



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/08-17-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-17/0009).

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 26 juli 2017 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergaderingen van de Raad d.d. 8 augustus 2017 en d.d. 11 augustus 2017 en de vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 11 augustus 2017, 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.

Samenvatting: De Raad onderschrijft de geleverde inspanning van de regering om de bij wet vastgestelde tijdlijn van de begrotingscyclus zoveel mogelijk in acht te nemen en om een kwalitatief betere ontwerp-begroting op te stellen. Niettemin uit de Raad diens zorgen over het begroten van structurele inkomsten waarvan allermist zeker is dat de daarvoor benodigde regelgeving voor 1 januari 2018 is vastgesteld. Ook constateert de Raad dat diverse belangrijke begrotingsposten en -overzichten niet of onvoldoende worden toegelicht. Voorts maakt de Raad onder meer enkele opmerkingen over het niet beschikbaar stellen van middelen voor kostenposten waarvan dit wenselijk wordt geacht.

1. Inleiding

De Raad stelt vast dat de onderhavige begroting een vooruitgang vormt ten opzichte van de begroting van vorig jaar. Dit ontwerp bestendigt daarmee de ingezette lijn van de afgelopen jaren van verbeteringen van de begrotingen.

RvA no. SM/08-17-LV

1

Handwritten signature/initials.



De Raad adviseert om hierop voort te bouwen en verwacht dat in de komende jaren steeds meer stappen in die richting gezet zullen worden wat betreft de presentatie, kwaliteit, structuur en inhoud van de ter advisering aan te bieden ontwerpbegrotingen. Een punt van aandacht blijft hierbij de leesbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van de begroting.¹

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 verbetering in hoopt te zien. Op deze wijze kan gestreefd worden naar betere jaarlijkse begrotingen en, daarop aansluitend, meerjarenbegrotingen. Dit alles vergemakkelijkt het opstellen van begrotingen, bevordert de inzichtelijkheid daarvan en de continuïteit van de overheidsfinanciën.

2. Aandachtspunten voor verdere verbetering

De Raad adviseert de regering meer waarde te hechten aan het principe van de beleidsmatige begroting zoals deze in artikel 14 van de Comptabiliteitslandsverordening wordt uiteengezet. Artikel 14, 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.² 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 enkel bestaand beleid wordt begroot en dat 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.

Het bovenstaande zou betekenen dat een beleidsvoornemen niet alleen duidelijk moet worden geformuleerd, maar ook dat aangegeven zou moeten worden welke activiteiten of projecten zullen worden verricht om dat voornemen te bewerkstelligen. Bij dit laatste dient dan met name aandacht te worden besteed aan welke meetbare resultaten daaraan ten grondslag worden verwacht gedurende de uitvoering daarvan en hoe dit alles tot uitdrukking komt in de daarbij behorende begrotingsposten. De Raad acht het wenselijk dat

¹ Zie de eerste opmerking in de bijlage bij dit advies.

² College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Begrotingsvoorbereiding 2018*, 13 april 2017, kenmerk: Cft 201700063.



beleidsvoornemens gekoppeld worden aan de in het betreffende dienstjaar daarvoor begrote bedragen, dan wel op de daaropvolgende dienstjaren in de meerjarenbegroting. In dit kader constateert de Raad dat in de toelichting op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid de eerste stappen daartoe worden gezet door concrete beleidsvoornemens te koppelen aan specifieke bedragen. De Raad adviseert op deze stappen voort te borduren en daaraan bredere toepassing te geven, ook bij andere ministeries. Hierbij is ook het opnemen van een tijdsplanning voor de realisering van deze voornemens van belang.

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. 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.

3. Wettelijke eisen: toelichting en beleidsmatige begroting

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. Het is van groot belang dat de begroting in evenwicht is en 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". Ter bevordering daarvan is een grondige en gedetailleerde toelichting van groot belang. De Raad onderstreept de noodzaak van het opstellen van begrotingsposten die hun uitleg en vertaling vinden in een bijbehorende en vooral toereikende toelichting.

