeld. Het is voor de belastingbetaler niet helemaal duidelijk wat hun rechten en plichten zijn. De inspecteur maakt alleen in bijzondere gevallen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid. Daarmee scoort men evenals bij de nulmeting een C.

#### **13b Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen**

**Score: C, B, C, C**

Voorlichting over de rechten en plichten van de belastingbetaler verhoogt de bereidheid tot het registreren, doen van aangifte en afdragen van gelden aan de belastingdienst. Hoe simpeler de informatie, hoe hoger de aangiftebereidheid van de belastingbetaler. Zowel burgers als bedrijven kunnen met fiscale vragen bij de inlichtingenbalie terecht, er is inmiddels een website maar deze is nog niet operationeel. Informatie over de belastingdienst is beschikbaar in het Nederlands maar niet in het Engels. De situatie is derhalve hetzelfde gebleven als bij de nulmeting. Sint Maarten scoort voor deze subindicator een C.

#### **13c Bezwaar-, beroep-, en klachtenprocedures**

**Score: C, B, C, B**

Om bezwaar aan te kunnen tekenen over een opgelegde aanslag dient er een efficiënt ingericht en functionerend bezwaarsysteem te bestaan dat de gelijke behandeling van de belastingbetaler waarborgt. De belastingrechtpraktijk kent momenteel een degelijk systeem van rechtsbescherming. Echter is de gemiddelde belastingplichtige in de praktijk erg terughoudend om in beroep te gaan. De meeste zaken worden via de belastingdienst zelf in de compromissfeer afgehandeld. De Ombudsman oordeelt inzake de gedragingen van de belastingdienst in individuele gevallen. Dit instituut is formeel ingesteld op 10 oktober 2010, en is nu (in tegenstelling tot bij de nulmeting) operationeel. Aan De bekendheid onder het volk moet nog wel gewerkt worden. Daarmee scoort men een B.

De score is ten opzichte van de nulmeting verbeterd van een C naar een B. Hiermee heeft men ook reeds het beoogde niveau in 2015 conform het verbeterplan voor deze subindicator bereikt. Wellicht dat het ambitieniveau voor deze subindicator in het verbeterplan opwaarts kan worden bijgesteld naar een ambitie van een A score in 2015.

### **14 Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen**

Een effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen wordt bereikt door aan de ene kant te zorgen voor een juiste registratie van en controle op de gegevens van belastingplichtigen en aan de andere kant voor de juiste beoordeling van de belastingplicht voor burgers en bedrijven.

#### **14a Controles in registratie van belastinggegevens**

**Score: D, B, D, C**

Gegevensuitwisseling en gegevensvergelijking van andere bestanden met het bestand van de belastingdienst zijn instrumenten die de overheid ter beschikking staan ter voorkoming van oneigenlijk gebruik bij het heffen van belastingen en het verstrekken van uitkeringen op grond van het genoten fiscaal inkomen. Gegevensuitwisseling

tussen verschillende overheidsdiensten en een centrale vastlegging van belastingplichtigen zijn hierbij van belang. De belastingdienst heeft aangegeven dat ze bij verschillende bedrijven zijn langs geweest en dat ze een koppeling hebben gemaakt tussen de database bij de SZV en de belastingdienst. Zo kon de belastingdienst meer inzicht verkrijgen in het daadwerkelijk aantal belastingplichtige burgers en bedrijven op Sint Maarten. Op basis hiervan scoort men een C.

Men houdt zodoende vergeleken met de nulmeting nu meer controles op de registraties van belastinggegevens. Daarom is er bij deze indicator een verbetering zichtbaar in de score, van een D in 2010 naar een C in 2011. Bij deze indicator loopt men voor op de planning uit het verbeterplan.

#### **14b Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes**

**Score: C, B, C, C**

Eén van de instrumenten om ervoor te zorgen dat belastingbetalers aan hun belastingplichten voldoen is (de dreiging van) het opleggen van boetes. De hoogte van de boetes dient dusdanig te zijn dat het afschrikkend werkt en boetes dienen consequent en eerlijk te worden opgelegd. Het sanctie-element van de boetes lijkt niet al te afschrikwekkend te zijn. Er is wel een boetebeleid en dat wordt ook toegepast, alleen niet altijd conform het geformuleerde beleid. Als gevolg hiervan scoort Sint Maarten evenals bij de nulmeting een C.

#### **14c Planning en monitoring van belastingaudits en fraude onderzoek**

**Score: C, B, C, C**

Boeken- en fraudeonderzoeken worden uitgevoerd en gerapporteerd aan de hand van controleprogramma's op ad-hoc basis als gevolg van de ondercapaciteit waarmee de afdeling Controle en Opsporing te kampen heeft. De controlemedewerker krijgt vooraf te horen welke middelen (winstbelasting, loonbelasting, belasting op bedrijfsomzetten) hij moet controleren. Hij zal vervolgens een risicoanalyse moeten maken, wat inhoudt dat hij o.a. verbandcontrole en een cijferanalyse moet doen om vast te stellen waar de risico's liggen. Aan de hand van de risicoanalyse wordt gekozen welke posten uit de jaarrekeningen moeten worden gecontroleerd. Omdat in een aantal gevallen uitgebreide en duidelijke risicoanalyses in de controledossiers ontbreken, scoort men hier een C. Deze situatie is niet gewijzigd ten opzichte van de nulmeting.

#### **15 Effectiviteit inning belastingaanslagen**

Achterstanden in de inning van belastingen leiden tot lagere inkomsten voor de overheid. Er is een adequaat ingerichte organisatie nodig met het vermogen om achterstallige belastingen te kunnen innen en deze op gezette tijden af te dragen aan de afdeling treasury. Accumulatie van achterstallige belastingen kunnen de geloofwaardigheid van het belastingaanslagproces ondermijnen. Bovendien is de directe overdracht van de geïnde belastingen aan de schatkist van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de verzamelde inkomsten beschikbaar zijn voor het ministerie van Financiën voor het doen van de uitgaven.

#### **15a Achterstallige belastinginningen**

**Score: D, B, D, D**

Achterstallige belastingen worden gedefinieerd als belastingverplichtingen die te laat zijn. De incasso-ratio van achterstallige belastingen in 2011 was lager dan 60% en het totale bedrag van achterstallige belastingen is significant. Hierdoor scoort men, net als bij de nulmeting, een D.

#### **15b Afdracht belastingopbrengsten**

**Score: A, A, A, A**

Belastingontvangsten dienen met grote regelmaat naar de Schatkist te vloeien om weer ten gunste te komen van de algemene middelen. Dagelijks worden alle bankrekeningen afgeroomd en op alle rekeningen blijft een saldo van Naf. 25.000,=. Het geld wordt gestort op de CMA (Current Mother Account) bij de Girobank die onder beheer is van de Financiën. Hier scoort men een A.

### **15c Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten**

**Score: D, B, D, D**

Er vindt nog geen aansluiting plaats tussen de gegevens bij de Inspectie en de Ontvanger. Men is wel bezig met het koppelen van de twee systemen. Naar verwachting wordt dit in februari 2013 afgerond. Dit betekent een score D.

### **16 Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen**

Voor een goede begrotingsuitvoering dienen de ministeries en onderliggende organisaties betrouwbare informatie te ontvangen over beschikbare middelen en het kader waarbinnen zij uitgavenverplichtingen kunnen aangaan. Omwille van de betrouwbaarheid dienen de voor een bepaalde periode beschikbaar gestelde middelen niet tussentijds (gedurende de periode waarvoor ze beschikbaar gesteld zijn) te worden verminderd door het ministerie van Financiën. Daarnaast komt een effectieve liquiditeitsprognose de voorspelbaarheid van de bestedingsruimte ten goede. Tenslotte is het van belang dat bij het opstellen van de begroting al prioriteiten worden vastgesteld zodat in een onvoorziene tekortsituatie voor iedereen duidelijk is welke aanpassingen in de begroting zeer waarschijnlijk zullen worden doorgevoerd.

### **16a Liquiditeitsprognoses en liquiditeitsbewaking**

**Score: D, A, D, B**

Een effectieve liquiditeitsplanning behelst het opstellen van een liquiditeitprognose voor het begrotingsjaar en het maandelijks aanpassen van de prognose op basis van werkelijke kasstromen. De afdeling Treasury maakt een liquiditeitsbegroting. Deze updaten ze elke kwartaal en hierover rapporteren ze in de kwartaalrapportages. Op basis hiervan scoort men een B. Deze situatie is vergeleken met de nulmeting veel verbeterd. Men ging van een D score in 2010, omdat er geen liquiditeitsprognoses werden opgesteld, naar een B in 2011. Men loopt zodoende voor op schema.

