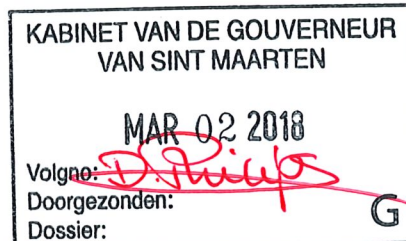




Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten



RvA no. SM/02-18-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening begroting 2017 in verband met wijzigingen van de Kapitaaldienst (uw volgnummer LV-18/0002).

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 15 februari 2018 (ontvangen op 16 februari 2018) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 1 maart 2018 en de vaststelling hiervan in dezelfde vergadering, bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp strekt er volgens het opschrift en de toelichting toe de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017 te wijzigen in verband met mutaties in de Kapitaaldienst die samenhangen met de financiële implicaties van orkaan Irma. Bestudering van het ontwerp en bijbehorende toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Inhoudelijke opmerkingen

(a) Machtiging aan Minister van Financiën

Met dit ontwerp wordt een machtiging verleend aan de Minister van Financiën om een leenovereenkomst aan te gaan. Met deze machtiging vervalt de op 13 februari 2018 afgekondigde tijdelijke regeling van de Minister van Algemene Zaken, tot machtiging van de Minister van Financiën tot het aangaan van de overeenkomst Liquiditeitslening over 2017.¹ De Raad wordt niet gehoord over ministeriële regelingen, maar nu deze regeling met dit ontwerp komt te vervallen acht de Raad enkele opmerkingen met betrekking tot de regeling op zijn plaats.

De Raad is van oordeel dat de gekozen vorm voor de hiervoor genoemde machtiging niet correct is.

¹ AB 2018, no. 10.



Ten eerste omdat een machtiging pas kan worden verleend op het moment dat de verlener zelf bevoegd is de rechtshandeling uit te voeren. Een machtiging is een vorm van vertegenwoordiging. Als men van vertegenwoordiging spreekt, doelt men op de situatie waarbij (i) iemand die daartoe de bevoegdheid heeft (ii) een rechtshandeling verricht (iii) in naam van een ander, met het effect dat de beoogde rechtsgevolgen niet voor hemzelf, maar voor die ander intreden. In dit geval wordt beoogd dat de Minister van Financiën namens het Land een leningsovereenkomst aangaat. Echter impliceert deze machtiging dat de Minister van Algemene Zaken de bevoegdheid heeft om namens het Land leningsovereenkomsten aan te gaan, hetgeen niet het geval is. De Raad vraagt de regering hier rekening mee te houden.

Ten tweede bepalen artikel 102, eerste lid, van de Staatsregeling jo. artikel 46, eerste lid, van de Comptabiliteitslandsverordening dat een dergelijke machtiging bij landsverordening dient te geschieden. Dit betekent dat indien een ander instrument wordt gekozen voor een tijdelijke regeling, op zijn minst voor een instrument dient te worden gekozen waarbij dezelfde actoren zijn betrokken als die bij een landsverordening. In dit geval zijn dat zowel de regering als de Staten. Een ministeriële regeling is slechts een instrument vanuit een specifieke minister en niet een waar zowel regering als de Staten bij zijn betrokken.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad constateert dat artikel 46, eerste lid, van de Comptabiliteitslandsverordening in artikel II van het ontwerp als grondslag voor deze machtiging wordt genoemd. Echter wordt in de overwegingen enkel artikel 102, eerste lid, van de Staatsregeling als grondslag genoemd. De Raad wenst de regering er op te wijzen dat beide artikelen hier als grondslag dienen en derhalve in de overwegingen bij dit ontwerp dienen te worden opgenomen. De Raad adviseert de regering om deze bepaling ook in de overwegingen op te nemen.

Tevens constateert de Raad dat artikel II een verkeerde verwijzing bevat. In artikel II wordt namelijk verwezen naar overeenkomsten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de vastgestelde begroting. Echter dient hier te worden verwezen naar artikel 2, vijfde lid, van de vastgestelde begroting. De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt te corrigeren.

(b) Tekortcompensatie

De ontvangsten die door middel van de onderhavige geldleningen worden ontvangen bieden additionele liquiditeiten voor het dekken van de uitgaven op de gewone dienst.



Echter kunnen deze ontvangsten niet als baat worden geboekt onder het stelsel van baten en lasten. Dit betekent dat met deze geldleningen het begrotingstekort voor 2017 hiermee niet wordt verlaagd. Vooruitlopend op de vastgestelde jaarrekening geeft de Raad de regering in overweging dat indien uit deze jaarrekening blijkt dat inderdaad sprake is van een tekort, de regering op grond van artikel 18, zesde lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft) tegelijk met de jaarrekening dient aan te geven welke maatregelen worden voorgenomen om het tekort te compenseren. De rijksministerraad heeft op 13 juli 2012 een uitspraak gedaan over de interpretatie van voornoemde bepaling. Deze interpretatie komt erop neer dat de tekorten die na afloop van het begrotingsjaar zichtbaar worden, door overschotten in de navolgende jaren moeten worden gecompenseerd.² Als gevolg zal het tekort van 2017 deels in 2018 moet worden gecompenseerd. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Volledigheidshalve merkt de Raad verder op dat indien deze compensatie in 2018 niet plaatsvindt, dat een dergelijke afwijking van de normen van de Rft alleen is toegestaan indien een besluit hierover door de rijksministerraad is genomen op grond van artikel 25 Rft.