De Raad constateert dat de begroting 2018 op verschillende onderdelen is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Echter is deze nog niet geheel conform de normen van de Rft en de Comptabiliteitslandsverordening opgesteld. In dit kader constateert de Raad dat de toelichting niet in alle opzichten voldoet aan de vereisten gesteld in de artikelen 14 en 15 van de Comptabiliteitslandsverordening en artikel 15 van de Rft. Daarnaast constateert de Raad dat de verwachte realisaties over 2016 niet zijn



opgenomen, waarmee ook niet wordt voldaan aan artikel 15, tweede lid, van de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad vraagt hiervoor de aandacht. De Raad constateert dat in het huidige ontwerp niet altijd duidelijke en meetbare beleidskaders zijn geformuleerd. Ter adstructie wijst de Raad op het beleidsvoornemen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport om zich te richten op *“het zorgdragen voor beleidsprogramma’s en wet- en regelgeving inzake jeugd, en het toezicht op de uitvoering hiervan”*³ en het beleidsvoornemen van het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid om *“wet- en regelgeving te verbeteren”*.⁴ De Raad merkt op dat deze beleidsprioriteiten zeer algemeen van aard zijn. Gelet op het ontbreken van specifieke beleidskaders en een toereikende toelichting doet zich een situatie voor waarin posten en beleidskeuzes minder nauwkeurig en inhoudelijk beoordeeld en gecontroleerd kunnen worden. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

4. Algemene opmerkingen over begroting 2018

De Raad constateert dat er diverse structurele inkomstenverhogende maatregelen worden begroot die nog niet in vastgestelde wetgeving zijn gegoten. De Raad acht de haalbaarheid van deze verwachte structurele inkomsten, die pas volledig gerealiseerd kunnen worden door wijzigingen van regelgeving die per 1 januari 2018 in werking zouden moeten treden, in steeds grotere mate twijfelachtig, mede gelet op de tijdrovendheid van dergelijke procedures en de beperkte tijd die nog tot het einde van 2017 resteert. Daarbij weegt de Raad mee dat een aantal van deze maatregelen reeds in de begroting 2017 zijn opgevoerd en de daarvoor benodigde regelgeving nog immer niet is vastgesteld of zelfs is aangeboden aan de Raad ter advisering. Ter illustratie hiervan wijst de Raad op de maatregelen betreffende de verhoging van de leges voor vestigings- en vervoersvergunningen, de heffing voor vertrekkende passagiers en de reclamebelasting. De Raad acht dit zorgwekkend, temeer omdat het hier *structurele* inkomstenverhogende maatregelen betreft en daardoor het niet slagen van de realisatie ook van invloed zal zijn op de meerjarenbegroting.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Er is ook een structurele uitgavenbeperkende maatregel die, net als vorig jaar, wordt opgevoerd: de hervorming van het pensioenstelsel. Daarover wordt op pagina 4 van de toelichting opgemerkt: *“De destijds aangekondigde wijziging van het pensioenstelsel per 1 januari 2017 bleek onvoldoende realistisch, waardoor voor dit onderwerp nu gekoerst wordt op een ingangsdatum van 1 januari 2018.”* De Raad betwijfelt of deze nieuwe beoogde ingangsdatum realistisch is omdat het wetsontwerp die deze wijzigingen in het pensioenstelsel

³ Toelichting op de ontwerp-begroting 2018, p. 36.

⁴ Ibid., p. 42.



moet doorvoeren nog niet aan de Raad is aangeboden. Gezien het korte tijdsbestek tot het einde van het jaar en de nog plaats te vinden behandeling in het parlement, betwijfelt de Raad of deze maatregel op tijd en in de thans door de regering voorgestelde vorm wordt doorgevoerd.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Uit pagina's 6 en 7 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. 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".⁵ 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 7 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.⁶ Het is de Raad daardoor 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.

