



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

REVIEW:
**DE ALLOCATIE VAN
WEGENBELASTING
2022-2024**

SEPTEMBER 2024



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

5 september 2024

Algemene Rekenkamer, Juancho Yrausquin Blvd #10, eenheid 4 en 5.

VOORWOORD

De nationale begrotingen van respectievelijk 2023 en 2024 geven aan dat "de infrastructuur een punt heeft bereikt waarop een groot deel van het wegennet vervangen en/of verbeterd moet worden." En dat "goede infrastructuur essentieel is voor de economie van een land". Als zodanig analyseert deze review de toewijzing van fondsen aan wegeninfrastructuur en het gebruik van inkomsten uit de wegenbelasting.

Aan het begin van elk jaar wordt een Motorrijtuigenbelasting (hierna: MRB) opgelegd. MRB is de heffing die van elke auto- of motorbezitter wordt verlangd die gebruikmaakt van de openbare weg. Het 'gebruik' is niet afhankelijk van de mate of frequentie van het rijden, maar vormt slechts een eenmalige, jaarlijkse betaling. De overheid legt de motorrijtuigenbelasting op, die de Ontvanger vervolgens int.

De MRB bedoeld om de aanleg en het onderhoud van wegen te financieren: wie de weg gebruikt, moet betalen. In de praktijk is de motorrijtuigenbelasting geen 'special purpose levy', het geïnde bedrag wordt niet automatisch besteed aan wegen of infrastructuur. In plaats daarvan gaat het geld naar de algemene middelen van de overheid en wordt er een budget beschikbaar gesteld voor (wegen)infrastructuur.

In dit rapport analyseren we de toewijzing van de inkomsten uit motorrijtuigenbelasting in 2022, 2023 en waar mogelijk 2024, en beoordelen we de mate van naleving op basis van ons rapport uit 2022 "Audit into the allocation of motor vehicle tax" en de aanbevelingen daarin.

INHOUD

Voorwoord	
Samenvatting	1
Aanbevelingen	2
1 Onze audit	3
1.1 Grondslag van de audit	3
1.2 De auditdoelstellingen	3
1.3 Mogelijk bezwaar op basis van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten	3
1.4 Wettelijke basis	3
2 Motorvoertuigbelastingen in herziening	4
2.1 Inkomsten	4
2.2 Uitgaven	5
2.3 Begrotingspost: Wegenonderhoud	5
2.4 Begrotingspost: Drainage	6
2.5 Begrotingspost: Verkeersmanagement	6
2.6 Begrotingspost: Openbare verlichting	6
2.7 Kapitaalinvesteringen	6
2.8 Overzicht	6
3 Beleidsprioriteiten bij het Ministerie van VROMI	8
3.1 Stand van zaken beleidsprioriteiten 2022	8
3.2 Beleidsprioriteiten 2023 en 2024	9
4 Overwegingen	10
4.1 Algemene overwegingen	10
4.2 Opties	11
5 Ons epiloog	12
6 Referenties	13

SAMENVATTING

In 2022 werd er NAF 10,8 miljoen aan motorrijtuigenbelasting (MRB) geïnd. In 2023 werd er NAF 11,0 miljoen geïnd. Wettelijk gezien moeten deze overheidsgelden in een Wegenfonds vloeien. Het doel van dit Wegenfonds is om te investeren in wegeninfrastructuur. In de praktijk is er echter geen Wegenfonds; de overheid kiest ervoor om de opbrengsten in haar algemene fonds op te nemen en er wordt een budget beschikbaar gesteld om wegeninfrastructuur (wegenonderhoud, drainage, openbare verlichting en verkeersborden en -signalen) te financieren.

Voor 2022 was een jaarlijks budget van NAF 5,34 miljoen voor wegeninfrastructuur, waarbij de vier bovengenoemde budgetposten werden opgeteld. De werkelijke uitgaven voor deze vier budgetposten bedroegen NAF 2,06 miljoen, waardoor NAF 3,28 miljoen van het beschikbare budget ongebruikt bleef. Het jaar daarop, in 2023, werd het budget voor wegeninfrastructuur vastgesteld op NAF 4,1 miljoen, een daling ten opzichte van 2022. Waar de werkelijke uitgaven voor dezelfde vier categorieën wegeninfrastructuur NAF 2,8 miljoen bedroegen, waardoor NAF 1,3 miljoen van het beschikbare budget ongebruikt bleef.

De belasting op een gewone benzineauto bedroeg in 2023 NAF 275. Een geëxtrapoleerde vergelijking met de uitgaven in 2023 laat zien dat van de NAF 275, NAF 73 werd uitgegeven aan wegeninfrastructuur en NAF 202 niet, wat een daling inhoudt ten opzichte van 2022. Van de NAF 73 werd NAF 46,80 gebruikt voor wegonderhoud, NAF 5,68 voor openbare verlichting, NAF 0,83 voor verkeersmanagement (zoals verkeersborden en markeringen) en NAF 19,70 voor afwatering.

Het wegennet krijgt niet het benodigde onderhoud. Het ministerie van VROMI schat de onderhoudsachterstand zelfs op zo'n NAF 360 miljoen. Fundamentele toezeggingen zijn nodig om de infrastructuur te verbeteren en nieuwe projecten in de komende jaren mogelijk te maken.

Tot slot blijkt uit de evaluatie van de inzet op de beleidsprioriteiten die het ministerie van VROMI in 2022 heeft vastgesteld dat drie van de tien gepubliceerde beleidsprioriteiten worden uitgevoerd, de overige zeven niet. De reden hiervoor is een gebrek aan financiering, aldus de afdeling Nieuwe Projecten van VROMI.

