



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

KABINET VAN DE GOUVERNEUR
VAN SINT MAARTEN

APR 17 2018

Volgno: *[Handwritten signature]*

Doorgezonden:

Dossier: *[Handwritten signature]* G

RvA no. SM/06-18-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2018 (Landsverordening begroting 2018) (uw volgnummer LV-18/0001).

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 12 april 2018 (ontvangen op dezelfde datum) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 17 april 2018 en de vaststelling hiervan in dezelfde vergadering, bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp strekt er volgens de overwegingen en de toelichting toe de begroting van het Land voor het dienstjaar 2018 vast te stellen. Bestudering van het ontwerp en bijbehorende toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Intrekking van reeds ingediende ontwerpbegroting 2018

De Raad wenst volledigheidshalve voorop te stellen dat dit niet het eerste ontwerp tot vaststelling van de begroting 2018 is. Thans ligt bij de Staten immers een ontwerp tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2018. Voornoemde ontwerp is echter vóór de orkaan Irma bij de Staten ingediend. In dit kader merkt de Raad op dat zolang een ontwerp-landsverordening nog niet door de Staten is goedgekeurd, deze op grond van artikel 87 van de Staatsregeling kan worden ingetrokken. Deze intrekking geschiedt door tussenkomst van de Gouverneur,¹ nadat het voornemen tot intrekking van de ontwerp-landsverordening is behandeld in de ministerraad.² De Raad adviseert de regering om de reeds ingediende begroting 2018 in te trekken om geldigheidsvraagstukken te voorkomen.

¹ Artikel 88, tweede lid, van de Staatsregeling.

² Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving van Sint Maarten, versie 1.1, p. 19.



2. Wetgevingskwaliteitstoets JZ&W

Uit onderzoek is gebleken dat (de laatste versie van) het ontwerp niet inhoudelijk is getoetst door de Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving van het Ministerie van Algemene Zaken. De Raad is zich ervan bewust dat achter dit ontwerp grote spoed zit, maar wil de regering er desalniettemin op wijzen dat het ontwerp volgens het gangbare beleid van de regering, eerst verzonden wordt aan de Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving van het Ministerie van Algemene Zaken vóór indiening van een adviesverzoek bij de Raad over het ontwerp. Dit is ook als zodanig vastgelegd in de organisatieregelgeving³ en het Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving van Sint Maarten. De Raad wijst in dit kader voorts op diens rol als laatste adviesorgaan van de regering, zoals ook volgt uit (de toelichtingen op) de Staatsregeling en de Landsverordening Raad van Advies.

De Raad meent dat in het onderhavige geval een wetgevingskwaliteitstoets door de Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving had kunnen helpen om een groot deel van de juridische, wetstechnische en redactionele onvolkomenheden in een eerder stadium te corrigeren. Meer algemeen acht de Raad het wenselijk om wetgevingsproducten de gebruikelijke procedure te laten doorlopen aangezien dit de algehele kwaliteit van de wetgeving verhoogt. De Raad vraagt de regering om de toegevoegde waarde van een dergelijke toetsing vooraf niet te onderschatten en in de voorbereidingsfase hier ook rekening mee te houden.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

3. Aandachtspunten voor verdere verbetering

Voordat specifiek wordt ingegaan op de inhoud van de ontwerpbegroting 2018 wenst de Raad een aantal essentiële elementen van (ontwerp)begrotingen onder de aandacht te brengen waar de Raad in een eventueel te volgen begrotingswijziging verbetering in hoopt te zien.

De Raad is zich ervan bewust dat het opstellen van een begroting die aan alle wettelijke eisen voldoet op dit moment een grote opgave is voor de regering. Ook heeft de Raad begrip voor de bijzondere situatie waar het Land zich nu in bevindt. Toch adviseert de Raad de regering om meer waarde te hechten aan het principe van beleidsmatige begroting zoals deze in artikel 14 van de Comptabiliteitslandsverordening wordt uiteengezet. Artikel 14,

³ Artikel 12 van de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid en artikel 11 van het Organisatiebesluit Algemene Zaken.



tweede lid, van de Comptabiliteitslandsverordening bepaalt dat de begroting zowel per hoofdstuk als per functie wordt toegelicht. De daarop volgende leden drie tot en met zes van dezelfde bepaling noemen de gegevens die de toelichting bij de begroting moet bevatten, waaronder de factoren die aan de ramingen ten grondslag liggen en (voor zover mogelijk) gegevens over de omvang van de activiteiten of prestaties die worden beoogd.