Ter realisering van de structurele inkomsten voor 2018 wordt uitgegaan van onder meer een bedrag van NAf 5 miljoen aan extra belastinginkomsten. De regering stelt dat dit bedrag het resultaat zal zijn van de verwachte hogere compliance door investeringen in de Belastingdienst.⁷ Op 4 mei 2017 heeft het Cft positief geadviseerd op een leenaanvraag van het Land, waarin een bedrag van NAf 6 miljoen is aangevraagd voor investeringen in de Belastingdienst.⁸ De Raad volgt de regering in haar standpunt dat een verhoogde compliance zal zorgen voor extra inkomsten, maar vraagt zich niettemin af hoe de regering tot een bedrag van NAf 5 miljoen is gekomen.

De Raad adviseert om dit bedrag in de toelichting nader te onderbouwen.

Op pagina 17 van de toelichting wordt gesteld dat de casinofees (het speelvergunningsrecht) vanaf 2018 zullen worden geïndexeerd, hetgeen uitmondt in een verhoging van een structureel bedrag van NAf 6 miljoen. Onder verwijzing naar het ontwerp van Landsverordening, houdende regels met

⁵ De invoering van de "National Health Insurance" wordt beoogd per 1 januari 2020.

⁶ 'Winair flying towards a brighter tomorrow', *The Daily Herald* 19 juli 2017, p. 1.

⁷ Toelichting op de ontwerp-begroting 2018, p. 14.

⁸ College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Advies bij leenaanvraag investeringen 2017*, 4 mei 2017, kenmerk: Cft 201700088.

mk



betrekking tot het oprichten en het verwerven of vervreemden van aandelen in de Ontwikkelingsbank van Sint Maarten en tot wijziging van diverse landsverordeningen teneinde de inkomsten voor de Landskas structureel te verhogen, acht de Raad dit bedrag niet goed te verklaren. De regering stelt namelijk in de toelichting bij laatstgenoemd ontwerp dat het totaal aan casinofees in 2017 voor alle huidige casino's bij elkaar naar verwachting NAf 7.030.111 bedraagt. Dit zal, volgens de regering, na de beoogde indexering naar verwachting resulteren in een totaal van NAf 8.530.333. De Raad komt daarmee niet tot een verhoging van NAf 6 miljoen zoals in het voorliggende ontwerp wordt begroot.

De Raad vraagt de regering om deze verhoging dienovereenkomstig te corrigeren, dan wel toe te lichten waarom dit bedrag wel verantwoord is begroot.

5. De meerjarenbegroting

Uit artikel 13 van de Comptabiliteitslandsverordening volgt dat een meerjarenbegroting verplicht deel uitmaakt van de begroting. Door middel van deze meerjarenbegroting kunnen de effecten van beleid over meerdere jaren worden uitgewerkt, aangezien deze immers niet zijn beperkt tot één dienstjaar. Het tweede lid van voornoemd artikel geeft daarbij aan dat de meerjarenbegroting zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de systematiek van de ingediende begroting en wordt voorzien van een toelichting. De ramingen worden daarbij voor de gewone dienst tenminste gerangschikt naar economische categorieën en voor de kapitaaldienst vermeld per te ramen investering en krediet. De Raad constateert echter dat de meerjarenbegroting zeer summier is en ten aanzien van meerdere aspecten niet voldoet aan deze normen van artikel 13, tweede lid, van de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Met betrekking tot de meerjarenbegroting is het de Raad voorts niet duidelijk op welke wijze rekening wordt gehouden met de aflossing en betaling van rente op de lopende leningen.

De Raad vraagt de regering om dit duidelijk aan te geven in de meerjarenbegroting, dan wel om dit punt nader toe te lichten.

Hoewel de Minister van Financiën daartoe niet is verplicht, adviseert de Raad de ministeriële regeling, zoals bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Comptabiliteitslandsverordening, op te stellen. De Raad is van mening dat een dergelijke regeling ten goede zal komen aan het structureren van de meerjarenbegroting.