### **16b Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte**

**Score: D, A, D, B**

Een effectieve begrotingsuitvoering voorziet in frequente, tijdige en betrouwbare communicatie over de beschikbare bestedingsruimte. Dit zou ministeries in staat moeten stellen om binnen de begrotingsruimte zes maanden vooruit verplichtingen aan te kunnen gaan. Op Sint Maarten worden de ministeries elke kwartaal geïnformeerd over de bestedingsruimte van hun ministerie. Hiermee scoort Sint Maarten een B. Hiermee is grote vooruitgang geboekt vergeleken met de nulmeting. Men loopt ook voor op planning als gekeken wordt naar de ambitie van 2011 en wat in 2011 werkelijk is behaald.

### **16c Tussentijdse begrotingswijzigingen**

**Score: C, C, C, D**

Begrotingswijzigingen zouden moeten worden beperkt tot één of twee wijzigingen per jaar. Daarnaast zouden zij in een transparante en consistente wijze moeten plaatsvinden. Sint Maarten kent weliswaar niet meer dan twee formele begrotingswijzigingen per begrotingsjaar maar de tussentijdse afwijkingen zijn wel significant. Aangezien bij het opstellen van de begroting geen rekening is gehouden met prioriteiten bestaat er veel onzekerheid over de impact van een begrotingswijziging. De wijziging wordt veelal afgestemd met de ministeries waarbij zij hun inbreng kunnen geven. Tenslotte wordt er bij het uitsturen van de begrotingsuitdraag, idealiter door middel van een kaderbrief, weinig tot geen kaderstelling meegegeven aan de ministeries die is gebaseerd op de verwachte groei of krimp van de economie. Hierdoor is de kans groot dat er begrotingswijzigingen zullen moeten plaatsvinden die bij het opstellen van de begroting voorzien hadden kunnen worden. Sint Maarten heeft geen begrotingswijziging vastgesteld in 2011 terwijl dat wel had moeten. Daarmee scoort men een D.



### **17 Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties**

Adequaat financieel beheer ten aanzien van het aangaan en terugbetalen van leningen alsmede het afgeven van garanties voorkomt onnodig hoge schuldenlasten en ongewenste risico's voor de begroting. Een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van een te hoge schuldenlast in de toekomst is het hebben van inzicht in alle bankrekeningen die door de overheid worden aangehouden. De afdeling treasury speelt daarin een belangrijke rol. Tenslotte is het van belang dat de overheid van Sint Maarten een strikt garantiebeleid hanteert en daarmee niet zonder meer garanties afgeeft ten behoeve van private bedrijven en/of personen.

#### **17a Registratie en rapportage schuldenlast**

**Score: C, B, C, B**

Registratie van en rapportage over leningen binnen de leningenportefeuille van Sint Maarten zou volledig, juist en tijdig moeten plaatsvinden. De leningenadministratie zou integer moeten zijn en de rapportage zou maandelijks moeten plaatsvinden. Er is een Treasury afdeling gevormd waar twee medewerkers het beheer voeren over bankstanden, deposito's en leningen. De leningenadministratie van Sint Maarten wordt per kwartaal bijgewerkt. Hiermee scoort men een B.

Bij deze indicator zien we een verbetering ten opzichte van de nulmeting. Men loopt ook voor op schema voor wat betreft de beoogde score voor 2015.

#### **17b Consolidatie van bankrekeningen en frequentie**

**Score: C, C, C, C**

Sint Maarten heeft een beperkt aantal bankrekeningen waarvan een aantal inactief is. Net zoals bij de nulmeting bestaat er nog geen zicht op de volledigheid van de door de overheid aangehouden bankrekeningen. Dit is een ernstige tekortkoming en kan betekenen dat er ontvangsten en uitgaven buiten de begroting om plaatsvinden bewust of onbewust. Verder is het niet verstandig om niet actieve rekeningen aan te houden, inactieve rekeningen moeten direct worden afgesloten.

Om inzicht te hebben in de liquiditeitspositie is het van belang dat bankrekeningen periodiek worden geconsolideerd. Dit zou een onderdeel moeten zijn van de periodieke afsluitingsprocedure. De geconsolideerde kaspositie van Sint Maarten wordt periodiek opgesteld. Als de bankrekeningen tijdig en volledig worden geboekt in de financiële administratie dan zou de geconsolideerde kaspositie blijken uit deze administratie maar dit is veelal niet het geval. Dit betekent een C score.

#### **17c Procedures voor het aangaan van leningen en uitgeven van garanties**

**Score: B, B, B, B**

Het aangaan van leningen en uitgeven van garanties is gedeeltelijk geregeld in de Rijkswet. Artikel 16 stelt onder meer dat voornemens tot het aangaan van leningen worden opgenomen in de toelichting bij de begroting. In de uitvoeringsrapportages wordt elke kwartaal gerapporteerd over de aangetrokken leningen. Tenslotte toetst het Cft bij het aangaan van een lening aan de financiële normen van artikel 15 van de Rijkswet, de gevolgde procedure in relatie tot wat hierover is afgesproken in het kader van de verbetering van het financieel beheer en geeft op basis van de ontvangen leningsvoorwaarden een advies over het aangaan van de lening. Dit betekent dat Sint Maarten hier een B scoort.

De Rijkswet heeft een tijdelijk karakter. Hierdoor dient Sint Maarten procedures ten aanzien van het aangaan van leningen en uitgeven van garanties op te stellen en te formaliseren, zodat bij eventueel uitval van de Rijkswet de regelgeving en procedures nog verankerd zijn in de eigen wetgeving.

### **18 Het beheer van de salarisadministratie**

De loonkosten van het ambtelijk apparaat vormen de grootste individuele uitgavenpost op de begroting van Sint Maarten. Het is daarmee een belangrijke post en een goede beheersing van deze uitgaven is belangrijk om fouten en fraude te voorkomen. Het gaat hierbij om de vaststelling dat de juiste personeelsleden de juiste betalingen ontvangen en dat spook ambtenaren worden voorkomen. Deels vinden de daartoe uit te voeren controles plaats door aansluiting tussen de gegevens van de personeels- en salarisadministratie. Daarnaast vindt maandelijks controle plaats door de Financial Controllers van de Ministeries. Deze indicator is door zowel het ministerie van Financiën als door de afdeling Personeel en Organisatie (P&O) van het ministerie van Algemene Zaken gescoord, aangezien de salarisadministratie onder de eerste en de personeelsadministratie onder de tweede valt.

#### **18a Aansluiting personeelsadministratie en salarisadministratie**

**Score: C, B, D, D**

Idealiter wordt de salarisadministratie onderbouwd of gevoed door een database met personeelsinformatie. Voor de interne beheersing is het belangrijk dat de salarisadministratie en personeelsadministratie aan elkaar gekoppeld zijn en regelmatig worden doorgelicht. Dit ter voorkoming van eventuele spookambtenaren of ontbrekende informatie.

Een digitaal personeelsinformatiesysteem is per september 2012 ingevoerd, echter is het nog niet volledig toegespitst op payroll. De organisatie heeft de basisgegevens ingevoerd en voert daarnaast wijzigingen in het systeem in waardoor controles sneller en makkelijker kunnen worden uitgevoerd. De personeelsadministratie valt onder de verantwoordelijkheid van de dienst Personeel en Organisatie (P&O), welke afdeling ressorteert onder het Ministerie van Algemene Zaken. De Salarisadministratie valt onder de uitvoerende dienst Comptabiliteit van het ministerie van Financiën. De personeelsadministratie (PA) en de salarisadministratie (SA) zijn dus bij verschillende ministeries ondergebracht en niet aan elkaar gekoppeld. Ze zijn niet gekoppeld omdat er bij P&O geen sprake was van een HR registratieprogramma. Daar wordt nu door Sint Maarten aan gewerkt door AFAS HR Registratie in te voeren bij P&O. Wanneer dit afgerond is kan er een interface komen tussen de twee afdelingen. Voor deze subindicator scoort men derhalve op het moment een D.

Deze subindicator is verslechterd ten opzichte van de nulmeting. Echter, men had deze verslechtering wel verwacht gezien het feit dat de beoogde score voor 2011 in het verbeterplan ook een D is.