AANBEVELINGEN

Op basis van onze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen aan de overheid:

1. De Motorrijtuigbelastingverordening en de Wegenfondsverordening zijn Landsverordeningen. Daarom ligt de verantwoordelijkheid bij de Staten om te beslissen of een operationeel Wegenfonds of een verbeterde budgettaire planningsaanpak meer bevorderlijk zijn voor het effectief bereiken van beleidsdoelstellingen. Er moet consensus (tussen alle overheidsinstanties) zijn over de kwestie van het implementeren van een Wegenfonds of niet.
2. Voer een due diligence uit naar de efficiëntie en mogelijke overwegingen bij de implementatie van een operationeel Wegenfonds.
3. Maak een meerjarenplan voor de structurele verbetering van de wegeninfrastructuur en zorg voor nieuwe investeringen. Zorg ervoor dat genoemde plannen gefaseerde strategieën zijn die financiële kostenramingen (eventueel per fase) bevatten en specifieke, meetbare doelen bevatten die een concrete evaluatie van resultaten mogelijk maken om te voorzien in een voortdurende beoordeling van de doeltreffendheid, en basis voor toekomstige aanpassingen.
4. Verhoog de optimalisatie en het gebruik van geplande budgettaire toelagen onder de begrotingsposten "Wegenonderhoud", "Openbare verlichting", "Drainage" en "Verkeersmanagement". Verbeter de huidige onderbenutting van deze begrotingsposten.

1 ONZE AUDIT

1.1 Grondslag van de audit

Artikel 23 en 30 van de [Landsverordening Algemene Rekenkamer](#) geeft ons de bevoegdheid rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren. De basis van deze review is een combinatie van deze artikelen, aangezien we de allocatie van wegenbelasting onderzoeken op zowel compliance als doelmatigheid.

1.2 De auditdoelstellingen

Deze review heeft tot doel de inkomsten en uitgaven van MRB voor 2022, 2023 en waar mogelijk 2024 te identificeren. We zullen ook beoordelen of er sinds 2021 verbeteringen hebben plaatsgevonden inzake onze vorige audit getiteld "[De allocatie van motorrijtuigenbelasting](#)", van 2022. We zullen in deze review de aanbevelingen opnemen die zijn geïmplementeerd.

1.3 Mogelijk bezwaar op basis van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten

In de hoor- en wederhoorfase, waarin we zowel de minister van VROMI als de minister van Financiën de gelegenheid hebben gegeven om te reageren op dit rapport, hebben we vermeld dat we de rechtmatigheidsfouten op het onderwerp van de allocatie van motorrijtuigenbelasting als structureel en materieel beschouwen. Dit betekent dat de opbrengsten niet voldoen aan de Landsverordening Begroting en de Motorrijtuigbelastingverordening. Daarom hebben wij beide ministers laten weten dat wij dit onderwerp als een mogelijk bezwaar beschouwen en als zodanig vermelden in ons rapport over de jaarrekening 2022 van Sint Maarten.¹

Voorafgaand aan het bezwaar en op basis van de uitkomsten van deze audit, zal de Algemene Rekenkamer met beide ministers in gesprek gaan. Er moet een realistisch plan worden opgesteld om de rechtmatigheidsfouten op te lossen. In het geval dat de nalevingsfouten aanhouden, kan het bestuur van de Rekenkamer besluiten bezwaar te maken. In dat geval worden de Staten op de hoogte gesteld en kan het bezwaar alleen worden opgeheven via een door de Staten aangenomen Landsverordening.

Het bezwaar moet worden opgelost voordat decharge kan worden verleend aan de betrokken ministers, omdat het verlenen van decharge terwijl er een onopgelost bezwaar is, in strijd is met alle beginselen van goed bestuur. Dit betekent dat de minister van VROMI en de minister van Financiën verantwoordelijk en aansprakelijk blijven voor hun financieel beheer.

1.4 Wettelijke basis

De [Motorrijtuigbelastingverordening](#) regelt onder andere de oprichting van een Wegenfonds voor de aanleg, het onderhoud en de veiligheid van wegen.² [De inkomsten](#) van het fonds bestaan uit:

- een jaarlijks vast te stellen bijdrage uit de algemene middelen van de overheid;
- inkomsten uit motorrijtuigenbelasting;
- het resterende surplussaldo van het laatste rekeningoverzicht van het fonds; en
- overige inkomsten.

De volgende uitgaven worden ten laste van het fonds gebracht:

- wegenbouw, -onderhoud en -veiligheid;
- installatie van verkeersborden en -tekens;
- kosten die verband houden met de inning van motorrijtuigenbelastingen;
- het resterende tekortsaldo van het laatste rekeningoverzicht van het fonds; en
- overige kosten.

De Landsbegroting 2023 houdt geen rekening met het Wegenfonds. In plaats daarvan, is voor infrastructuur NAF 4,1 miljoen begroot.³ We gebruiken de begrotingsposten 'wegenonderhoud', 'openbare verlichting', 'verkeersmanagement' en 'drainage' omdat deze posten naar onze mening ten laste van het Wegenfonds zouden moeten komen.

¹ Artikel 27 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer.

² Artikel 24a van de Motorrijtuigbelastingverordening.

³ Deze waarde vertegenwoordigt de som van de begrotingsposten voor 2023: wegenonderhoud (905), openbare verlichting (906), verkeersmanagement (908) en drainage (909).