In dit kader verwijst de Raad ook naar hetgeen door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Cft) in zijn schrijven van 13 april 2017 inzake de begrotingsvoorbereiding 2018 is gesteld.⁴ Volgens het Cft dient de begroting volledig, controleerbaar, ordelijk en volledig toegelicht te zijn. Waar het Cft het heeft over een beleidsarme begroting, wordt bedoeld dat voor bestaand beleid wordt begroot en indien tijdens de uitvoering van de begroting blijkt dat additionele financiële ruimte beschikbaar komt, nieuw beleid in de begroting kan worden opgenomen middels een begrotingswijziging.

Dit zou betekenen dat een beleidsvoornemen niet alleen duidelijk moet worden geformuleerd, maar ook dat aangegeven zou moeten worden welke activiteiten/projecten zullen worden verricht om dat voornemen te bewerkstelligen en met name welke meetbare resultaten daaraan ten grondslag gedurende de uitvoering daarvan worden verwacht en hoe dit alles tot uitdrukking komt in de daarbij behorende begrotingsposten. De Raad acht het wenselijk dat beleidsvoornemens gekoppeld worden aan de in het betreffende dienstjaar daarvoor begrote bedragen, dan wel op de daaropvolgende dienstjaren in de meerjarenbegroting.

Tevens adviseert de Raad om in de toelichting aandacht te besteden aan het (kort) uiteenzetten van de huidige situatie. Immers, goede beleidsbepaling kan pas effectief zijn indien een degelijke evaluatie van de huidige situatie daaraan ten grondslag ligt. Dit maakt tevens aan een ieder kenbaar met welke problemen de regering en het Land kampen en op welke manier de regering deze wenst op te lossen, en laat zelfs ruimte open voor het identificeren van positieve beleidsaspecten die de regering wenst uit te breiden en te versterken. Dit alles (in samenhang) uitgevoerd, vergemakkelijkt de evaluatie van het gevoerde beleid en levert een bijdrage aan de ordentelijkheid en controleerbaarheid van zowel de begroting als de toekomstperspectieven van het Land.

⁴ College Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Begrotingsvoorbereiding 2018*, 13 april 2017, kenmerk: Cft 201700063.



Dit zou ook kunnen bijdragen aan het beter in kaart brengen van de toekomstperspectieven en de continuïteit en stabiliteit van de financiële positie van het Land.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

4. Begrotings- en verantwoordingscyclus

Ingevolge de Comptabiliteitslandsverordening bestaat de begrotingscyclus niet alleen uit het opstellen en uitvoeren van de begroting, maar ook uit het afleggen van verantwoording hierover. Dit is een continu proces dat wordt gecoördineerd en bewaakt door de Minister van Financiën.⁵ De Comptabiliteitslandsverordening kent ten behoeve van deze cyclus diverse procedurele bepalingen, welke tevens data inhouden. In het kader van het begrotingscyclus wordt ook veel waarde gehecht aan de jaarrekeningen. In dit kader heeft de Raad kennisgenomen van het feit dat de opgestelde jaarrekening 2016 uiterlijk 31 augustus 2017 aan het Cft verstrekt had moeten worden, maar tot op heden nog niet door het Cft is ontvangen.⁶ Door het uitblijven van deze jaarrekening ontbreekt een belangrijke bron van informatie die, tezamen met de bijbehorende toelichtingen, een zodanig inzicht in zowel de financiële positie van het Land als de baten en lasten van de collectieve sector geven. Hierdoor wordt het moeilijk om de voorgestelde wijzigingen binnen een financieel- economische context te plaatsen, analyseren en beoordelen. Ten behoeve van een deugdelijk financieel bestuur adviseert de Raad dan ook om gevolg te geven aan paragraaf 4 van de Comptabiliteitslandsverordening. Hierdoor krijgen niet alleen de Staten, maar ook de inwoners van Sint Maarten, meer inzicht in de financiële situatie van het Land en de collectieve sector. Met het oog op de precaire financiële positie van het Land na de orkaan Irma adviseert de Raad deze procedurele bepalingen en bijbehorende data strikt na te leven. De Raad beaamt de stelling van de regering op pagina 8 van de toelichting dat technische assistentie van onder andere het IMF is ingewonnen. Het is niet te betwisten dat Irma heeft geleid tot een verslechtering van de financiële administratie van het Land. Echter stammen deze problemen omtrent de financiële administratie van vóór de orkaan. Zo heeft het Land steeds moeten kampen met ICT- en capaciteitsproblemen op de nodige afdelingen.

⁵ Zie het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Comptabiliteitslandsverordening.

⁶ College Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Rappel begrotingsstukken en verantwoordingsinformatie Sint Maarten*, 14 maart 2018, kenmerk: Cft 201800080.



De Raad ziet dan ook graag een structurele oplossing voor de problemen in dit kader en adviseert de regering om de nodige stappen te ondernemen voor ondersteuning van en assistentie bij de financiële administratie.

5. Wettelijke eisen

De landsverordening tot vaststelling van de begroting, en de daarbij behorende toelichting, dient in zijn geheel te voldoen aan de bepalingen en de eisen die zijn opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rft), de Staatsregeling en de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad constateert dat het onderhavige ontwerp niet voldoet aan de normen gesteld in voornoemde wetten.