#### **18b Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie**

**Score: C, B, C, C**

Het doorvoeren van wijzigingen in de personeelsadministratie dient tijdig te gebeuren en de aangebrachte wijzigingen moeten terug te vinden zijn in het systeem. Daarnaast dient er interne controle plaats te vinden op aangebrachte wijzigingen. Onvolledige documentatie van de afdeling P&O leidt nog steeds tot betalingen met terugwerkende kracht. Dit betekent een C score.

#### **18c Interne controle op en het bewaken van wijzigingen**

**Score: C, B, C, A**

De integriteit van stamgegevens in zowel de personeels- als de salarisadministratie wordt geborgd door het consistent uitvoeren van interne controle op de juistheid van wijzigingen. Met de invoering van het PI-systeem is er een audittrail ingevoerd. Men scoort zodoende voor deze subindicator een A.

Bij deze subindicator zien we een grote vooruitgang vergeleken met de nulmeting. Van een C in 2010 naar een A in 2011. Men heeft bij deze subindicator zelfs reeds de ambitie in 2015 overtroffen en loopt voor wat betreft deze subindicator zodoende zeer voor op schema.

### **18d Audits salarisadministratie**

**Score: D, B, D, C**

In 2011 is een controle uitgevoerd op de personeelsadministratie door de Algemene Rekenkamer. Een actieplan en follow-up audit moet worden gepland voor 2014. Hiermee scoort men een C. Dit is een verbetering vergeleken met de nulmeting. Men loopt ook voor op schema voor wat betreft de beoogde verbeteringen.

### **19 Openbare aanbestedingen**

Het doel van aanbesteden is enerzijds dat de overheid op een transparante en niet-discriminerende wijze een product of een dienst inkoop zodat ondernemers een goede en gelijke kans maken om een opdracht te verwerven. Anderzijds wordt door het bestaan en gebruiken van goed functionerende aanbestedingsprocedures geborgd dat de financiële middelen efficiënt en effectief ingezet worden.

Deze indicator is gewijzigd in de PEFA methodiek zoals gebruikt voor deze inventarisatie. Daarom zal deze indicator niet worden vergeleken met de resultaten van de nulmeting.

### **19a Transparantie, volledigheid en concurrentie in de wet en regelgeving**

**Score: D**

Om transparant, volledig en competitief te zijn moet de regelgeving voldoen aan een zestal eisen. Het wettelijk kader voor openbare aanbestedingen moet:

- i. hiërarchisch zijn georganiseerd en de prioriteiten moeten duidelijk zijn vastgesteld;
- ii. vrij en gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek;
- iii. van toepassing zijn op alle ondernomen inkoop met behulp van overheidsgelden;
- iv. concurrerende aanbestedingsprocedure als de standaardmethode van inkoop gebruiken en duidelijk definiëren in welke situaties andere methoden kunnen worden gebruikt en hoe dit dient te worden gerechtvaardigd;
- v. voorzien in toegang van het publiek tot de volgende informatie over de opdracht: openbare aanbestedingsplannen, biedingsmogelijkheden, aanbestedingsopdrachten, en data over de oplossingen van de inkoop klachten;
- vi. voorzien in een onafhankelijk administratieve inkoop review proces voor de behandeling van klachten van deelnemers voorafgaand aan de ondertekening van het contract.

Procedures voor Openbare aanbesteding is nog niet zozeer wettelijk vorm gegeven. Wel heeft Sint Maarten een Comptabiliteitslandsverordening waarin de spelregels en procedures voor aanbestedingen zijn opgenomen. Echter, de uitvoering is nog niet altijd duidelijk en toepassing gebeurt niet altijd wanneer het wel zou moeten. Hierdoor scoort men voor deze subindicator een D.

### **19b Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures**

**Score: B**

In de praktijk wordt afgeweken van gebruikelijke aanbestedingsprocedures zonder dat er altijd onderliggende offertes aanwezig zijn. Wanneer opdrachten worden geplaatst door andere methoden dan open concurrentie, worden ze gecorrigeerd door een Landsbesluit. Er ontbreken echter wel duidelijke richtlijnen over de procedures en voor wanneer er van de procedure mag worden afgeweken. Hierdoor scoort men een B.

### **19c Toegang publiek tot volledige, betrouwbare en tijdige informatie over aanbestedingen**

**Score: D**

Er is geen systeem waarmee het publiek kan worden geïnformeerd over de inkopen van de overheid. Dit resulteert in een D score.

### **19d Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen**

**Score: C**

Het bestaan van een zelfstandig bestuursorgaan waar klachten bij openbare aanbestedingen kunnen worden ingediend is van uitermate belang voor de concurrentie. Klachten moeten worden beoordeeld door een instantie die:

- (i) bestaat uit ervaren professionals die vertrouwd zijn met het wettelijke kader, en bestaat uit leden afkomstig uit de prive-sector en het maatschappelijk middenveld, alsook de overheid;
- (ii) niet betrokken is in welke hoedanigheid dan ook bij de transacties of in het proces dat leidt tot het nemen van de beslissingen;
- (iii) geen vergoeding in rekening brengt die de toegang voor betrokken partijen kan beperken;
- (iv) processen volgt voor indiening en afhandeling van klachten die duidelijk gedefinieerd en openbaar beschikbaar zijn;
- (v) gebruik maakt van de bevoegdheid om het inkoopproces te schorten;
- (vi) beslissingen neemt binnen de termijn vermeld in de regels/voorschriften;
- (vii) beslissingen neemt die bindend zijn voor alle partijen (zonder zich te verzetten tegen een hogere externe autoriteit).

Op Sint Maarten bestaat de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen een aanbestedingsbeslissing. Een bezwaarschrift kan worden ingediend bij de Ombudsman. De Ombudsman voldoet aan alle criteria behalve criteria v, vi en vii. Hiermee scoort men een C.

### **20 Interne procedures financiële administratie**

Een intern controlesysteem is effectief wanneer het gebaseerd is op een risico -analyse, bestaat uit begrijpelijke en kostenbeperkende controlemechanismen, algemeen bekend en geaccepteerd is en er alleen van afgeweken wordt in uitzonderingssituaties. Het betreft hier alleen de controle over uitgavenverplichtingen, uitgaven voor goederen en diensten en incidentele salarisbetalingen.

#### **20a Effectiviteit van een verplichtingenbewaking**

**Score: C, B, C, C**

Er zijn regels opgesteld m.b.t. de verplichtingenadministratie. Wel zijn deze regels bijzonder gevoelig voor politieke inmenging waardoor ondanks adviezen besloten kan worden van de regels af te wijken. Sint Maarten is wel bezig met het veranderen van processen waardoor dit mogelijk kan worden opgelost. Dit betekent dat men hier net als bij de nulmeting een C scoort.

#### **20b Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controle procedures**

**Score: D, C, D, D**

Bij deze subindicator zien we geen wijzigingen ten opzichte van de nulmeting. Er zijn nog steeds geen duidelijke en samenhangende interne controleregels en procedures waardoor men tot een D score komt. Beheersing van debiteuren- en crediteurenbestanden kan in twijfel worden getrokken aangezien saldi op tussenrekeningen oplopen en aflettering niet consistent tot niet plaatsvindt. Tevens zijn de gegevens van GEFIS over 2011 pas eind oktober 2012 ingelezen in Decade. Voor 2012 moeten deze gegevens nog ingelezen worden.

#### **20c Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties**

**Score: C, C, C, C**

De regels die gelden voor het vastleggen van financiële transacties worden over het algemeen nageleefd, maar dit blijft bijzonder gevoelig voor politieke inmenging. Hierdoor scoort men op deze subindicator een C.

## **21 Interne audits**

Deze indicator beoordeelt de reikwijdte en de kwaliteit van de interne auditfunctie die de SOAB uitoefent. Tevens wordt gekeken naar de frequentie en spreiding van auditrapportages en in hoeverre het management de daarin opgenomen resultaten en aanbevelingen opvolgt.

### **21a Reikwijdte en kwaliteit interne audit functie**

**Score: A, A, A, A**

De SOAB voert bij de overheid de controle van de jaarrekening uit. Tevens wordt SOAB ingezet voor diverse bijzondere onderzoeken bij de ministeries en diensten. De controles en bijzondere onderzoeken worden volgens internationaal erkende standaarden uitgevoerd. Jaarlijks wordt een Audit Plan aangegaan met de overheid waarin de opdrachten staan beschreven welke SOAB voornemens is uit te voeren bij de ministeries. Alle ministeries zijn in het Audit Plan opgenomen. Tevens worden diverse niet voorziene bijzondere onderzoeken buiten het Audit Plan uitgevoerd. Hiermee scoort men een A.