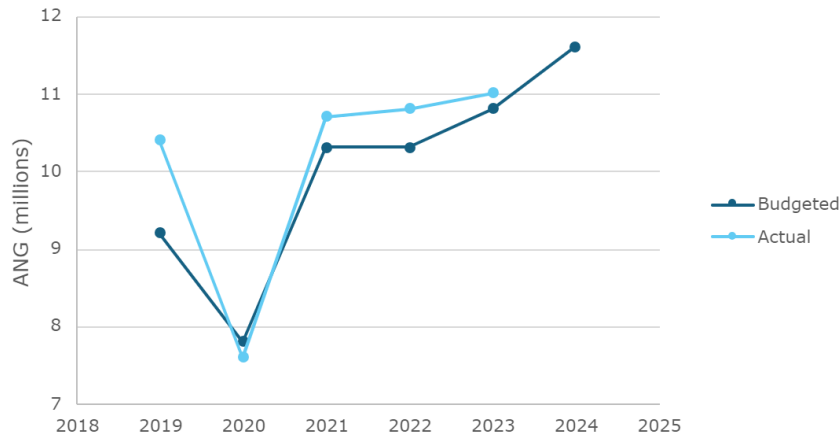
2 MOTORVOERTUIGBELASTINGEN IN HERZIENING

In dit hoofdstuk onderzoeken we de begrote en gerealiseerde inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de uitgaven aan weginfrastructuur voor 2022, 2023 en waar mogelijk 2024. We onderzoeken de toewijzing van deze overheidsfondsen en hoe de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting zijn besteed.

2.1 Inkomsten

Figuur 1 hieronder geeft de MRB-inkomsten voor 2019 weer ten opzichte van de beschikbare cijfers voor 2024.

Figuur 1 : Verloop van de motorrijtuigenbelasting (2019-2024)



Na een daling in MRB-inkomsten tijdens de Covid-19-pandemie, zijn de MRB-inkomsten niet alleen hersteld, maar overtroffen ze ook de niveaus van vóór 2020. In 2022 en 2023 bereikten de inkomsten respectievelijk Naf 10,8 miljoen en Naf 11,0 miljoen.⁴

Tabel 1 geeft de extrapolatie weer van de belangrijkste bevindingen over de totale infrastructuuruitgaven om de verhoudingen van de MRB-inkomsten te illustreren die zijn toegewezen aan de vier specifieke begrotingscategorieën voor weginfrastructuur voor 2022 en 2023. De resultaten laten zien dat de gecombineerde verhoudingen die aan weginfrastructuur werden besteed, 20,9% van de MRB-inkomsten bedroegen in 2022 en 26,5% in 2023.

Dit duidt op een lichte stijging van de toewijzing voor het onderhoud van de weginfrastructuur van 2022 tot 2023, hoewel deze over het geheel genomen lager blijft vergeleken met 2021, toen 34,7% van de MRB-inkomsten werd toegewezen aan weginfrastructuur.

Tabel 1: Totale uitgaven voor weginfrastructuur, 2022 en 2023				
	2022	2022	2023	2023
Categorie	Uitgaven (Naf)	% van MRB-inkomsten	Uitgaven (Naf)	% van MRB-inkomsten
Wegonderhoud	1.222.453	11.3	1.872.192	17.0
Openbare verlichting	488.652	4.5	226.647	2.0
Verkeersmanagement	9.561	0.1	32.598	0,3
Afvoer	535.196	5.0	787.576	7.2
Totale uitgaven	2.255.862	20.9	2.919.013	26.5
Resterende fondsen	8.544.138	79.1	8.080.987	73,5
Totale inkomsten	10.800.000	100,00	11.000.000	100,00

Bron: Uitgavenwaarden per categorie, informatie ontvangen door het ministerie van Financiën, totale MRB-inkomstenwaarden verwijzen naar het 4e kwartaalrapport van de ^{overheid} 2022

⁴Landsverordeningen betreffende de begroting Sint Maarten 2019 – 2024.

Om deze bevindingen te illustreren in individuele gebruikersverhoudingen, wordt in Tabel 2 de bovenstaande bevindingen geëxtrapoleerd naar verhoudingen van de gemiddelde jaarlijkse individuele (benzine) motorvoertuigbelasting van NAF 275.

Resultaten tonen aan dat NAF 57,44 (in 2022) en NAF 72,98 (in 2023) van de gemiddelde individuele (benzine) motorvoertuigbelasting terugvloeide naar het onderhoud van de wegeninfrastructuur. Onze vorige audit toont dat het equivalent van NAF 95,51 per NAF 275 MRB-belasting werd uitgegeven aan wegeninfrastructuur, wat duidt op een daling in 2022 en 2023 vergeleken met 2021.

Tabel 2: Bedrag van de individuele wegenbelasting (NAF 275 voor benzine) die aan infrastructuur is besteed		
Categorie	2022 (in NAF)	2023 (in NAF)
Wegenonderhoud	31.13	46.80
Openbare verlichting	12.44	5.68
Verkeersmanagement	0,24	0,83
Drainage	13.63	19.70
Totale uitgaven aan infrastructuur	57.44	72.98
Resterende fondsen	217.56	202.00
Totale MRB-betaling	275	275
<i>Bron:</i> De verhoudingen zijn berekend op basis van de percentages per jaar (2022 en 2023) die hierboven in Tabel 1 zijn weergegeven.		

2.2 Uitgaven

In Tabel 3 worden de begrote en werkelijke uitgaven voor de begrotingscategorieën 'Wegenonderhoud', 'Openbare verlichting', 'Verkeersmanagement' en 'Drainage' voor de jaren 2022-2023 getoond.

Tabel 3: Begrote en gerealiseerde waarden voor infrastructuur 2022-2023 (in NAF)				
	2022 Begroting	2022 Gerealiseerd	2023 Begroting	2023 Gerealiseerd
Wegonderhoud	2.534.000	1.030.052	2.509.000	1.714.142
Openbare verlichting	630.376	488.651	473.500	226.647
Verkeersmanagement	412.521	9.561	11.700	32.598
Drainage	1.760.832	535.196	1.116.500	791.284
Totaal	5.337.729	2.063.460	4.110.700	2.764.670
<i>Bron:</i> De begrote bedragen hebben betrekking op de nationale begrotingen van 2022 en 2023. Gerealiseerde waarden hebben betrekking op informatie ontvangen uit de vierde kwartaalrapportages van de overheid				

Wat betreft infrastructuurinvesteringen, bieden de toelichtingen van de Landsbegrotingen 2022 en 2023 een planning voor kapitaalinvesteringen in infrastructuur, met name "Landverbeteringen, AN1123". Deze waarden worden uiteengezet in Hoofdstuk 2.7, Tabel 4.