(c) Beweegredenen voor het ontwerp

De Raad constateert dat de overwegingen niet overeenkomen met hetgeen in de toelichting wordt gesteld met betrekking tot de beweegredenen voor dit ontwerp. Ook de toelichting kan gericht en duidelijker zijn op dit punt. De noodzaak van deze begrotingswijziging is tweeledig. Ten eerste is deze gelegen in het feit dat de reeds aangetrokken lening van NAf 21,7 miljoen, welke bestemd was voor specifieke kapitaaldienst investeringen nu wordt herbestemd voor de gewone dienst. Ten tweede wordt een nieuwe lening ter grootte van NAf 50 miljoen aangetrokken voor verdere liquiditeitssteun. Dit terwijl er wordt overwogen dat een van de beweegredenen voor dit ontwerp gelegen is in het feit dat de lasten verhoogd moeten worden. Volledigheidshalve merkt de Raad op dat de lasten niet worden gewijzigd met dit ontwerp.

De Raad adviseert de regering om het ontwerp en de toelichting met het oog op het bovenstaande aan te passen.

(d) Afwijking van de normen van artikel 15 Rft

Een van de kaders voor het onderhavige ontwerp vormen de normen uit de Rft.

² Zie College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Advies Cft bij jaarrekening Curaçao 2011*, 12 juni 2014, kenmerk: Cft 201400090, p. 3; College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Halfjaarrapportage*, juli 2012 – december 2012, p. 3



Het onderhavige ontwerp presenteert NAf 509.123.692,- aan baten, terwijl de vastgestelde begrotingswijziging³ NAf 356.992.649,- aan lasten toont. Als gevolg hiervan neemt het begrotingssaldo af naar NAf 152,1 miljoen negatief. De Raad constateert dat niet alle uitgaven worden gedekt door de beschikbare middelen, en dat er dientengevolge sprake is van een begrotingstekort, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 15 Rft. Artikel 25, eerste lid, Rft biedt de regering een mogelijkheid om af te wijken van voornoemd artikel, "*indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen*", mits dit in overeenstemming gebeurt met een beslissing daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk. De regering stelt in de toelichting op de eerste begrotingswijziging dat dit verzoek bij de rijksministerraad reeds is ingediend en dat zij in afwachting zijn op besluitvorming.⁴ Echter wordt in het onderhavige ontwerp geen aandacht besteed aan dit punt waardoor de Raad niet anders kan concluderen dan dat het onderhavige ontwerp niet in overeenstemming is met de normen van artikel 15 Rft.

De Raad adviseert de regering om dit punt in de toelichting te verhelderen.

2. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

In de bijlage zijn de opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard vermeld welke een integraal onderdeel vormen van het advies.

3. Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de ontwerp-landsverordening naar de Staten te zenden nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 1 maart 2018.

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly


Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon

³ Zie artikel I, onderdeel A, AB 2018, no 4.

⁴ AB 2018, no. 4, pg. 6.



BIJLAGE bij het advies d.d. 1 maart 2018, RvA no. SM/02-18-LV

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

Zowel het ontwerp als de toelichting bevat een aantal redactionele en wetstechnische onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden:

- a. De Raad constateert dat in artikel I, onderdeel B, van het ontwerp na de aanhef de eerste volzin dient te worden voorafgegaan met een "1.". Als gevolg hiervan dienen de opvolgende leden te worden vernummerd naar 2 tot en met 6. De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt dienovereenkomstig aan te passen.
- b. De Raad constateert dat de bijlagen bij het ontwerp onvoldoende zorgvuldig zijn opgesteld. Zo ontbreekt bijlage I waardoor de inhoud van de overige bijlagen zijn vernummerd. Ter adstructie is de inhoud van bijlage II opgenomen onder het titelblad voor bijlage I, de inhoud van bijlage III opgenomen onder het titelblad van bijlage II, enzovoort. De Raad adviseert deze onvolkomenheden te corrigeren zodat de toegankelijkheid van het ontwerp wordt verbeterd.
- c. De Raad constateert dat enkele onderdelen van de begroting slecht leesbaar zijn. Ter adstructie hiervan wijst de Raad op de (sub)kopjes in bijlage IV, de Verzamel en Consolidatiestaat, bij het ontwerp. De verminderde leesbaarheid belemmert de toegankelijkheid van de begroting. De Raad adviseert om de leesbaarheid te verbeteren door een grotere lettertype te hanteren in tabellen en door tabellen van hogere kwaliteit te gebruiken. Voorts adviseert de Raad om bij het opstellen van de begroting rekening te houden met het gegeven dat in de wetgevingsprocedure (en daarna) zwart/wit-kopieën gemaakt worden van de begroting. Met het oog hierop adviseert de Raad om kleurencombinaties te gebruiken die voldoende kleurcontrast hebben indien een zwart/wit-kopie wordt gemaakt.
- d. De Raad adviseert de toelichting te controleren op taalkundige misslagen. De Raad geeft de volgende voorbeelden ter adstructie:
 - Op pagina 1, tweede alinea, tweede volzin, adviseert de Raad om "dotatie" te vervangen met "donatie".
 - Op pagina 1 wordt de term "Rijksministerraad" niet consequent opgeschreven. De ene keer wordt deze met een hoofdletter geschreven en de ander keer niet. De Raad adviseert om dit woord consequent op te schrijven.