Opdrachten die SOAB in 2011 en 2012 heeft uitgevoerd betreffen onder andere:

- Controle van de jaarrekening 2010 (2011/2012), inclusief uitbrengen controleverklaring en rapport van bevindingen;
- Interimcontrole jaarrekening 2011 (2011/2012), inclusief uitbrengen management letters per ministerie;
- Specifiek overeengekomen werkzaamheden ten aanzien van bankrekeningen van diensten gelieerd aan het ministerie van Justitie (2012);
- Onderzoek ten aanzien van opbrengsten Census Office (2011/2012);
- Procesbeschrijvingen belastingdienst, VSA, lonen en salarissen, kosten (2011);
- Onderzoek naar aanbesteding Taxand (2012, afronding in 2013);

### **21b Frequentie en verspreiding van auditrapporten**

**Score: B, B, B, B**

De rapportages naar aanleiding van de bijzondere onderzoeken en controles bij de overheid worden door de SOAB voor hoor en wederhoor naar het betreffende organisatieonderdeel gestuurd, waarna de rapporten definitief worden uitgebracht. In 2011 zijn alle rapportages ook naar het ministerie van Financiën gegaan. De SOAB stuurt alle rapporten naar aanleiding van de bijzondere onderzoeken en controles bij de overheid ook naar de Algemene Rekenkamer. Het is echter niet altijd duidelijk welke rapporten wel en welke rapporten niet naar de Algemene Rekenkamer moeten worden verzonden. SOAB moet nog het beleid verduidelijken t.a.v. het versturen van rapporten aan belanghebbenden.

Hiermee scoort men een B.

### **21c Opvolging auditrapporten**

**Score: C, B, C, C**

Volgens de SOAB is er een zichtbare verbetering ten opzichte van voorgaande jaren in het opvolgen en uitzetten van acties door de betrokken instanties of afdelingen naar aanleiding van bevindingen en aanbevelingen die zijn opgenomen in een auditrapport. Alhoewel soms met behoorlijke vertragingen. Hiermee scoort men evenals bij de nulmeting een C.

## **3.5 Administratie, vastlegging en verslaggeving**

De administratieve vastlegging van en verantwoording over de besteding van financiële middelen ondersteunt de besluitvorming hierover. Teneinde de uitvoering van de begroting goed te kunnen monitoren is tijdige en periodieke informatie over de uitvoering van de lopende begroting voor het ministerie van Financiën en het kabinet vereist. Zo kunnen indien noodzakelijk tijdig maatregelen getroffen worden om de begroting weer in evenwicht te brengen en de ministeries in staat te stellen de zaken waar zij verantwoordelijk voor zijn, te kunnen managen.

Dit deelgebied, Administratie, Vastlegging en Verslaggeving, heeft betrekking op:

- De juiste opzet en werking van de financiële administratie
- De adequate en tijdige vastlegging van verplichtingen en transacties
- De betrouwbare en tijdige verslaggeving ten behoeve van de besluitvorming

Tabel 3.10 geeft een overzicht van de beoordeling van de indicatoren in dit deelgebied.

Tabel 3.10 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van administratie, vastlegging en verslaggeving

No.	Performance Indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	C+		B	C	D
23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen	D		B	D	D
24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	D+		B+	D+	C+
25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	D		B	D	D

De scores in tabel 3.10 geven aan dat de administratie, vastlegging en verslaggeving in Sint Maarten niet op niveau is. Voor vrijwel alle indicatoren, op één na, wordt de laagst mogelijke score behaald. Bij indicator 22 zien we zelfs een achteruitgang vergeleken met de nulmeting in 2010. Men ging bij deze indicator van een C+ ver achteruit naar een D. Bij deze indicator loopt men dan ook achter op planning. Men dient het verbeterplan te evalueren om te kijken welke acties ondernomen moeten worden om alsnog de beoogde resultaten van 2015 te realiseren.

Bij indicator 24 is wel een verbetering zichtbaar, vergeleken met de situatie bij de nulmeting. Bij deze indicator scoort Sint Maarten zelfs hoger dan de ambitie voor 2011 zoals gesteld in het verbeterplan.

Voor de resterende twee indicatoren, 23 en 25, zien we geen veranderingen ten opzichte van de nulmeting. Voor deze twee indicatoren had Sint Maarten geen verbeteringen beoogd voor het jaar 2011 en deze hebben zich ook niet voorgedaan.

In de volgende secties meer details over de indicatoren in het domein administratie, vastlegging en verslaggeving.

### **22 Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures**

Voor de betrouwbaarheid van de financiële administratie is het van belang om te zorgen voor een frequente en tijdige aansluiting van financiële data afkomstig van verschillende bronnen. Er zijn hierbij twee essentiële vormen van aansluitingen: de aansluiting tussen de financiële administratie van de overheid en de banken waar de financiële middelen van de overheid worden aangehouden, en de afwikkeling en aansluiting van tussenrekeningen en voorschotten.



### **22a Frequentie van bankaansluitingen**

**Score: B, B, B, D**

Bankaansluitingen of afsluitprocedures ten aanzien van bankrekeningen die door de overheid worden aangehouden vinden idealiter elke maand plaats. Dit zorgt ervoor dat de financiële administratie te allen tijde een juiste weergave geeft van de besteding van financiële middelen en dus betrouwbaar is. Bankrekeningen worden doorgaans beheerd door een afdeling treasury. Deze afdeling is op Sint Maarten onderbemand en heeft daardoor capaciteitsproblemen. Hierdoor kan zij haar taken niet effectief uitvoeren. In 2011 en 2012 zijn banken niet regelmatig aangesloten. Pas bij de jaarafsluiting vond dat plaats. Dit veroorzaakt grote problemen bij controle van de jaarrekening. Hierdoor scoort men een D.

Deze situatie is verslechterd ten opzichte van de nulmeting. Men ging van een B score naar een D. Men loopt daardoor ook achter op de plannen van het verbeterplan. Men moet het verbeterplan evalueren en acties vaststellen die ervoor zullen zorgen dat toch het beoogde resultaat van 2015 behaald kan worden.

### **22b Frequentie van aansluiting en afwikkeling tussenrekeningen en voorschotten**

**Score: C, B, C, D**

Tussenrekeningen en voorschotten dienen zo min mogelijk gebruikt te worden daar een gebrekkige interne beheersing van deze rekeningen kan zorgen voor significante onverklaarbare balansen en /of transacties. De tussenrekeningen en voorschotrekeningen die onontkoombaar zijn dienen periodiek te worden afgewikkeld, idealiter ieder kwartaal. Tussenrekeningen waar vanaf 2010 al bedragen op staan zijn nog niet uitgezocht. Tussenrekeningen, debiteuren en crediteuren dienen nog uitgezocht te worden. De bedoeling is om dit wel eind 2012 op te pakken. Hierdoor scoort Sint Maarten een D.

Ook bij deze subindicator is een achteruitgang geboekt vergeleken met de nulmeting.

### **23 Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen**

**Score: D, B, D, D**

De financiering van de onderwijssector en medische instellingen is vaak gedecentraliseerd in stichtingen die op afstand opereren van de daarvoor verantwoordelijke ministeries. De mate waarin over de besteding van (financiële) middelen door deze stichtingen wordt gerapporteerd of verantwoord aan die ministeries is vaak een aandachtspunt. Frequente en tijdige informatiestromen in of buiten de financiële administratie zijn hierbij van groot belang. Aangezien de overheid de afgelopen jaren geen onderzoek heeft gedaan naar de werkelijke besteding van (financiële) middelen door de onderwijssector en of medische instellingen scoort men hier een D.

Bij deze indicator is er geen verandering ten opzichte van de nulmeting. Voor deze indicatoren had Sint Maarten in het verbeterplan geen verbeteringen beoogd voor het jaar 2011. Derhalve loopt Sint Maarten voor wat betreft deze indicator nog op schema.

### **24 Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages**

Deze indicator richt zich op de mogelijkheid om kwalitatief hoogwaardige rapportages uit het financiële systeem te produceren over alle aspecten van de begroting. Informatie over beschikbare middelen bij het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven is belangrijk voor het goed kunnen monitoren van de begrotingsuitvoering.

#### **24a Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting**

**Score: C, A, C, B**

Rapportage vindt plaats per kwartaal en een vergelijking met de begroting wordt gegeven per economische categorie. Daarmee scoort men een B. Dit is een verbetering als gekeken wordt naar de C score behaald tijdens de nulmeting. Voor deze indicator loopt men derhalve voor op de planning van het verbeterplan.