2.3 Begrotingspost: Wegenonderhoud

In de Landsbegrotingen voor 2022 en 2023 is NAF 2,53 miljoen gereserveerd voor wegenonderhoud in 2022 en NAF 2,51 miljoen voor 2023.

Volgens informatie van het Ministerie van Financiën ⁵bedroeg de werkelijke besteding van de begrotingspost voor wegenonderhoud in 2022 41% (NAF 1,03 miljoen) van de begroting en in 2023 68% (NAF 1,71 miljoen). Dit betekent dat deze begrotingspost onderbenut is gebleven.

⁵ Boeking per boekingscombinatie 2022 en 2023: 905, 906, 908, 909.

2.4 Begrotingspost: Drainage

In de Landsbegrotingen voor 2022 en 2023 is NAF 1,76 miljoen toegewezen voor drainage in 2022 en NAF 1,12 miljoen in 2023, wat neerkomt op een daling van 37% ten opzichte van de begroting van 2022 naar 2023.

Informatie van het ministerie van Financiën geeft aan dat 31% (NAF 0,54 miljoen) van het budget voor drainage in 2022 is gebruikt, terwijl 71% (NAF 0,79 miljoen) van het budget voor 2023 is uitgegeven. Dit betekent dat deze begrotingspost onderbenut is gebleven.

2.5 Begrotingspost: Verkeersmanagement

In de Landsbegrotingen van 2022 en 2023 is voor 2022 NAF 412,52 duizend toegewezen voor verkeersmanagement, wat drastisch werd verlaagd tot NAF 11,7 duizend in 2023. Dit vertegenwoordigt een daling van 97%.

Volgens cijfers van het Ministerie van Financiën bedroegen de werkelijke uitgaven aan verkeersmanagement NAF 9,56 duizend in 2022 en NAF 32,6 duizend in 2023. Gegeven deze realisatiecijfers blijft de begrotingsstrategie onduidelijk en blijft deze begrotingspost tevens onderbenut.

2.6 Begrotingspost: Openbare verlichting

In de nationale begrotingen voor 2022 en 2023 is voor openbare verlichting in 2022 NAF 630,38 duizend en in 2023 NAF 473,5 duizend toegewezen, wat neerkomt op een daling van 25% ten opzichte van het geplande budget van 2022 tot 2023.

Volgens data van het Ministerie van Financiën bedroegen de werkelijke uitgaven 78% (NAF 488,65 duizend) in 2022 en 48% (NAF 226,6 duizend) in 2023. Dit werd besteed aan een elektriciteits- en onderhoudscontract met GEBE NV. Deze begrotingspost is onderbenut gebleven.

2.7 Kapitaalinvesteringen

De Toelichtingen bij de Landsbegrotingen 2022-2024 bevatten allemaal geplande infrastructuurinvesteringen onder de code 'AN1123 Landverbeteringen'. Tabel 4 hieronder geeft de som weer van de vermelde infrastructuurprojecten die in de Landsbegrotingen en de Toelichtingen voor 2022-2024 aan bod komen.

Dezelfde projecten uit 2022 en 2023 zijn doorgeschoven naar 2024.⁶ De projecten "Hoofdwegen" en "Verharde onverharde wegen" staan sinds 2022 in de begroting van het land, maar de projectkostenwaarde verandert elk jaar (met verschillen variërend van NAF 0,6 miljoen voor 'Hoofdwegen' en NAF 1,66 miljoen voor 'Verharde onverharde wegen' in de begrotingen van 2022-2024).

	2022	2023	2024
Investering	8.6	14.0	12.7

Bron: Waarden werden verkregen met verwijzing naar de Nationale Begroting en de Begrotingstoelichtende Memoranda 2022, 2023 en 2024; door alle projecten op te tellen die met de code "AN1123" zijn vermeld.

2.8 Overzicht

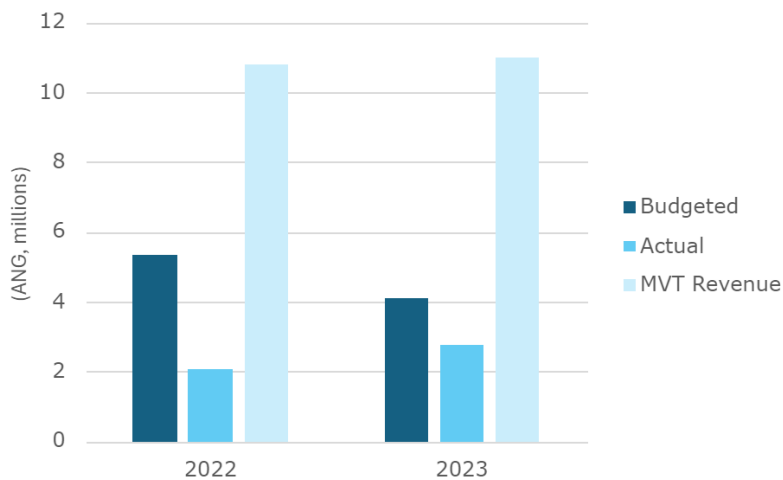
Figuur 2 hieronder toont het totale budget voor 2022 en 2023 naast hun respectievelijke werkelijke uitgaven. In geen van beide jaren werd het volledige budget benut: 39% (NAF 2,06 miljoen) van het budget werd uitgegeven aan wegenonderhoud in 2022 en 67% (NAF 2,76 miljoen) in 2023. MRB-inkomsten voor 2022 en 2023 werden geregistreerd op respectievelijk NAF 10,8 miljoen en NAF 11,0 miljoen.⁷ De budgetten die zijn toegewezen voor wegeninfrastructuur blijven onderbenut, waarbij de gecombineerde budgetwaarden voor 2022

⁶Landsverordening begroting 2024 van Sint Maarten, p.160-165.