Ten eerste constateert de Raad dat door het feit dat niet alle uitgaven worden gedekt door de beschikbare middelen, sprake is van een begrotingstekort, waardoor niet voldaan wordt aan artikel 15 Rft en artikel 100, tweede lid, van de Staatsregeling. Echter is op 16 maart 2018 door de Rijksministerraad besloten om op grond van artikel 25 Rft akkoord te gaan met het afwijken van de normen van artikel 15 Rft voor de begrotingen 2017 en 2018 van het Land. Dit betekent dat voor zover de normen van artikel 15 Rft gelden, het Land daar in de onderhavige begroting niet aan hoeft te voldoen. Zo mag ook worden afgeweken van artikel 100, tweede lid, van de Staatsregeling, welke eist dat de begroting van het Land sluitend moet zijn. De Raad zal dan ook in het onderhavige advies niet toetsen aan de normen van artikel 15 Rft. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Ten tweede constateert de Raad dat de toelichting bij het onderhavig ontwerp ontoereikend is en niet voldoet aan de vereisten gesteld in de artikelen 14 en 15 van de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad wenst in dit kader op te merken dat het eerder aangehaalde besluit van de Rijksministerraad alleen betrekking heeft op artikel 15 Rft en artikel 100, tweede lid, van de Staatsregeling. Er zal dus nog altijd voldaan moeten worden aan de normen van de Comptabiliteitslandsverordening, nu deze normen niet worden geraakt door het besluit van de Rijksministerraad. Het is van groot belang dat de begroting zodanig is opgemaakt dat deze overzichtelijk en controleerbaar is om op deze manier invulling te geven aan de wettelijk verankerde "checks and balances". De Raad erkent dat gezien de huidige omstandigheden het voor de regering op dit moment moeilijk is om hier uitvoering aan te geven maar wenst de regering er alsnog op te wijzen dat ter bevordering van deze



“checks and balances” het van uitermate groot belang is om het ontwerp van een grondige en gedetailleerde toelichting te voorzien.

Er wordt met betrekking tot de begroting en met name het beleidsdeel het volgende door de regering gesteld: “*Sint Maarten beschikt nog niet over een gedetailleerd holistisch herstelplan met de kaders voor de ontwikkelroute van het eiland met als gevolg dat het op Irma afgestemde beleidsdeel in deze begroting nog niet gepresenteerd kan worden.*”⁷ De regering heeft daarom gekozen om de beleidsvoornemens zoals deze vóór de orkaan bestonden op te nemen. De Raad acht dit weinig realistisch gezien de gewijzigde inzichten en plaatselijke situatie. Het is moeilijk voor te stellen dat de vóór de orkaan geldende prioriteiten nog wel actueel zijn indien daar toch middelen voor blijken te zijn. Het ontbreken van weloverwogen beleidsvoornemens die gekoppeld zijn aan niet deugdelijke toelichtingen verzwakt mede de autorisatie-, sturings-, en beleidsfunctie van de begroting als een afgeleide van het budgetrecht van de Staten. Door geen volledig beeld te presenteren wordt dan ook afbreuk gedaan aan het parlementair debat. De Raad hoopt dat op korte termijn meer inzicht zal worden verkregen in de beleidsvoornemens en plannen voor het Land gedurende het dienstjaar 2018. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

6. Algemene opmerkingen over begroting 2018

Op pagina 3 van de toelichting worden de belangrijkste zaken voor de korte termijn maatregelen die een beperking van het kostenniveau bewerkstelligen genoemd. Wat niet valt af te leiden uit het onderhavige ontwerp is welke maatregelen het Land voornemens is in 2018 te nemen om het huidige tekort zo beperkt mogelijk te houden. De Raad adviseert de regering om het ontwerp op dit punt aan te passen. De Raad acht dit des te meer van belang in het kader van de door de Rijksministerraad gestelde voorwaarden voor de begroting van 2018. Meer specifiek de voorwaarde dat het tekort op de begroting van 2018 het bedrag van NAf 254,7 miljoen niet mag overschrijden. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Uit pagina 4 van de toelichting valt af te leiden dat de situatie met betrekking tot de verplichte ziektekostenverzekering een van de belangrijkste financiële risico's vormt voor het Land en feitelijk niet houdbaar is.

⁷ Toelichting op het ontwerp, p. 2.



De regering stelt in dit kader dat het noodzakelijk is om op korte termijn deze problematiek aan te pakken en niet te wachten op de invoering van de "National Health Insurance".⁸ Echter blijkt nergens uit de begroting 2018 hoe de regering voornemens is om deze onhoudbare situatie aan te pakken in het dienstjaar 2018. De Raad adviseert de regering om in de toelichting nader in te gaan op dit punt, dan wel het ontwerp hierop aan te passen.