#### **24b** *Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages*

**Score: D, B, D, C**

Op basis van artikel 18 lid 1 uit de Rijkswet dient het Bestuur binnen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het Cft te zenden. Het is Sint Maarten in 2011 niet gelukt om de uitvoeringsrapportages binnen 6 weken op te leveren. De uitvoeringsrapportages werden meestel met 1 tot 2 weken vertraging opgeleverd. Men scoort zodoende een C. Ook bij deze subindicator is een verbetering zichtbaar ten opzichte van de nulmeting.

#### **24c** *Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportages*

**Score: D, B, D, C**

Er is een aantal zorgen over de juistheid en de volledigheid van de informatie opgenomen in de uitvoeringsrapportages. De belangrijkste zorg blijft bij de inkomstenkant omdat de informatie vanuit GEFIS naar DECADE moet worden geëxporteerd. Er wordt aan dit probleem gewerkt en de verwachting is dat dit in 2013 wordt opgelost. Hiermee scoort men een C. Bij deze indicator is een vooruitgang geboekt ten opzichte van de nulmeting.

#### **25** *Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening*

Geconsolideerde jaarrekeningen zijn beslissend voor transparantie in het PFM systeem (Public Financial Management). Om volledig te zijn moeten zij gebaseerd zijn op de details van alle ministeries, onafhankelijke departementen en gedecentraliseerde instellingen. Daarnaast is het vermogen om jaarrekeningen tijdig op te stellen een sleutelindicator betreffende hoe goed het boekhoudsysteem functioneert en de kwaliteit van de vastleggingen is.

Om bruikbaar te zijn en om een bijdrage te leveren aan transparantie, moeten de financiële verslagen begrijpelijk voor de lezer zijn en op een transparante en bestendige wijze handelen over transacties, bezittingen en schulden. Dit is de bedoeling van financiële rapportagestandaarden. Sommige landen hebben hun eigen standaarden. Om algemeen aanvaardbaar te zijn, zijn deze nationale standaarden in lijn gebracht met internationale standaarden zoals de IPSAS (international public sector accounting standards).

#### **25a** *Volledigheid van de jaarrekening*

**Score: D, B, D, D**

De jaarrekening dient jaarlijks te worden opgesteld en dient volledige informatie te bevatten over inkomsten, uitgaven, bezittingen en schulden. De financiële administratie en het jaarrekeningdossier dienen controleerbaar te zijn. De jaarrekeningen van 2006 tot en met 2009 zijn niet opgesteld. De jaarrekening van 2010 heeft een afkeurende verklaring gekregen. De financiële administratie bevat daarnaast nog teveel posten die uitgezocht moeten worden (tussenrekeningen, voorschotten, rekening-courant verhoudingen, vorderingen, etc.). Er zijn dus veel omissies en onzekerheden met betrekking tot de jaarrekeningen. Dit resulteert in een D score voor deze subindicator. De situatie is tevens ongewijzigd ten opzichte van de nulmeting.

#### **25b** *Het tijdig indienen van jaarrekeningen*

**Score: D, B, D, D**

De jaarrekening dient tijdig te worden opgesteld en ingediend. Artikel 52 van de comptabiliteitslandsverordening stelt dat de jaarrekening over een dienstjaar voor 1 september van het jaar volgende op het jaar waarop zij betrekking heeft wordt opgesteld door de minister van Financiën. Voor het indienen van de jaarrekening is geen termijn geregeld. Wel dient de interne accountant en de Raad van Ministers akkoord te gaan met de jaarrekening alvorens deze wordt aangeboden aan de Algemene Rekenkamer. De jaarrekening van 2010 was meer dan 15 maanden te laat. Hierdoor scoort men een D.

#### **25c** *Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening*

**Score: D, B, D, D**

Transparantie en consistentie in de jaarrekening wordt doorgaans afgedwongen door de geldende verslaggevingstandaarden. Dit kunnen internationaal geaccepteerde standaarden zijn (IPSAS) of zelf opgestelde

algemeen aanvaarde grondslagen die zijn ontleend aan internationale standaarden. Voor Sint Maarten betreft dit de comptabiliteitslandsverordening waar in hoofdstuk drie de grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening zijn opgenomen. De Jaarrekening 2009 is (nog) niet opgesteld en de jaarrekening 2010 is in een ander format dan de jaren waarvan wel een jaarrekening is opgesteld. Er is Sprake van comptabiliteitsgrondslagen ten aanzien van waarderingen en verplichte toelichtingen in de jaarrekening van het Land geldend vanaf 10-10-2010. Dit is echter niet bijzonder uitgebreid tov IPSAS of andere internationaal geldende verslaggevingstandaarden waardoor ruimte bestaat voor eigen interpretatie. Verder is geen sprake van een voorgeschreven standaardformat voor de jaarrekening. Dit is wel wenselijk aangezien dit enige houvast geeft voor het opstellen van de jaarrekening en het gewenste inzicht dat de jaarrekening zou moeten geven.

### 3.6 Extern toezicht en controle

Het laatste deelgebied, extern toezicht en controle, vorm het sluitstuk van de financiële cyclus. In dit deelgebied legt de Raad van Ministers verantwoording af aan de Staten over het door hen gevoerde (financiële) beleid. De Staten wordt in haar toezichthoudende rol bijgestaan door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer controleert onder meer de jaarrekening van het land en verstrekt daarbij een oordeel. Daarnaast geeft de Rekenkamer aanbevelingen ten aanzien van het financieel beheer.

Tabel 3.11 Beoordeling van de indicatoren op het gebied van externe toezicht en controle

No.	Performance Indicators	2010	2010 recalibrated	2015 Ambitie	2011 Ambitie	2011 Gerealiseerd
26	<i>Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer</i>	D		B+	C+	D+
27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	D+		B+	C+	D+
28	Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer	D		B	D	D
29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	D+		C	D+	D+

De scores in tabel 3.11 geven aan dat de kwaliteit van het externe toezicht en de controle op Sint Maarten laag is. Voor vrijwel alle indicatoren wordt een lage score behaald. Bij bijna geen van de indicatoren is er verbetering gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Alleen bij indicator 26 is een lichte verbetering gerealiseerd. Voor twee van de vier indicatoren in dit domein (indicator 28 en 29) had Sint Maarten zich ook geen verbeteringen voorgenomen. Voor deze twee indicatoren loopt men dan nog op schema.

Voor de andere twee indicatoren (26 en 27) ten aanzien van de rol van de Rekenkamer en het toezicht van de Staten op totstandkoming van de begroting had men wel verbeteringen beoogd die niet werden waargemaakt.

#### **26 Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer**

Externe controle van een hoge kwaliteit is een essentiële vereiste voor het scheppen van transparantie inzake de besteding van publieke middelen. Sleutelementen voor de kwaliteit van de externe controle bevat de reikwijdte dekking van de controle, in samenhang met toepasselijke controlestandaarden, inclusief onafhankelijkheid van het controleorgaan, aandacht in de onderzoeksrapporten voor belangrijke en

systematische PFM onderwerpen en een volkomen financiële controle zoals betrouwbaarheid van de financiële verslagen, rechtmatigheid van transacties en een functionerende interne controle en procedures.

Doelmatigheidsonderzoeken worden verwacht bij een controlefunctie van hoog niveau.

De reikwijdte van het controlemandaat hoort tevens te bevatten 'extra-budgetary funds' en zelfstandige instanties. De laatste hoeven niet altijd door de Rekenkamer gecontroleerd te worden, wanneer in een ander controleorgaan is voorzien.

#### **26a Reikwijdte en aard van de externe controle**

**Score: D, B, C, C**

Per 10 oktober 2010 is er een aparte Rekenkamer in het leven geroepen voor Sint Maarten. Deze is inmiddels wel operationeel. De Algemene Rekenkamer heeft een audit gedaan van de personeellasten van 2011. Tevens hebben ze controle uitgevoerd op de jaarrekening van 2010 van het Eilandgebied Sint Maarten. Hiermee scoort men een C.