⁷Vierde kwartaalrapportage 2023 van de overheid.

en 2023 respectievelijk 49% en 37% van de MRB-inkomsten bedragen. De werkelijke uitgaven waren lager, namelijk 19% van de MRB-inkomsten in 2022 en 25% in 2023.

Figuur 2: *Begrote en werkelijke uitgaven met MRB-inkomsten 2022 en 2023*



Er wordt een kort statusrapport gegeven over de zes aanbevelingen uit onze audit uit 2022, getiteld: "[De allocatie van motorrijtuigenbelasting](#)".

Drie aanbevelingen zijn thans niet opgevolgd:

- (1) Het naleven van de Motorrijtuigenbelastingverordening (MRBO) en de Wegenfondsverordening (WFV);
- (2) Het voorbereiden van de nationale begroting in overeenstemming met de WFV; en
- (3) Het juridisch wijzigen van de MRBO en de WFV.

Deze aanbevelingen zijn niet opgevolgd omdat het Wegenfonds nog steeds niet operationeel is; de Landsbegroting wordt nog steeds opgesteld zonder dat de WFV in acht wordt genomen en de MRFO niet is aangepast.

Bovendien kon Aanbeveling 5 uit het vorige rapport (Periodieke afstemming van infrastructuuruitgaven) niet worden getoetst, omdat de functie van Financieel Controller van VROMI op het moment van deze review, vacant is.

Er is vooruitgang geboekt op het gebied van twee aanbevelingen:

- (1) Het vergroten van het bewustzijn onder alle belanghebbenden over artikel 24a (waarin de oprichting van het Wegenfonds wordt genoemd); en
- (2) Gebruik van meerjarenplannen voor structurele infrastructuurverbeteringen.⁸

Het ministerie van VROMI heeft stappen gezet om de oprichting van een Wegenfonds te plannen. In de begrotingen voor 2022 en 2023 zijn meerjarenplannen voor infrastructuur opgenomen voor de periode 2022 tot en met 2026.

⁸Interview met het afdelingshoofd Nieuwe Projecten d.d. 4 juli 2024.

3 BELEIDSPRIORITEITEN BIJ HET MINISTERIE VAN VROMI

In 2022 wezen de geformuleerde beleidsdoelen op een beweging richting beleidsmatige begroting; er was echter nog steeds geen financiële onderbouwing voor elk beleidsdoel. Dit probleem bleef onopgelost in 2023 en duurt voort tot 2024. Hoewel de toelichtingen op de begroting voor 2023 en 2024 beleidsprioriteiten bevatten, bieden ze geen concrete doelen of geplande uitkomsten.

3.1 Stand van zaken beleidsprioriteiten 2022

Tabel 5 vermeldt de beleidsdoelen voor 2022. Deze doelen worden vergeleken met acties en resultaten voor 2022-2024. Tijdens onze evaluatie hebben we de voortgang van de beleidsdoelen die in 2022 zijn vastgesteld, beoordeeld, die we in ons vorige rapport over de [allocatie van Motorrijtuigenbelasting](#) noemden.

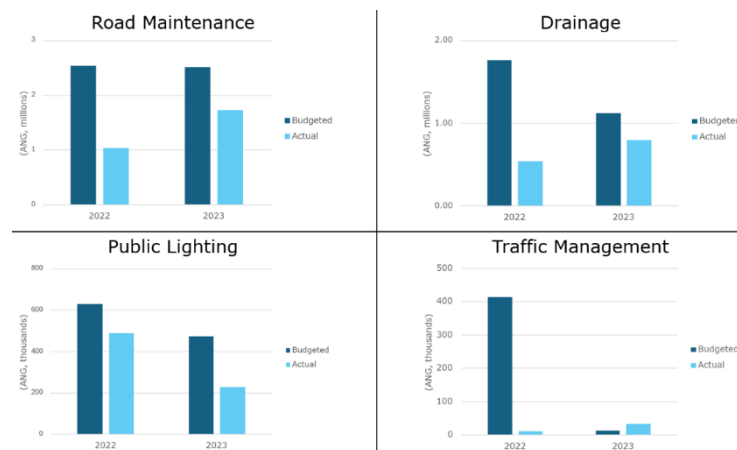
Tabel 5: Landenbegrotingsnota's 2022, VROMI-beleidsdoelen	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reparaties aan Frontstreet (gestart in 2021); 2. Drainageprojecten; 3. Verkeersmarkeringsprogramma (openbare wegen) op belangrijke kruispunten; 4. Repareer/vervang leuningen op plekken waar bijvoorbeeld gevaarlijke bochten voorkomen; 5. Modernisering "VROMI-terrein"; 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Trottoir Hard Oppervlak. Verbeter de veiligheid van trottoirs; 7. Straatverlichting. Speciale voorzieningen die GEBE niet biedt; 8. Bouw een openbaar toilet in Mullet Bay; 9. Vervanging van verkeersborden en straatnamen; 10. Programma voor asfaltwegen en renovatie van wegen;
<p>Bron: Beleidsprioriteiten verwijzen naar de Landsbegroting 2022, paragraaf "2.7 Ministerie van VROMI, Beleidsprioriteiten"</p>	

Beleidsdoelen 1, 2, 4, 5, 6 en 8 zijn niet in uitvoering, aangezien velen te maken hebben met budgetaire uitdagingen. Noodreparaties aan Frontstreet hebben plaatsgevonden maar er zijn nog steeds drainageproblemen. Er bestaat een plan voor de afvoer van water, maar dit is niet actief.⁹ De specifieke kenmerken van beleidsdoel 7 konden niet worden vastgesteld binnen de reikwijdte van deze audit.

Beleidsdoelen 3, 9 en 10 zijn nog steeds gaande. In samenwerking met het Ministerie van TEZVT worden verkeersborden en straatnamen geplaatst voor bezienswaardigheden op het eiland en historische openbare voorzieningen.