6. De begroting per ministerie

In dit deel van het advies wordt ingegaan op de meest in het oog springende discrepanties en onvolkomenheden die in het overzicht per ministerie zijn aangetroffen. De Raad merkt volledigheidshalve op dat deze discrepanties en onvolkomenheden niet-limitatief zijn.

6.1 *Ministerie van Algemene Zaken*

De kosten voor een zogenoemd "Integriteit Bureau" is in de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken op nihil gesteld. In dit kader constateert de Raad dat voor de nog op te richten Integriteitskamer geen middelen zijn begroot. De Raad acht het op grond van de op 6 juli 2017 gesloten vaststellingsovereenkomst tussen Sint Maarten en Nederland⁹ aannemelijk dat in 2018 kosten gemaakt zullen worden voor de Integriteitskamer. De Raad wijst de regering in dit kader op het protocol tussen Sint Maarten en Nederland inzake de Integriteitskamer,¹⁰ op grond waarvan de kosten voor de Integriteitskamer (ook) ten laste van de landsbegroting van Sint Maarten komen.

De Raad adviseert om middelen voor de op te richten Integriteitskamer beschikbaar te stellen en deze begrotingspost toe te lichten.

Tevens constateert de Raad dat een bedrag van NAf 296.274 aan salarissen en sociale lasten wordt begroot voor de Raad van State. Dit bedrag komt niet overeen met het bedrag op pagina 66 voor dezelfde post in de Verzamel- en Consolidatiestaat, welke is gesteld op NAf 299.329.

De Raad adviseert de regering om deze discrepantie te corrigeren.

6.2 *Ministerie van Financiën*

De Raad constateert dat de begrotingspost "ziekteverzekering kosten personeel" een negatief saldo bevat van NAf -156.835. Dit geldt overigens ook voor andere ministeries.

De Raad vraagt de regering om deze negatieve saldo's toe te lichten.

De Raad constateert dat op pagina 13 van de toelichting de ontvangsten uit loon- en inkomstenbelasting samen worden genomen. Echter worden de posten loonbelasting en inkomstenbelasting op pagina 57 van de gewone dienst als twee aparte posten opgenomen. De Raad acht het verwarrend dat de post inkomstenbelasting hierbij op nul staat begroot terwijl de post

⁹ Deze vaststellingsovereenkomst is gesloten tussen de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken van Sint Maarten en de Directeur Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

¹⁰ Protocol d.d. 24 mei 2015 tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitskamer op Sint Maarten.



loonbelasting het bedrag reflecteert van de loon- en inkomstenbelasting samen.

De Raad adviseert de regering om deze inconsistentie weg te nemen door de twee begrotingsposten consequent apart op te nemen.

Voorts bevreemdt het de Raad dat het Ministerie van Financiën (als enige ministerie) geen kapitaaldienst uitgaven heeft begroot. De Raad acht dit moeilijk te verenigen met de investeringen die in de Belastingdienst gedurende 2018 zijn beoogd.¹¹

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

6.3 Ministerie van Justitie

Op pagina 11 van de toelichting op de begroting is het volgende gesteld ten aanzien van het Ministerie van Justitie:

“Uiteindelijk hebben alle ministeries, behalve het Ministerie van Justitie, een begroting ingediend die binnen de vooraf opgestelde kaders is uitgewerkt. Voor het Ministerie van Justitie is een begroting ingediend die ver boven het kader lag. De regering heeft uiteindelijk besloten dat de begroting 2018 van het Ministerie van Justitie niet aan de vereisten voldeed en dat daarom, conform de vooraf besloten begrotingsrichtlijnen, de begroting 2017 voor dit ministerie wordt toegepast.”

De Raad stelt in dit kader vast dat de begroting van het Ministerie van Justitie voor het merendeel geen mutaties bevat ten opzichte van vorig jaar. De Raad betwijfelt daarom of de diverse nieuwe beleidsvoornemens van dit ministerie voor het komende jaar, zoals weergegeven op pagina 31 tot en met 34 van de toelichting, financiële dekking hebben en daarmee gerealiseerd kunnen worden. De nieuwe beleidsvoornemens voor 2018 kunnen immers geenszins financieel gereflecteerd zijn in de begroting van 2017 (die met dit ontwerp wordt overgenomen voor 2018).