#### **26b Tijdigheid aanbidding onderzoeksrapport aan de Staten**

**Score: D, A, B, D**

Tijdigheid is een belangrijke succesfactor in de externe controle. Geldende wet- en regelgeving (paragraaf 4 van de comptabiliteitsverordening) voorzien gedeeltelijk in de termijnen van opstellen, goedkeuren, controle en vaststellen van ondermeer de jaarrekening. De ervaring leert dat deze termijnen niet worden nageleefd. Het rapport bij de jaarrekeningen 1994-1996 is gedateerd 4 maart 2002, het rapport bij de jaarrekeningen 1997-2001 is gedateerd 9 juni 2005 en het rapport bij de jaarrekeningen 2002-2005 is gedateerd 14 augustus 2008. Het rapport voor 2010 zal worden ingediend binnen 4 maanden na ontvangst van het jaarverslag. Echter, het jaarverslag van 2010 werd aangeboden aan de Staten meer dan 12 maanden na het einde van de periode waarover wordt gerapporteerd. Hierbij dient gemeld te worden dat voor 10 oktober 2010 er geen rekenkamer op Sint Maarten bestond. Er is ook geen wettelijke regeling bekend waaruit blijkt dat de Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARSXM) rechtsopvolger van de ARNA is. Het beoordelen van de jaarrekening 2010 van het eilandgebied heeft de ARSXM belangrijk gevonden en heeft als gevolg een rapport uitgebracht. De situatie maakt het moeilijk om de huidige rekenkamer/ ARSXM te evalueren op de resultaten van voor 2010. Verder zij opgemerkt dat de rekenkamer afhankelijk is van andere partijen die tijdig de jaarrekening moet aanbieden zodat de ARSXM zich aan de wettelijke termijnen kan houden. In de praktijk komt het te vaak voor dat dit niet het geval is waardoor het praktisch onmogelijk is voor de ARSXM om zich te houden aan de wettelijke termijnen. Hiermee scoort men een D.

#### **26c Follow-up onderzoeksaanbevelingen**

**Score: D, B, B, D**

Internationale standaarden uitgevaardigd door INTOSAI voorzien in de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer door de Staten twee jaar na het verschijnen van de rapportage. De rapportages van de ARNA zijn in het verleden niet opgevolgd door het Eilandgebied Sint Maarten. Daarnaast heeft de ARNA in het verleden zelf geen follow-up gegeven aan haar eigen onderzoeksaanbevelingen. De controle op personeelslasten voor 2011 werd op 23 augustus 2012 gepresenteerd. Follow-up door de ARSXM staat gepland voor binnen 2 jaar. De regering heeft in hun reactie op het rapport beloofd om een aantal aanbevelingen en bevindingen op te volgen. Echter, hun intentie moet nog bewezen worden. Vooralsnog scoort men hiermee een D.

#### **27 Toezicht Staten op totstandkoming begroting**

Het budgetrecht berust bij de Staten. Door het vaststellen van de begroting autoriseert de Staten de regering om de begroting uit te voeren, middels verordening (wet). Wanneer de wetgever deze wet niet grondig onderzoekt en erover debatteert, dan wordt de macht niet effectief uitgeoefend en zal dit de controleerbaarheid van de overheid ondermijnen.

Begrotingswijzigingen horen bij het jaarlijkse begrotingsproces. Om te voorkomen dat het budgetrecht van de wetgever wordt ondermijnd, moeten de spelregels voor de regering duidelijk zijn; welke limieten zijn toegestaan voor overschrijdingen, overschrijvingen e.d.

**27a Reikwijdte van toezicht door de Staten**

**Score: C, B, B, C**

Het toezicht van de Staten op het begrotingsproces beperkt zich tot het behandelen van de begroting. Diverse vertragingen in het proces hebben geleid tot een te late behandeling in de Staten. In dit stadium zijn de begroting en de daaraan ten grondslag liggende verplichtingen al definitief en zijn er slechts nog cosmetische wijzigingen mogelijk. Hierdoor scoort men hier een C. De situatie is niet veranderd ten opzichte van de nulmeting.

**27b Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten**

**Score: C, B, B, C**

Procedures die ten grondslag liggen aan het budgetrecht van de Staten zijn gedeeltelijk vastgelegd in de comptabiliteitsverordening. Daarnaast zijn enkele termijnen geregeld in de Rijkswet. Deze procedures en termijnen worden echter niet nageleefd. Presentatie van de begroting loopt vaak vertraging op en presentatie van de begrotingswijzigingen worden vaak niet uitgevoerd. Hierdoor scoort Sint Maarten evenals bij de nulmeting een C.

**27c Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen**

**Score: D, B, C, D**

De comptabiliteitslandsverordening stelt in artikel 38 dat de begroting uiterlijk de tweede dinsdag van september door de minster van Financiën wordt aangeboden aan de Staten. Artikel 16 van diezelfde verordening stelt dat de inspanning erop gericht is om de begroting door de Staten goedgekeurd te krijgen in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient, oftewel uiterlijk 31 december. Dit geeft de Staten in theorie meer dan drie maanden om de begrotingsvoorstellen te beoordelen. De praktijk wijst echter uit dat deze termijnen niet gehonoreerd worden. De begroting 2012 is uiteindelijk aangeboden aan de Staten in december 2011. Een beoordelingstermijn van een maand of korter biedt geen ruimte voor een effectieve beoordeling door de Staten. Hiermee scoort men een D.

**27d Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen**

**Score: B, B, B, C**

Procedures voor tussentijdse begrotingswijzigingen zijn opgenomen in de Rijkswet en de comptabiliteitslandsverordening. Artikel 42 van de verordening stelt dat elke minister (en of bij register gemachtigde persoon) verschuivingen tussen functies binnen zijn ministerie kan aanbrengen. De verschuivingen worden vastgesteld door de minister van Financiën. Wijzigingen en of afwijkingen van de begroting zijn geregeld in artikel 48 - 51 van de verordening. Wettelijk gezien is één en ander goed verankerd, al laten deze artikelen nog wel ruimte aan de ministeries om binnen de functies verschuivingen aan te brengen. Echter, de regelgeving wordt niet altijd nageleefd. Hiermee scoort men een C. Dit is een achteruitgang ten opzichte van de nulmeting.

**28 Toezicht Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer**

De wetgever heeft een sleutelrol bij het uitoefenen van toezicht betreffende de uitvoering van de goedgekeurde begroting. Dit wordt in de regel gedaan door commissies van de wetgever, die het externe controlerapport onderzoeken; ook bevragen zij verantwoordelijke partijen over de bevindingen in de rapporten. De uitvoering is afhankelijk van de adequate financiële en technische hulpmiddelen en van de toereikende tijd die nodig is om de rapportages te beoordelen. De commissies kunnen ook aanbevelingen aan de regering doen, in aanvulling op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

**28a Tijdigheid onderzoek door Staten rapportages Algemene Rekenkamer** **Score: D, B, D, D**

Decharge is een belangrijke mijlpaal in het financieel beheer van een land. De Staten geven door middel van decharge goedkeuring aan de jaarrekening en vrijwaring aan de Raad van Ministers voor het door hen gevoerde financiële beleid. Idealiter wordt er in het verslagjaar volgend op het jaar van onderzoek decharge verleend. Het is daarvoor van belang dat de Staten de rapportages van de Algemene Rekenkamer tijdig agenderen en behandelen, bij voorkeur binnen drie maanden na ontvangst van de rapportage. In voorgaande jaren kwamen de rapportages van de ARNA regelmatig erg laat beschikbaar. Voor wat betreft de jaarrekening 2010 heeft de Staten pas in december 2012 het auditrapport ontvangen, mede omdat de jaarrekening pas 15 maanden later werd opgesteld en ingediend bij ARSXM. De agendering en behandeling in de Staten vindt dan ook per definitie laat plaats. De Staten heeft onlangs wel een auditrapport voor de personeelslasten ontvangen. Echter, tot op heden is geen review gepland. Men scoort zodoende een D.

**28b Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten** **Score: D, B, D, D**

Wezenlijke bevindingen die de Algemene Rekenkamer in haar rapportages heeft opgenomen zouden voor de Staten aanleiding moeten zijn om betrokken functionarissen of instanties te horen gedurende de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer en het object van onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt. De rapportages en de wezenlijke bevindingen daarin verliezen hun relevantie wanneer zij enkele jaren na afloop van het begrotingsjaar pas beschikbaar komen. Het horen van betrokken functionarissen of instanties is in veel gevallen dan weinig zinvol. Men scoort hierdoor een D.