Het laatste beleidsdoel, het programma voor het opknappen van wegen, is momenteel actief in de vorm van een project voor "harde onverharde wegen". Bij het analyseren van de begrotingsposten (paragrafen 2.3 tot en met 2.6) ontdekten we dat er sprake is van onderbesteding, wat aangeeft dat de toegewezen fondsen niet volledig worden benut, waardoor er in 2022 en 2023 geld onbesteed blijft. Figuur 3 illustreert de onderbenutting voor elke begrotingspost.

Figuur 3: *Onderbesteding van het budget: wegenonderhoud, drainage, openbare verlichting en verkeersmanagement (2022 – 2023)*



⁹ Interview met het afdelingshoofd Nieuwe Projecten d.d. 4 juli 2024.

De opmerking dat er een gebrek aan begroting zou zijn, komt niet overeen met de onderbenutting van het budget. De toegewezen middelen hadden gebruikt kunnen worden voor infrastructuurprojecten, waaronder de tien beleidsprioriteiten die het ministerie van VROMI heeft vastgesteld. We hebben om een verklaring voor de onderbesteding gevraagd, maar hebben geen antwoord ontvangen.

3.2 Beleidsprioriteiten 2023 en 2024

In de Landsbegrotingen van 2023 en 2024 wordt geen melding gemaakt van de beleidsdoelstellingen die VROMI in 2022 heeft gepubliceerd. In plaats daarvan wordt een set van meerjarige beleidsprioriteiten vastgesteld in de periode van vier jaar van 2022 tot en met 2026. De meerjarige beleidsprioriteiten staan hieronder (in de originele tekst, zoals opgenomen in de begroting in het Engels) vermeld.¹⁰

Resilient, sustainable and responsible spatial development

- i. Create conditions to ensure that all new buildings and investments in infrastructure are built and maintained to withstand bad weather and to prevent overdue maintenance.*
- ii. The aim is to make optimal and efficient use of the available infrastructure.*
- iii. To ensure that spatial development takes place in a way that meets all functional needs and avoids incompatible/conflicting functions.*

Sufficient supply of housing and infrastructure

- i. Improved infrastructure to promote safe mobility and public transport.*
- ii. The aim is to increase the quality and performance of the sewage and water management in such a way that communities are not flooded during severe weather, and infrastructure is not adversely affected.*
- iii. Ensuring safety in public spaces and public roads (working lighting/surveillance cameras) and clean and properly maintained.*

Consistent, effective, efficient, and transparent operation and service provision

- i. Creating clear boundary conditions to promote effective and efficient execution of tasks and to safeguard and realize the goals of the ministry.*
- ii. Employees feel respected and valued for the input/performance they provide and are happy and committed to performing their duties.*
- iii. Integrity is a top priority, and employees proudly wear their civil servant status.*

We hebben geen verklaring kunnen vinden voor het weglaten van de beleidsdoelen voor 2022 (Tabel 5), ook al zijn de meeste van de genoemde punten niet aangepakt. De verschuiving naar meerjarige beleidsdoelen suggereert enige afstemming met onze zesde aanbeveling uit 2022.¹¹

Er is echter nog steeds een gebrek aan financiële planning en een duidelijk actieplan om deze doelen te bereiken. We hebben ook een verandering waargenomen in de mate van verificerbaarheid van beleidsdoelstellingen. In tegenstelling tot de in Tabel 5 genoemde aanbevelingen, bevat de nieuwe set prioriteiten open standaarden zonder duidelijke specificaties.

Beleidsdoelstellingen moeten worden geformuleerd met behulp van de SMART-benadering (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant, Tijdgebonden). Een dergelijke benadering zou ook helpen om beleidsprioriteit (4) transparanter te maken.

¹⁰ Landsverordeningen begroting 2023 en 2024 van Sint Maarten, memorie van toelichting, blz. 81 en 117, resp.

¹¹ Aanbeveling 6 luidt: Maak een meerjarenplan voor de structurele verbetering van de infrastructuur en zorg voor nieuwe investeringen. Zorg dat dit een gefaseerd plan is, dat (eventueel per fase) wordt gefinancierd uit de Landsbegroting.

4 OVERWEGINGEN

Binnen het Ministerie van VROMI zijn de eerste stappen gezet om een operationeel Wegenfonds op te zetten.¹² Dit hoofdstuk geeft een overzicht van mogelijke effecten gerelateerd aan het oormerken van belastinginkomsten voor een Wegenfonds in de huidige context van St. Maarten.

4.1 Algemene overwegingen

Het besluit om een wegenfonds op te richten moet zorgvuldig worden overwogen en met consensus van de overheid. In onze vorige [audit over de allocatie van motorrijtuigenbelasting](#) verzette het ministerie van Financiën zich tegen het oormerken van belastinginkomsten, omdat het van belang was om de fiscale capaciteit te behouden om verschillende beleidsdoelstellingen van de overheid in evenwicht te brengen.

Hieronder worden enkele overwegingen met betrekking tot de constructie en implementatie van een Wegenfonds uiteengezet:

Een wegenfonds kan direct voldoen aan het voordeelbeginsel; degenen die de wegen gebruiken, betalen voor het onderhoud ervan. Tegelijkertijd creëert een dergelijke verdeling van belastinginkomsten een omgeving met een verhoogd potentieel voor ambiguïteit, wat op zijn beurt het risico op niet-naleving en verduistering vergroot.