Op pagina 4 wordt ook gewezen op andere financiële risico's: "*Voorts zijn er financiële risico's met betrekking tot de verliesgevendheid van het postkantoor, Winair, maar ook binnen de overheids N.V.'s zoals de Harbour*". De Raad maakt uit berichtgeving op dat Winair niet verliesgevend is.⁹ Het is de Raad onduidelijk wat de financiële risico's met betrekking tot Winair zijn. De Raad adviseert deze zin te herformuleren dan wel in de toelichting in te gaan op deze financiële risico's.

7. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

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

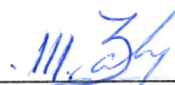
8. Conclusie

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

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 17 april 2018.

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly




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

⁸ De invoering van de "National Health Insurance" wordt beoogd per 1 januari 2020.

⁹ 'Winair flying towards a brighter tomorrow', *The Daily Herald* 19 juli 2017, p. 1.



BIJLAGE bij het advies d.d. 17 april 2018, RvA no. SM/06-18-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. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het ontwerp na diens bekrachtiging in werking treedt op 1 januari 2018 zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst. Deze bewoording is niet conform de Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten (hierna: Ar). De Raad adviseert deze bepaling aan te passen in overeenstemming met aanwijzing 126, onderdeel 2, van de Ar. In dit kader merkt de Raad voorts op dat de inwerkingtredingsbepalingen van de vastgestelde begrotingen van de afgelopen jaren met elkaar verschillen qua formulering. De Raad adviseert de regering om een standaard model aan te houden voor de inwerkingtredingsbepaling van begrotingen.
- b. De Raad constateert dat terminologie niet consequent wordt gehanteerd. Voor bijvoorbeeld het orgaan de Rijksministerraad worden de volgende termen gebruikt: 'RMR' op pagina 2 van de toelichting, 'rijksministerraad' op pagina 5 van de toelichting en 'RmR' op pagina 10 van de toelichting. De Raad adviseert de regering om ten behoeve van congruentie het gebruik van terminologie consistent toe te passen.
- c. De Raad adviseert in de gehele begroting, inclusief diens bijlagen, de Nederlands-Antilliaanse gulden in overeenstemming met aanwijzing 59, tweede onderdeel, van de Ar aan te geven met het valutateken 'NAf'.
- d. De Raad constateert dat hoofdletters niet worden doorgevoerd conform aanwijzing 72 van de Ar. Ter illustratie worden steeds in de toelichting verwezen naar 'het land' terwijl dit met een hoofdletter dient te geschieden: 'het Land'.
- e. De Raad constateert dat de Inhoudsopgave onjuist is nu het voorwoord daar niet in staat opgenomen. De Raad adviseert om de inhoudsopgave te corrigeren.
- f. De Raad adviseert om op pagina 2, tweede bullet, van de toelichting het zinsnede 'artikel 25 van de rijkswet' te vervangen met 'artikel 25 van de Rijkswet financieel toezicht'.



Indien gewenst kan deze hier voor het eerst in de toelichting worden gedefinieerd. Dit gebeurt in het onderhavige ontwerp pas op pagina 7, terwijl deze al eerder wordt gebruikt.

- g. De Raad adviseert om op pagina 2, derde bullet, van de toelichting 'een land' te vervangen met 'het Land'.
- h. De Raad adviseert de regering om de volgende zinsnede op pagina 8 van de toelichting te corrigeren nu de zin niet loopt: *'Gedurende het boekjaar 2018, met assistentie van het IMF, beter in staat zijn inzicht te verschaffen over de financiële situatie van het land.'*
- i. De Raad adviseert om op pagina 11 van de toelichting de zinsnede 'Maart, Juni en December' te vervangen met 'maart, juni en december'.
- j. De Raad adviseert om op pagina 12 van de toelichting 'reimbursable' te vervangen met 'reimbursable'.
- k. De Raad constateert dat de tabel voor de motorijtuigenbelasting op pagina 14 van de toelichting ontbreekt. De Raad adviseert de regering om dit te corrigeren.
- l. De Raad adviseert om op pagina 16, eerste alinea, eerste volzin, van de toelichting het woord 'betalingsverplichting' te vervangen met 'betalingsverplichtingen'.
- m. De Raad adviseert om op pagina 16, eerste alinea, laatste volzin, van de toelichting de zinsnede 'en is dus vanaf maart is aanvullende liquiditeitssteun nodig.' te vervangen met 'en is dus vanaf maart aanvullende liquiditeitssteun nodig.'
- n. De Raad adviseert om conform aanwijzing 72 van de Ar op pagina 18, eerste alinea, vierde volzin, van de toelichting 'CoM' te vervangen met 'ministerraad'.