**28c Aanbevelingen Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers** **Score: D, B, D, D**

De Staten zouden na het kennis nemen van rapportages van de Algemene Rekenkamer en het object van onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt en na eventuele hoor en wederhoor met betrokken functionarissen of instanties aanbevelingen moeten doen aan de Raad van Ministers als daar aanleiding toe is. Als gevolg van de vertraging in het opstellen en goedkeuren van jaarrekeningen zijn de rapportages van de Algemene Rekenkamer weinig tot niet relevant als gevolg van de doorlooptijd. Het nut van aanbevelingen op bevindingen die betrekking hebben op een begrotingsjaar dat reeds enkele jaren verstreken is valt te betwijfelen. Dit resulteert in een D score.

**29 Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance**

Deze indicator die betrekking heeft op Corporate Governance is toegevoegd aan het PEFA framework, aangezien dit in PEFA termen een zogenaamd country specific issue is. In het bestuurlijk overleg van 22 januari 2008 is namelijk overeengekomen dat de landen regelgeving op het gebied van Corporate Governance zullen instellen dat voldoet aan internationaal aanvaarde normen.

Corporate Governance of deugdelijk openbaar bestuur in relatie tot overheidsentiteiten is van groot belang aangezien een significant deel van de eilandelijke economie is ondergebracht in deze entiteiten. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de relatie tussen de overheid en die entiteiten heeft derhalve een belangrijke impact op de economie, zoals werkgelegenheid, toerisme, economische groei maar ook de voorziening van basisbehoeften zoals water en elektriciteit, openbaar vervoer, zorg en onderwijs. De reikwijdte, de naleving en het toezicht op Corporate Governance vormt daarmee een belangrijke indicator binnen het deelgebied extern toezicht en controle.

**29a Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van Corporate Governance dat voldoet aan algemeen aanvaarde normen? Score: A, A, A, A**

Er is een Eilandsverordening Corporate Governance afgekondigd die betrekking heeft op alle overheidsentiteiten waarin het land al dan niet direct in deelneemt en die voldoet aan internationale normen. In 2009 is de Eilandsverordening Corporate Governance vastgesteld en in werking getreden (AB 2009, 10 en 14), waarin de Corporate Governance is vervat. Aan artikel 28 Rijkswet financieel toezicht is voldaan. Op 10 oktober 2010 is de verordening en het besluit overgenomen door het land Sint Maarten.

Er is ook een Corporate Governance Code vastgesteld en gepubliceerd. De Corporate Governance Code is bij raadsbesluit van 11 mei 2009 vastgesteld en op 16 december 2009 gewijzigd. Op dit moment worden wel enkele op handen zijnde noodzakelijke wijzigingen afgewacht. De gewijzigde wetgeving ten aanzien van Corporate Governance is volgens de afdeling Wetgeving de lijn ingestuurd. Dit betreft een voorstel tot plaatsing van de Landsverordening (Nederlandse Antillen) Corporate Governance op de zogenaamde negatieve lijst en het publiceren van de Eilandsverordening Corporate Governance. Daarnaast dient het instellingsbesluit van de Corporate Governance Council (opnieuw) genomen te worden.

**29b In welke mate wordt corporate governance de wet- en regelgeving nageleefd? Score: C, C, C, D**

In tegenstelling tot vorig jaar (score: C) wordt hier nu slechts een D gescoord. De code wordt door een minderheid van de onder toezicht gestelden nageleefd. Er worden namens de overheidsentiteiten verzoeken gedaan aan de Corporate Governance Council, maar deze verzoeken zijn doorgaans voorzien van een te geringe documentatie, waardoor de Council zijn taak niet kan uitvoeren.

Het is niet bekend of alle statuten van overheidsentiteiten zijn aangepast conform de Code. De volgende zes entiteiten hebben de statuten wel aangepast: Princess Juliana International Airport Exploitatie Maatschappij N.V., Princess Juliana International Airport Houdstermaatschappij N.V., Sint Maarten Harbour Holding Company N.V., Sint Maarten Telecommunication Operating Company N.V., Sint Maarten International Telecommunication Services N.V. en Sint Maarten Housing Development Foundation.

Tenslotte kan gemeld worden dat er nog geen behoorlijke profielschets en procedureregels zijn opgesteld, maar volgens de afdeling Wetgeving kan het algemeen profiel van management en commissarissen dienen. Deze mogelijkheid werd al door de CGC naar voren gebracht, maar hierover is niet nog niet besloten.

**29c Wordt er toezicht uitgeoefend op de naleving van de wet- en regelgeving? Score: C, B, C, D**

De installatie van de Corporate Governance Council is tot stand gekomen door benoeming van vijf leden bij brief op 3 december 2009. Bij brief van 4 februari 2010 werden die leden opgeroepen voor de initiële vergadering met het bestuurscollege op 26 februari 2010.

Er wordt geen toezicht gehouden door de Raden van Commissarissen op de naleving van de code. Het wordt de Corporate Governance Council, die dit toezicht mede dient uit te oefenen, moeilijk gemaakt door gebrekkige informatie en communicatie vanuit de overheidsentiteiten. In sommige gevallen wordt het onmogelijk gemaakt. Informatie wordt niet vrijwillig doorgegeven, noch worden de "beslissingen" ter kennis van de Corporate Governance Council gebracht teneinde het toezicht behoorlijk uit te voeren. Ook op dit punt wordt in tegenstelling tot vorig jaar (score: C) slechts een D gescoord.

Belangrijk aspect is tenslotte dat het budget voor de Council jaarlijks binnen de termijn zoals in de Verordening Corporate Governance voorgeschreven wordt ingediend, maar nog nooit door het bestuur is vastgesteld, wat het voor de Council lastig zo niet onmogelijk maakt zijn taak naar behoren en volledig uit te voeren. Naar de mening

van de Council wordt er sporadisch toezicht uitgeoefend door de leden van het Parlement, echter zonder enige druk, zodat dit toezicht tot nog toe niets heeft opgeleverd.

Bij genoemde brief uit 2010 werd ook aangegeven dat de Council alles omtrent zijn vergaderingen reguleert (waaronder een huishoudelijk reglement alsmede een actieplan conform het Instellingsbesluit Corporate Governance), dat de onafhankelijkheid van de Council van belang is om te komen tot de juiste advisering en dat de taken van de Council aanzienlijk zullen zijn. Een huishoudelijk reglement werd op die dag opgesteld en aan het bestuur voorgelegd. Een Plan van Aanpak werd ook opgesteld en voorgelegd en kennelijk nimmer behandeld.

Op de hierna volgende correspondentie die vanuit de Council werd gestuurd inzake het functioneren en tot stand komen van de Council (ontwerp-begrotingen, voorgeschoten uitgaven) wordt naar de mening van de Council niet gereageerd. De verwachte dialoog vindt niet plaats.

## Bijlage 1: Overzicht PEFA (sub) indicatoren en gesprekspartners

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
1. Betrouwbaarheid van de begroting		
PI-1	Realisatie van de uitgaven t.o.v goedgekeurde begroting van het land	Ministerie van Financiën
PI-2	Realisatie van de uitgaven t.o.v goedgekeurde departementale begrotingen	Ministerie van Financiën
2a		
2b		
PI-3	Realisatie van de inkomsten t.o.v. goedgekeurde begroting van het land	Ministerie van Financiën
PI-4	Achterstallige betalingen	Ministerie van Financiën
4a	Hoeveelheid achterstallige betalingen	
4b	Beschikbare informatie over achterstallige betalingen	
2. Volledigheid en transparantie		
PI-5	Begrotingsindeling	SOAB + Ministerie van Financiën
PI-6	Volledigheid van informatie in begrotingstoelichting	SOAB + Ministerie van Financiën
PI-7	Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting om	SOAB + Ministerie van Financiën
7a	Hoogte van uitgaven buiten de begroting om	
7b	Beschikbare informatie over externe geldstromen	
PI-8	<del>Financiële relatie centrale/decentrale overheid</del>	
PI-9	Inzicht in financiële risico's zbo's en overheids-nv's	Ministerie van Financiën
PI-10	Publieke toegang tot financiële begrotingsinformatie	Ministerie van Financiën
3. Beleidsmatig begroten		
PI-11	Deelname aan jaarlijkse begrotingsproces	Ministerie van Financiën
11a	Bestaan van en vasthouden aan een begrotingskalender	
11b	Politieke betrokkenheid in begrotingsproces	
11c	Het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten	
PI-12	Beleidsmatige meerjarenramingen	Ministerie van Financiën
12a	Meerjarenramingen op functieniveau	
12b	Houdbaarheid schuldpositie	
12c	Meerjarenramingen voor investeringsuitgaven	
12d	Koppeling tussen investeringsbudgetten en uitgavenramingen	
4. Zorgvuldigheid en interne beheersing van de uitvoering van de begroting		
PI-13	Helderheid belastingplicht	Belastingdienst + SBAB
13a	Begrijpelijkheid van de belastingplicht	
13b	Toegankelijkheid van belastinginformatie voor belastingplichtigen	
13c	Bezwaarprocedures	
PI-14	Effectieve registratie van belastingplichtigen en belastingaanslagen	Belastingdienst + SBAB
14a	Controles in registratie van belastinggegevens	
14b	Doeltreffendheid opgelegde belastingboetes	
14c	Planning en monitoring van belastingaudits en fraude onderzoek	
PI-15	Effectiviteit inning belastingaanslagen	Belastingdienst + SBAB



PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
15a	Achterstallige belastinginningen	
15b	Afdracht belastingopbrengsten	
15c	Aansluiting tussen aanslagen, inningen, achterstanden en afdrachten	
PI-16	Voorspelbaarheid van bestedingsruimte ten behoeve van het aangaan van verplichtingen	Ministerie van Financiën
16a	Liquiditeitsprognoses en liquiditeitsbewaking	
16b	Betrouwbaarheid en termijn van gecommuniceerde bestedingsruimte aan ministeries	
16c	Tussentijdse begrotingswijzigingen	
PI-17	Vastlegging en beheer banksaldi, leningen en garanties	Ministerie van Financiën
17a	Registratie en rapportage schuldenlast	
17b	Consolidatie van bankrekeningen en frequentie	
17c	Procedures voor het aangaan van leningen en uitgeven van garanties	
PI-18	Het beheer van de salarisadministratie	Personeelszaken + Ministerie van Financiën
18a	Aansluiting personeelsadministratie en salarisadministratie	
18b	Wijzigingen in personeels- en salarisadministratie	
18c	Interne controle op en het bewaken van wijzigingen	
18d	Audits salarisadministratie	
PI-19	Openbare aanbestedingen	SOAB
19a	Aanbestedingsprocedures	
19b	Mate van rechtvaardiging voor gebruik van afwijkende aanbestedingsprocedures	
19c	Bezwaarprocedures bij openbare aanbestedingen	
PI-20	Interne procedures financiële administratie	SOAB
20a	Effectiviteit van een verplichtingenbewaking	
20b	Begrijpelijkheid en relevantie van andere interne controle procedures	
20c	Naleving regelgeving bij vastleggen van financiële transacties	
PI-21	Interne audits	SOAB
21a	Reikwijdte en kwaliteit interne audit functie	
21b	Frequentie en verspreiding van audit rapporten	
21c	Opvolging audit rapporten	
5. Administratie, vastlegging en verslaggeving		
PI-22	Frequentie en tijdigheid van financiële af- en aansluitprocedures	Ministerie van Financiën + SOAB
22a	Frequentie van bankaansluitingen	
22b	Frequentie van aansluiting en afwikkeling van tussenrekeningen en voorschotten	
PI-23	Besteding van (financiële) middelen door onderwijsinstellingen en medische instellingen	Ministerie van Financiën
PI-24	Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages	Ministerie van Financiën
24a	Vergelijkbaarheid uitvoeringsrapportages met vastgestelde begroting	
24b	Tijdigheid van opleveren van kwartaalrapportages	
24c	Kwaliteit en volledigheid van verstrekte informatie in uitvoeringsrapportages	
PI-25	Kwaliteit en tijdigheid van de jaarrekening	Voormalig Algemene Rekenkamer van de
25a	Volledigheid van de jaarrekening	

PEFA (sub)indicatoren		Gesprekspartner
25b	Het tijdig indienen van jaarrekeningen	Nederlandse Antillen; de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten; SOAB
25c	Grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening	
6. Extern toezicht en controle		
PI-26	Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer	Voormalig Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen en de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten
26a	Reikwijdte en aard van de externe controle	
26b	Tijdigheid aanbieding onderzoeksrapport aan de Staten	
26c	Follow-up onderzoeksaanbevelingen	
PI-27	Toezicht Staten op totstandkoming begroting	Voormalig Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen en de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten
27a	Reikwijdte van toezicht door de Staten	
27b	Bestaan en werking procedures voor uitoefening budgetrecht door Staten	
27c	Beoordelingstermijn van de Staten ten aanzien van begrotingsvoorstellen	
27d	Regelgeving ten aanzien van tussentijdse begrotingswijzigingen	
PI-28	Toezicht Staten op rapportage van de Algemene Rekenkamer	Voormalig Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen en de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten
28a	Tijdigheid onderzoek door Staten van rapportages van de Algemene Rekenkamer	
28b	Diepgang in de behandeling van wezenlijke bevindingen door de Staten	
28c	Aanbevelingen door de Staten en het opvolgen daarvan door de Raad van Ministers	
PI-29	Reikwijdte, naleving en toezicht op corporate governance	Ministerie van Financiën + Corporate Governance Council
29a	Heeft het land wet- en regelgeving afgekondigd ten aanzien van corporate governance dat voldoet aan algemeen aanvaarde normen	
29b	In welke mate wordt de wet- en regelgeving ten aanzien van corporate governance nageleefd	
29c	Wordt er toezicht uitgeoefend op de naleving van de wet- en regelgeving	

## **Bijlage 2: Het PEFA framework**

## **Bijlage 3 PEFA Revised Indicators**

---

### **PFM PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK: REVISION OF THREE INDICATORS**

The PEFA program has made adjustments to indicators where experience over the five years since the PFM Performance Measurement Framework was launched has shown that ratings do not always correctly reflect the level of system performance. After broad consultation and approval by the PEFA Steering Committee revisions have been made to:

- PI-2 Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget;
- PI-3 Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget;
- PI-19 Transparency, competition and complaints mechanisms in procurement;

#### **PI-2. Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget**

##### **Reasons for revision**

In situations where all changes against the original budget are negative (for example, when there is a major cut, arising from a significant revenue shortfall) or positive (perhaps because of windfall revenues collected mid-year), the current methodology results in an 'A' rating, even when the changes are unevenly spread. In addition, the accounting treatment of contingencies can have major implications for the rating, depending on the size of the contingency and whether it is transferred (vired) to spending entities or spent/accounted for directly under the contingency head: again – assuming no other variance – PI-2 will give an 'A' rating to a government that has a large contingency but accounts for its use directly under the contingency head, while a government which vires the contingency to spending entities will be rated lower (in other words, the scoring criterion penalizes what is generally accepted as good practice).

##### **Basis of the change**

To remedy these problems, the current basis for calculating PI-2 has been changed to reflect the good budgetary practice of according equal marginal value to all budget lines, and a second dimension added to focus on contingencies. Dimension (i) will improve the rating of any variance from the original budget appropriations by using relative deviations from an across-the-board adjustment to the budget, to reflect the aggregate actual expenditure. However, to avoid 'double counting' the impact of contingencies, they are excluded from this calculation of variances. A new dimension (ii) has been calibrated to avoid penalizing 'good practice' by allocating an 'A' to a government that records little or no actual expenditure against the contingency vote (because either the contingency has not been used or it has been vired to those spending departments where actual expenditure is incurred and recorded).

#### **PI-3. Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget**

##### **Reason for revision**

The original PI-3 rates the percentage shortfall between the forecast and the actual revenue achieved, but did not consider under-budgeting of revenue. Pessimistic revenue forecasts often result in excess revenue being used for spending that has not been subjected to the scrutiny of the budget process, while optimistic forecasts can lead to unjustifiably large expenditure allocations and to larger than planned fiscal deficits if spending is not reduced should revenue be

under-realized.

### **Basis of the change**

The criteria used to score the indicator have been modified to incorporate both positive and negative deviations, although as the consequences of the latter are more severe, especially in the short term, more weight is given to an under-realization of revenue.

### **PI-19. Transparency, competition and complaints mechanisms in procurement**

#### **Reason for revision**

Although several PIs impact on or are influenced by procurement, PI-19 – the only indicator devoted to the operation of the public procurement system – has been seen as inadequate given the significance of the volume of public spending that takes place through this system. Two of the three dimensions also proved difficult to rate consistently.

#### **Basis of the change**

PI-19 has been made more comprehensive in examining the strength, operation and openness of a national procurement system, by adding an additional dimension and completely reformulating the other three to reflect and provide linkages to the OECD-DAC 'Methodology for Assessing Procurement Systems' (MAPS) tool. The revised PI-19 draws on information collected as part of a MAPS exercise, or, if none has been recently completed, guides PEFA Assessors to appropriate sources of information and evidence by referring to the MAPS documentation.