Het oormerken van belastinginkomsten biedt een klimaat van voorspelbare financiering voor onderhoudsprojecten, aangezien er altijd weggebruikers zullen zijn en op hun beurt altijd belastinginkomsten vanuit de MRB. Het oormerken van dergelijke inkomstenstromen uit de algemene begroting kan echter wel leiden tot ambiguïteit in governance. Grondige overwegingen van de volgende vragen met betrekking tot een wegenfonds zijn noodzakelijk om betere prestaties te bereiken (in wegonderhoud):¹³

- Kan er een bestuur (toezicht) worden gevormd dat daadwerkelijk de belangen van de consument vertegenwoordigt?
- Welke toezichts- en controlerechten heeft het Ministerie van Financiën op de belastinginkomsten die naar het Wegenfonds gaan?

Om effectief te zijn en voordelen te behalen, moet een Wegenfonds zich sterk richten op haar missie, doelstellingen, meetbare uitkomsten, prestatie-indicatoren, lopende kosten en controles op audits. Hierbij zijn onafhankelijke uitvoerende autoriteiten en toetsingsorganen van cruciaal belang.

Een voorbeeld van deze risico's is te zien in het St. Maarten Crime Prevention Fund: het niet indienen van een jaarlijks budget, een beleidsplan met geplande projecten, het implementeren van up-to-date beleid en het realiseren van waarborgen in een Landsverordening om risico's van oneigenlijk gebruik van het fonds te beperken.¹⁴ Dergelijke risico's worden ook benadrukt door de Wereldbank¹⁵ en het IMF.¹⁶

Er is potentieel voor een grotere consistentie en zekerheid van investeringen in de wegeninfrastructuur, terwijl tegelijkertijd de fiscale flexibiliteit van de overheid wordt verminderd, en daarmee ook de capaciteit voor beleidsmatig begroten.

In contexten waarin budgettaire planning en toewijzing vaak vertragingen en onzekerheid ondervinden, kan het toewijzen van belastinginkomsten aan een Wegenfonds dergelijke volatiliteiten verzachten. Tegelijkertijd schendt het omleiden van belastinginkomsten uit het General Fund de beleidsbevoegdheden van de overheid en vermindert het de flexibiliteit om te investeren in bredere

¹² Interview met het afdelingshoofd Nieuwe Projecten d.d. 4 juli 2024.

¹³ Potter, BH (1997, 1 juni). *Dedicated Road Funds: Een voorlopig standpunt over een initiatief van de Wereldbank*. IMF eLibrary

¹⁴ Raad voor Rechtshandhaving. (november 2022). *Tweede vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen inzake het Sint Maarten Criminaliteitsbestrijdingsfonds*.

¹⁵ Gwilliam, K., & Shalizi, Z. (1999, augustus). *Wegenfondsen, gebruikerskosten en belastingen*. Wereldbank.

¹⁶ Potter, BH (1997, 1 juni).

beleidsdoelstellingen naarmate de uitgavenprioriteiten veranderen.¹⁷ Voor de context van Sint Maarten zou dit neerkomen op een daling van de inkomsten ten behoeve van de Landsbegroting van NAF 10,8 tot 11 miljoen per jaar.

Wanneer er al sterke en betrouwbare (voorspelbare) macro-economische, budgettaire en financiële (transparante) beheersvereisten aanwezig zijn, kan een dergelijke structuur theoretisch gezien micro-economische efficiëntiewinsten opleveren.¹⁸

Dit is echter in de praktijk bijzonder moeilijk te bereiken, aangezien een apart wegenfonds extra organisatie vereist die overheadkosten verhoogt door de hierboven genoemde behoefte aan onafhankelijke toezichtstructuren en auditinstanties die de belangen van de consument (belastingbetalers) adequaat vertegenwoordigen en de belangen van de producent kunnen uitsluiten.

Kosten die gepaard gaan met deze extra organisatie en benodigde expertise kunnen mogelijke dalingen in productie- en transportkosten tenietdoen. Dergelijke fondsen worden dus efficiënter besteed aan het verbeteren van de bestaande begrotingsdiscipline van de overheid.¹⁹

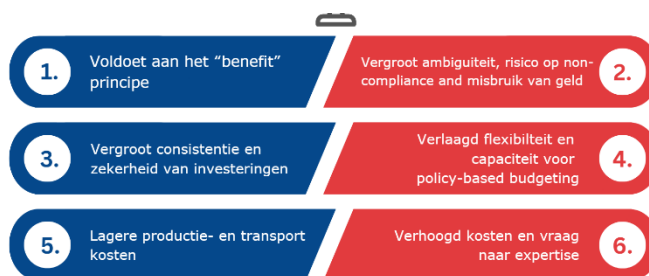
Er is een potentieel voor (micro-economische) efficiëntiewinsten, terwijl tegelijkertijd de overheadkosten stijgen die gepaard gaan met de opbouw, het onderhoud en de controle van het fonds, inclusief het inhuren van de noodzakelijke en relevante technische expertise.

Dit wordt ook weerspiegeld in de aanbevelingen van de Raad voor Rechtshandhaving, die adviseert de financiering van projecten stop te zetten totdat is voldaan aan eerdere aanbevelingen over (de misdaadpreventie), de implementatie van een goede fondsstructuur en governance.²⁰

In 2022 was het ministerie van Financiën geen voorstander van het oormerken van belastinginkomsten. Volgens het ministerie was er sprake van een vermindering van de algehele begrotingsflexibiliteit en van de voorkeur voor beleidsdoelstellingen die het uitgavniveau bepalen, in plaats van de mate waarin inkomsten worden geïnd.²¹

Hoewel er theoretische voordelen zijn, zijn deze in veel gevallen niet haalbaar en worden Wegenfondsen internationaal gezien als een tijdelijke of oplossing voor de korte termijn. De Wereldbank en het IMF raden over het algemeen af om belastinginkomsten te reserveren voor Wegenfondsen, omdat de meeste over het algemeen slecht worden beheerd en inefficiënt zijn op de lange termijn. Figuur 4 geeft de algemene overwegingen weer voor het implementeren van een Wegenfonds.