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Voorts merkt de Raad op dat op pagina 31 het volgende wordt gesteld over het Ministerie van Justitie: *“Sinds 2010 is Sint Maarten bezig met een structurele opbouw van de eigen rechtshandhavingssketen. Er is de afgelopen jaren veel voortgang geboekt, maar verdere doorontwikkelingen zijn echter noodzakelijk.”*

De Raad acht het wenselijk dat een dergelijke stelling wordt gestaafd met concrete voorbeelden van deze voortgang.

De Raad adviseert derhalve om voornoemde stelling nader toe te lichten.

Onder verwijzing naar het nader rapport inzake het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017, bevreemdt het de Raad dat de post “kosteloze rechtskundig bijstand” wederom niet is begroot. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad over het ontbreken van deze post in de ontwerp-begroting 2017 bij het

¹¹ Toelichting op de ontwerp-begroting 2018, p. 28.



Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid heeft de regering in voornoemd nader rapport gesteld dat deze post was overgeheveld naar het Ministerie van Justitie.¹² Echter constateert de Raad dat deze post op de begroting van dit ministerie ontbreekt.

De Raad adviseert de regering om deze post op te voeren op de begroting van het Ministerie van Justitie en om voor deze kostenpost middelen beschikbaar te stellen.

6.4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport

In de toelichting op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport is in het kader van de financiële risico's aangegeven dat het onvoldoende creëren van draagvlak onder de stakeholders kan zorgen voor problemen. In dit kader wordt gemeld: *"Zo leidde een rechterlijke uitspraak tot extra uitgaven in 2018 van Naf. 1.800.000."*

De Raad adviseert om te verduidelijken waar deze uitspraak op ziet en om het jaartal in deze mededeling te corrigeren naar 2017.

6.5 Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid

De Raad constateert een stijging bij het Stafbureau voor de kosten van "personeel van derden" ad Naf 130.000 (+433,33%). Echter is hier geen verklaring voor te vinden in de begrotingsstukken.

De Raad adviseert de regering om deze verhoging nader toe te lichten.

6.6 Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Vervoer en Telecommunicatie

De Raad constateert dat in de toelichting op de begroting als een van de beleidsprioriteiten van het Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Vervoer en Telecommunicatie de oprichting van de Gaming Control Board, de Mededingingsautoriteit en de Consumentenbond is aangegeven. De Raad kan uit de toelichting niet destilleren welke concrete stappen zijn gezet om te komen tot de realisering van deze oprichtingen en betwijfelt daardoor of deze oprichtingen in 2018 realistisch zijn. Daarbij stelt de Raad voorts vast dat in 2017, evenals in 2018, gelden zijn begroot voor de Gaming Control Board en de Mededingingsautoriteit, zonder dat deze feitelijk functioneren.

De Raad adviseert om in de toelichting op bovenstaande punten in te gaan.

De Raad merkt voorts op dat er bij enkele begrotingsposten van dit ministerie grote mutaties plaatsvinden ten opzichte van de begroting van 2017. Dit betreft onder meer een stijging van de materiële kosten van het kabinet van dit ministerie (+305%), een stijging van de kosten voor tijdelijk personeel bij de Afdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie (+821%) en een stijging van de kosten voor tijdelijk personeel bij de

¹² Zie het nader rapport inzake het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017, p. 10.



Dienst Economische Vergunningen (+1515%). Een toelichting op deze grote mutaties ontbreekt.

De Raad adviseert deze begrotingsmutaties toe te lichten en daarbij aan te geven waar deze kosten in verankerd zijn.

Voor het jaar 2018 wordt rekening gehouden met extra inkomsten aan dividend uit overheidsbedrijven ter grootte van NAf 6 miljoen. Dit brengt het totaal aan dividend uit de overheidsbedrijven op een bedrag van NAf 9 miljoen. Dit bedrag wordt echter verder niet toegelicht. Het is de Raad hiermee niet duidelijk van welk overheidsbedrijf dan wel overheidsbedrijven deze dividend(en) vandaan kom(t)(en).

De Raad verzoekt de regering om dit bedrag nader te specificeren.

Tevens merkt de Raad op dat de toelichting geen melding maakt van de financiële situatie van de overheidsbedrijven en hun dividendbeleid waardoor er geen inzicht wordt gegeven in de mogelijke financiële consequenties die deze dividenduitkeringen voor het dienstjaar 2018 kunnen hebben. De Raad wenst nogmaals de wenselijkheid van het vaststellen van een dividendbeleid met betrekking tot de overheidsbedrijven, conform artikel 5 van de Landsverordening Corporate Governance, te benadrukken. In dit kader verwijst de Raad ook naar het advies van het Cft omtrent de wenselijkheid van een dergelijke dividendbeleid in zijn advies inzake de begrotingsvoorbereiding 2018.¹³

De Raad adviseert de regering om hier aandacht aan te besteden en om een dividendbeleid op te stellen.

6.7 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

De Raad constateert dat op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – zonder dat dit wordt toegelicht – bij meerdere afdelingen de post “Retroactieve uitkering” een stijging maakt van tussen de 100% en 1200% ten opzichte van de begroting van 2017. Deze begrotingspost kent bij andere ministeries niet zo frequent een stijging en de stijgingen zelf zijn ook hoger dan overheidsbreed het geval is.

De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op deze stijgingen.

Op pagina 53 van de toelichting is aangegeven dat een van de risico's in de bedrijfsvoering van het ministerie het gebrek aan voldoende middelen voor een Calamiteitenfonds is. Daar wordt bij opgemerkt dat in geval van calamiteiten onvoldoende gelden beschikbaar zijn om gestructureerd en effectief de calamiteit te bestrijden.

De Raad maakt zich hier zorgen over en adviseert om te voorzien in voldoende middelen voor de aanpak van calamiteiten.

¹³ College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Begrotingsvoorbereiding 2018*, 13 april 2017, kenmerk: Cft 201700063, p. 2.



7. Kapitaaldienst uitgaven

De Raad constateert dat de voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst geheel niet worden toegelicht. Daarmee wordt niet voldaan aan de eisen voorgeschreven in artikel 14 van de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad vraagt derhalve de regering om deze investeringen van een toelichting te voorzien. In dit kader adviseert de Raad om ieder jaar als deel van de toelichting in een bijlage of staat de bedragen en daarbij behorende toelichtingen en omschrijvingen van de niet gerealiseerde, de geannuleerde, en de nieuwe investeringen die gekoppeld zijn aan iedere opgenomen lening van de jaarlijkse begroting, te vermelden.

8. Overige opmerkingen

- De Raad constateert dat in de begroting 2018 wederom geen prijsindexering/COLA is opgenomen. De laatste prijsindexering heeft in 2012 plaatsgevonden. Deze inflatiecorrectie is een middel om de koopkracht van het salaris te behouden. De Raad heeft begrip voor de financiële situatie en beleidskeuze van de regering maar adviseert rekening te houden met de gevolgen van het (structureel) niet indexeren van de salarissen. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.
- De Raad constateert dat er in de begroting niet is voorzien in huurkosten gerelateerd aan het nieuwe overheidsgebouw. De Raad is zich ervan bewust dat de juridische levering van de eigendom hiervan reeds heeft plaatsgevonden. Dientengevolge zullen huurkosten betrekking hebbende op het huren van het nieuwe overheidsgebouw van de SZV en APS dienen te worden begroot. Daarnaast merkt de Raad op dat niet is voorzien in de kosten die gepaard kunnen gaan met het beëindigen van bestaande huurovereenkomsten, zoals bijvoorbeeld eventuele boetebedingen. De Raad adviseert het ontwerp met inachtneming van het bovenstaande aan te passen en waar nodig toe te lichten. Daarbij adviseert de Raad om, ten behoeve van financiële transparantie, in de toelichting in te gaan op de huursommen die reeds zijn bespaard door verhuizing naar het nieuwe gebouw en de gevolgen daarvan voor de meerjarenbegroting.
- De Raad constateert dat in het overzicht van dienstverleningsovereenkomsten de totale kosten per dienstverleningsovereenkomst ontbreken. De Raad meent, onder verwijzing naar artikel 12, eerste lid, onderdeel h jo. artikel 2 van de Comptabiliteitslandsverordening, dat het opvoeren van de lasten die gekoppeld zijn aan deze dienstverleningsovereenkomsten wenselijk is.



Immers kan alleen dan inzicht gegeven worden in de financiële lasten die met deze dienstverleningsovereenkomsten gemoeid zijn. Ter onderbouwing van deze zienswijze verwijst de Raad voorts naar het tweede lid van artikel 12 van de Comptabiliteitslandsverordening¹⁴ en het overzicht van huurovereenkomsten en overheidsgebouwen dat ook in deze begroting is opgenomen en waarin wel de bijbehorende kosten worden vermeld.

De Raad adviseert vanwege het bovenstaande om in het overzicht van dienstverleningsovereenkomsten de totale kosten per overeenkomst te vermelden.

- Op pagina 15 van de toelichting ontbreekt het overzicht dat betrekking heeft op de motorrijtuigenbelasting.

De Raad adviseert dit overzicht alsnog op te nemen in de toelichting bij de begroting.

- Conform artikel 12, eerste lid, onderdeel g, van de Comptabiliteitslandsverordening dient een overzicht te worden toegevoegd van de eigendommen van het Land. In het tot het ontwerp behorende overzicht wordt alleen het wagenpark van het Land opgenomen. Daardoor is uit dit overzicht niet duidelijk welke zaken het Land allemaal in eigendom heeft. In dit kader merkt de Raad op dat hij de regering niet volgt in haar reactie op dit punt in het nader rapport inzake het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017.¹⁵ Het is moeilijk voorstelbaar dat naast het wagenpark deze eigendommen alleen betrekking hebben op de overheidsbedrijven, zoals in het nader rapport gesteld. De Raad denkt hierbij onder meer aan inventaris en onroerende zaken in eigendom van de overheid die niet zijn opgenomen in dit overzicht.

De Raad adviseert dit overzicht met inachtneming van het bovenstaande te herzien.

- De Raad constateert dat bij de begroting overzichten zijn opgenomen van (i) huurovereenkomsten en overheidsgebouwen en (ii) dienstverlenings- en beheersovereenkomsten. Op grond van artikel 12, eerste lid, onderdeel h, van de Comptabiliteitslandsverordening dient aan de begroting een overzicht te worden toegevoegd van dienstverleningsovereenkomsten, huurovereenkomsten en beheersovereenkomsten. De Raad constateert echter

¹⁴ Deze bepaling luidt: "Eventueel voorhanden zijnde andere cijfermatige gegevens die het inzicht in het te voeren beleid kunnen bevorderen worden aan de begroting toegevoegd. Hiertoe worden eveneens gerekend afzonderlijke gegevens over grote projecten." De zinsnede in dit tweede lid – "andere cijfermatige gegevens" – impliceert dat het eerste lid, waarin het overzicht van dienstverleningsovereenkomsten is opgenomen, ook betrekking heeft op cijfermatige gegevens.

¹⁵ Zie het nader rapport inzake het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017, p. 13.



dat een overzicht van de beheersovereenkomsten feitelijk ontbreekt.

De Raad adviseert een overzicht van beheersovereenkomsten toe te voegen aan de begroting.

9. Begrotingscyclus

9.1 *Aanbiedingsdatum aan de Staten*

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.¹⁶ De Comptabiliteitslandsverordening kent ten behoeve van deze cyclus diverse procedurele bepalingen, welke tevens data inhouden die strikt nageleefd dienen te worden. In dit kader wijst de Raad wederom op de discrepantie tussen artikel 100, derde lid, van de Staatsregeling en artikel 38 van de Comptabiliteitslandsverordening. Op grond van eerstgenoemde bepaling dient de begroting uiterlijk op 1 september aan de Staten te worden aangeboden, terwijl laatstgenoemde bepaling voorschrijft dat de ontwerp-begroting uiterlijk de tweede dinsdag van september bij de Staten behoort te zijn ingediend.

De Raad acht deze discrepantie onwenselijk en adviseert nogmaals de regering deze te corrigeren.

9.2 *Landsverordeningen tot vaststelling van de jaarrekeningen*

In het kader van de begrotingscyclus wordt ook veel waarde gehecht aan de jaarrekeningen. In dit kader brengt de Raad onder de aandacht dat hij sinds 2014 tot en met de datum van vaststelling van dit advies geen verzoek om advies heeft ontvangen inzake de jaarrekeningen van de jaren 2013 tot en met 2016. Door het uitblijven van deze jaarrekeningen 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 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.

De Raad adviseert de regering wederom¹⁷ met klem om de landsverordeningen tot vaststelling van de jaarrekeningen van de dienstjaren 2013 tot en met 2016 zo spoedig mogelijk ter advies aan te bieden aan de Raad.

¹⁶ Zie het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Comptabiliteitslandsverordening.

¹⁷ Zie advies van de Raad van Advies op het ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het Land voor het dienstjaar 2017, RvA no. SM/10-16-LV.



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

10. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

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

11. Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de onderhavige 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 11 augustus 2017.

De waarnemend Secretaris

De Vice-voorzitter



Dhr. mr. A.M. Keppel





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



BIJLAGE bij het advies d.d. 11 augustus 2017, RvA no. SM/08-17-LV

Opmerkingen van redactionele en wetstechnische aard

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

- a. De Raad constateert dat meerdere onderdelen van de begroting zeer slecht leesbaar zijn. Ter adstructie hiervan wijst de Raad naar de Uitgaven Gewone Dienst, de kopjes in het overzicht van eigendommen (wagenpark) alsmede de schema's op pagina 21 en 22 van de toelichting. Deze slechte leesbaarheid belemmert de toegankelijkheid van de begroting en daarmee de waarde van de begroting als verantwoordingsstuk.
De Raad adviseert om de leesbaarheid te verbeteren door een grotere lettertype te hanteren en tabellen van hogere kwaliteit te gebruiken. Ook adviseert de Raad om bij het opstellen van de begroting rekening te houden met het gegeven dat in de wetgevingsprocedure (en daarna) zwart/witkopieën gemaakt zullen worden van de begroting. De Raad denkt hierbij aan het gebruik van kleuren die voldoende kleurcontrast hebben indien een zwart/wit-kopie wordt gemaakt.
- b. Artikel 3, 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 afgelopen jaren met elkaar verschillen qua formulering.
De Raad adviseert de regering om een standaard model aan te houden voor de inwerkingtredingsbepaling van begrotingen.
- c. De Raad constateert dat in de toelichting pagina 35 ontbreekt. Hierdoor wordt geen informatie verschaft over de risico's in de beleidsvoering van het Ministerie van Justitie. De Raad adviseert deze pagina toe te voegen aan de toelichting.
- d. De Raad adviseert in de gehele begroting, inclusief bijlagen en toelichting, de Nederlands-Antilliaanse gulden in overeenstemming met aanwijzing 59, tweede onderdeel, van de Ar aan te geven met het valutateken "NAf". Ook adviseert de Raad, ten behoeve van cijfermatige congruentie, om het gebruik van punten en komma's consistent toe te passen. Ter illustratie hiervan wijst de Raad op het genoemde "Naf. 1.800.000" op pagina 40 van de toelichting enerzijds en het genoemde "NAf 0,5 miljoen" op pagina 48 van de toelichting anderzijds.