Figuur 4: Algemene overwegingen



4.2 Opties

Omdat de mogelijke voor- en nadelen hierboven zijn geschetst, wordt dit hoofdstuk afgesloten met een korte samenvatting van de opties die de overheid ter beschikking heeft.

- Implementeer een Wegenfonds, met de focus op het vestigen van sterk bestuur en verantwoording in het beheer, om de meest effectieve resultaten te garanderen. Neem proactieve maatregelen om valkuilen, soortgelijk als die aan het Criminaliteitsbestrijdingsfonds, te vermijden.
- Stop de invoering van een wegenfonds, wijzig de relevante wetten en herleid middelen om het begrotingsproces van de overheid en de toewijzing van motorrijtuigenbelasting te hervormen.
- Laat de status quo voortbestaan. Zonder wetswijziging schendt de overheid de wet, aangezien de Wegenfondsverordening nog steeds van kracht is. De infrastructuur blijft tevens onderfinancierd.

¹⁷(Gwilliam & Shalizi, 1999)

¹⁸Potter, BH (1997, 1 juni).

¹⁹Idem.

²⁰Raad voor rechtshandhaving. (2022, november).

²¹E-mail van de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën dd 24 februari 2022.

5 ONS EPILOOG

Als onderdeel van ons auditprotocol hebben we het Afdelingshoofd Nieuwe Werken (bij afwezigheid van een secretaris-generaal bij het ministerie van VROMI) en de secretaris-generaal van Financiën verzocht de feiten en onze bevindingen te verifiëren middels een nota van bevindingen. De nota is op 2 augustus 2024 aangeboden met het verzoek om uiterlijk 16 augustus 2024 te reageren. We hebben van geen reactie ontvangen.

Vervolgens hebben we het conceptrapport ingediend bij zowel de minister van VROMI als de minister van Financiën met het verzoek om te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. De ministers kregen de gelegenheid om te reageren van 22 augustus 2024 tot en met 29 augustus 2024.

Op 29 augustus heeft de minister van VROMI ons een e-mail gestuurd dat hij zijn kabinet en de relevante departementen heeft verzocht om het rapport te verspreiden en te bespreken. Op basis van zijn e-mail hebben we besloten de mogelijkheid om te reageren te verlengen tot 4 september. We hebben echter geen reactie ontvangen.

De minister van Financiën heeft via haar chef de Kabinet in haar reactie op ons conceptrapport over de jaarrekening 2022 van Sint Maarten aangegeven dat de kwestie van het mogelijke bezwaar met betrekking tot de toewijzing van motorrijtuigenbelasting apart moet worden behandeld. Hoewel ze de wettelijke vereiste om het volledige bedrag toe te wijzen erkent, wees ze erop dat dit in de praktijk misschien niet realistisch is, aangezien het ministerie van VROMI vaak niet in staat is om de begrote bedragen uit te geven. Ze benadrukte dat in 2023, NAF 8 miljoen is goedgekeurd voor investeringen in wegen, maar dat de middelen niet volledig zijn benut, wat duidt op een complexere situatie die nadere beoordeling vereist.

We danken de minister van Financiën en haar staf en de minister van VROMI en zijn staf voor hun medewerking tijdens deze audit.

Ministerie van Financiën. *Boekingen per boekingscombinatie (2022): 905, 906, 908, 909* [Realisatiecijfers per budgetcategorie] [Niet-gepubliceerde ruwe data] . Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën. *Boekingen per boekingscombinatie (2023): 905, 906, 908, 909* [Realisatiecijfers per budgetcategorie] [Niet-gepubliceerde ruwe data]. Ministerie van Financiën

Gwilliam, K., & Shalizi, Z. (1999, augustus). *Wegenfondsen, gebruikerskosten en belastingen*. Wereldbank.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/246361468168249583/pdf/766370JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf>

Raad voor Rechtshandhaving. (2022, november). *Tweede vervolgonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen inzake het Sint Maarten Criminaliteitsbestrijdingsfonds*.
<https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2023/01/Final-version-Eng-translation-report-CBF-.pdf>

Landsverordening, voor de heffing van een belasting op motorrijtuigen (2016, 30 april).
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR207531?&show-wti=false>

Landsverordening Regeling Motorrijtuigbelasting: Artikel 24a (10 oktober 2010).
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR211289>

Potter, BH (1997, 1 juni). *Dedicated Wegenfondss: Een voorlopig standpunt over een initiatief van de Wereldbank* . IMF eLibrary .
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/003/1997/007/003.1997.issue-007-en.xml>

Overheid van Sint Maarten. *Concept Begroting 2019* [Landsbegroting 2019].

Overheid van Sint Maarten. *Begrotingswijziging Dienstjaar 2020 (Getallen Boek)* (1^e ver.)

Overheid van Sint Maarten. *Begroting Dienstjaar 2021 (Getallen Boek)* [Landsbegroting 2021] (3^e ver.)

Overheid van Sint Maarten. *Begroting Dienstjaar 2022 (Getallen Boek)* [Landsbegroting 2022] (4^e ver.)

Overheid van Sint Maarten. *Ontwerpbegroting 2022: Bijlage 2 Toelichting* (Kamerversie)

Overheid van Sint Maarten. *Begroting Dienstjaar 2023 (Getallen Boek)* [Landsbegroting 2023] (4^e ver)

Overheid van Sint Maarten. *Ontwerpbegroting 2023: Bijlage 2 Toelichting* (COM vers.)

Overheid van Sint Maarten. *Financiële Concernrapportage/Uitvoeringsrapportage 4e Kwartaal 2022 Kwartaalrapport 2022*

Overheid van Sint Maarten. *Begroting Dienstjaar 2024 (Getallen Boek)* [Landsbegroting 2024] (3^e ver)

Overheid van Sint Maarten. *Ontwerpbegroting 2024: Bijlage 2 Toelichting* (COM vers.)

Uitvoeringsrapportage Q4 2023 [Vierde Kwartaalrapport 2023]



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer