



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

STATEN VAN SINT MAARTEN			
Ingek. 21 APR 2020			
Volgnr. 15/771/19-20			
Par.			hoy

KABINET VAN DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN	
OCT 30 2019	
Volgno:	<i>[Handwritten Signature]</i>
Doorgezonden:	<i>[Handwritten Signature]</i>
Dossier:	G

RvA no. SM/06-19-LV

Onderwerp: Ontwerp van Landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2020 (Landsverordening begroting 2020) (uw volgnummer LV-19/0012).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 16 september 2019 (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. 15 oktober 2019 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 2020 vast te stellen. Bestudering van het ontwerp en bijbehorende toelichting geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Opmerkingen vooraf

De Raad onderschrijft de voornemens van de regering om de bij wet vastgestelde tijdlijn van de begrotingscyclus zoveel mogelijk in acht te nemen en om te trachten om de ontwerpbegroting 2020 dit jaar binnen de wettelijke termijn door de Staten vastgesteld te krijgen. Echter, moet de Raad wederom¹ wijzen op het belang van een adequate tijdsplanning bij het opstellen van een beleidsstuk, zoals de begroting van het Land.

Net zoals de begrotingen van de afgelopen dienstjaren sinds orkaan Irma, is bij de begroting 2020 sprake van een begrotingstekort, waardoor niet voldaan wordt aan artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de Rijkswet financieel toezicht (hierna: Rft) en artikel 100, tweede lid, van de Staatsregeling. Dit betekent dat een verzoek om toepassing van artikel 25 van de Rft bij de Rijksministerraad zal moeten worden ingediend. Op welke termijn de regering van plan is om dit verzoek in te dienen valt niet uit de toelichting bij de begroting af te leiden. Gezien de ervaringen met de voorbereiding en vaststelling van de begroting 2019 betreft de Raad dit. De begroting van het Land verdient de hoogste

¹ Zie hoofdstuk 1 'Het belang van een adequate tijdsplanning' bij het advies RvA no. SM/01-19-LV.



zorgvuldigheid en de Raad benadrukt dat van het Ministerie van Financiën verwacht mag worden dat er een adequate planning en afstemming plaatsvindt zowel met de Rijksministerraad als met de verschillende adviesinstanties die onderdeel vormen van het begrotingsproces. Op deze manier wordt het proces in goede banen geleid en kan op mogelijke vertragingen en/of wijzigingen van het ontwerp worden geanticipeerd om zo te zorgen dat de geldende wettelijke termijnen, juist gezien de bijzondere situatie waar het Land zich in bevindt, zoveel mogelijk worden nageleefd.

De Raad vraagt de regering om hier in toekomstige begrotingsjaren rekening mee te houden.

2. De Raad als laatste adviseur: ervaringen bij begroting 2019

Als gevolg van de ervaringen bij het adviserings- en vaststellingsproces van de begroting 2019 acht de Raad het van belang om in te gaan op zijn staatsrechtelijke rol als laatste adviseur van de regering.

Wanneer er sprake is van een begrotingstekort en de regering wegens bijzondere omstandigheden een verzoek indient bij de Rijksministerraad tot toepassing van artikel 25 van de Rft, heeft de ervaring opgedaan in 2019 geleerd dat rekening moet worden gehouden met een andere tijdsplanning. Bij een wetgevingstraject waar, na de behandeling van het verzoek om toepassing van artikel 25 van de Rft door de Rijksministerraad, de ontwerpbegroting door de regering vóór indiening bij de Staten gewijzigd dient te worden, om aan de door de Rijksministerraad gestelde voorwaarden te kunnen voldoen, is de rol van de Raad als laatste adviseur in het nauw gekomen.

In deze context wijst de Raad de regering erop dat advisering door de Raad vóór indiening bij de Staten geschiedt gezien de rol van de Raad als laatste adviseur. Dit brengt met zich mee dat de Raad pas een advies zou moeten uitbrengen nadat alle overige adviezen over het onderwerp zijn ingewonnen en verwerkt.²

De Raad adviseert de regering om redenen van efficiency hiermee voortaan rekening te houden.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Beleid en toelichting

De Raad is van mening dat het onderhavige ontwerp wordt verzwakt door een gebrek aan zowel duidelijke beleidskaders (per ministerie) als een deugdelijke toelichting. Ten opzichte van voorafgaande (ontwerp)begrotingen is in het onderhavige ontwerp zeker met betrekking tot de toelichting een verbetering te

² Zie Draaiboek voor de totstandkoming van wet- en regelgeving van Sint Maarten, versie 1.1, p. 13.



zien, echter is deze nog steeds onvoldoende. Naar de mening van de Raad wordt daarom nog geen volledig, meetbaar en controleerbaar beeld van het dienstjaar 2020 geschetst.

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.

De Raad adviseert de regering, met inachtneming van het voorgaande, bijzondere aandacht te besteden aan het duidelijker in beeld brengen van meetbare beleidsvoornemens die niet alleen helder geformuleerd en toegelicht moeten worden, maar die ook gerelateerd dienen te zijn aan de begrote bedragen voor het betrokken dienstjaar (of de daaropvolgende dienstjaren in de meerjarenbegroting).

3.2 Realiteitsgehalte van begrote bedragen

Algemeen bekend is dat voor de adviserende rol van de Raad het noodzakelijk is om te beschikken over de jaarrekening(en) die, tezamen met de bijbehorende toelichtingen, een belangrijke bron van informatie zijn. Door het uitblijven van goedgekeurde jaarrekeningen ontbreekt een gedegen inzicht in zowel de financiële positie van het Land als de baten en lasten van de collectieve sector. Hierdoor wordt het moeilijk om de ontwerpbegroting binnen een correcte financieel- economische context te plaatsen, te analyseren en beoordelen. Naast het niet beschikken over de jaarrekeningen van een aantal jaren, beschikt de Raad ook niet over mogelijke andere vormen van controle informatie met betrekking tot o.a. de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van het Land. Bijvoorbeeld door het feit dat een artikel 11 Rft advies op de ontwerpbegroting van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Cft) niet beschikbaar is tijdens het schrijven van dit advies.

Om die reden kan de Raad geen adequaat oordeel vormen over het realiteitsgehalte van het cijfermatig deel van de begroting. Bij de analyse van de voorliggende conceptbegroting is gebleken dat de begrote baten en lasten gebaseerd lijken te zijn op de begroting 2019 en niet op de werkelijke baten en lasten over het jaar 2019, tot nu toe. Uit de reactie van het Cft op de tweede uitvoeringsrapportage 2019 leidt de Raad af dat de lasten over het eerste halfjaar lager uitvallen dan begroot.³ Dit brengt de Raad tot de vraag of de begrote lasten, in dit geval, wel realistisch zijn begroot.

De Raad vraagt de regering om hiermee rekening te houden en dit nader toe te lichten.

³ Zie College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Reactie tweede uitvoeringsrapportage 2019 Sint Maarten*, 27 augustus 2019, kenmerk: Cft 201900112, p. 2.



3.3 Kostenbesparende maatregelen

De Raad constateert op pagina 25 van de toelichting dat dit jaar besloten is om waar in de begroting 2019 een generieke post ter grootte van NAf 2,5 miljoen aan kostenbesparende maatregelen was opgenomen, in de ontwerpbegroting 2020 hiervan af te zien. De regering stelt in dit kader dat *"het traject om te komen tot een meer structurele aanpak aanzienlijk meer tijd [zal] vergen"*.⁴ Ook zal, volgens de regering, in de uitwerking rekening worden gehouden met eventueel noodzakelijke aanpassingen van wet- en regelgeving. Tevens wordt gesteld dat in de begroting 2020 geen rekening is gehouden met kostenbesparende maatregelen omdat de regering verwacht dat *"de vruchten hiervan pas vanaf 2021 duidelijk zichtbaar zullen worden."*⁵

De Raad betreurt het dat de regering in de begroting en de toelichting geen concrete kostenbesparende plannen hebben opgenomen. De regering stelt slechts in de toelichting dat concrete plannen tijdens het dienstjaar 2020 zullen worden uitgewerkt die, zoals de regering stelt, pas vanaf 2021 vruchten zullen afwerpen.

De Raad adviseert de regering om in de toelichting op zijn minst in te gaan op een aantal plannen die in de pijplijn zitten om op deze manier dit initiatief alsnog verder te concretiseren. De Raad herhaalt voorts het advies, zoals ook gedaan bij eerdere adviezen, dat bij het concretiseren van plannen voldoende rekening gehouden wordt met de tijdrovendheid van wet- en regelgevings⁶ trajecten.

4. 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 Rft, de Staatsregeling en de Comptabiliteitslandsverordening. De Raad constateert dat het onderhavige ontwerp op verschillende onderdelen 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, eerste lid, onderdeel a, van de Rft en artikel 100, tweede lid, van de Staatsregeling. Uit pagina 3 van de toelichting valt af te leiden dat de regering voornemens is een verzoek ex. artikel 25 Rft bij de Rijksministerraad in te dienen. Zoals in hoofdstuk 1 van dit advies reeds is gesteld, wordt door de regering niet ingegaan op dit traject en verzoek. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

⁴ Zie toelichting bij het ontwerp, p. 25.

⁵ Zie toelichting bij het ontwerp, p. 25.

⁶ Zie onder andere paragraaf 3.2 bij RvA no. SM/04-19-LV en paragraaf 5.2 bij RvA no. SM/15-18-LV.



Ten tweede constateert de Raad dat terwijl in de toelichting bij het onderhavige ontwerp een verbetering te zien is, deze alsnog ontoereikend is en niet voldoet aan de vereisten gesteld in artikel 14 van de Comptabiliteitslandsverordening en artikel 15, tweede lid, onderdeel b, van de Rft. Op de eerste plaats is de informatie die de regering in het ontwerp presenteert naar het oordeel van de Raad niet voldoende specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART)- geformuleerd en onvoldoende toegelicht. Voorts voldoen de beleidsdoelen niet aan de voorwaarden gesteld in artikelen 14 en 15 van de Comptabiliteitslandsverordening en artikel 15 van de Rft, waardoor deze niet te verifiëren zijn.

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 erkent dat gezien de vertraging die is opgelopen bij de vaststelling van de begroting 2019 het voor de regering mogelijk moeilijk is geweest om hier adequaat uitvoering aan te geven. De Raad wijst de regering er echter op dat het van groot belang is 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 vraagt hiervoor de aandacht

Met betrekking tot het beleidsdeel van de begroting constateert de Raad het volgende. Als gevolg van 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. Tevens merkt de Raad op dat het beleidsdeel voor een groot deel niet lijkt aangepast ten opzichte van de begroting 2019 en dat op sommige plekken het jaartal 2019 niet eens gewijzigd is in 2020. Dit doet afbreuk aan het beleidsdeel en bemoeilijkt het adviseren daarop nu het voor de Raad niet duidelijk is waar wel sprake is van geldend en toetsbaar beleid en waar niet. De Raad adviseert de regering om het beleidsdeel nauwkeurig na te lopen en alleen van geldend beleid te voorzien.

5. Inwerkingtredingsbepaling

De Raad is in zijn advies op de nota van wijziging bij de ontwerpbegroting 2019⁷ ingegaan op het feit dat de regering steeds andere inwerkingtredingsbepalingen gebruikt die niet conform de Aanwijzingen voor de regelgeving van Sint Maarten (hierna: Ar) zijn opgesteld. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de inwerkingtredingsbepaling in de vastgestelde begroting 2019 op de juiste manier aangepast.

⁷ RvA no. SM/04-19-LV.



De Raad constateert echter dat deze lijn van verbetering door de regering niet is toegepast bij de ontwerpbegroting 2020. De Raad verwijst in dit kader naar artikel 3, eerste lid, van de ontwerpbegroting 2020. Daarin wordt bepaald dat het ontwerp na diens bekrachtiging, zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst, in werking treedt en terugwerkt tot en met 1 januari 2020. Deze inwerkingtredingsbepaling is niet conform de Ar en houdt bovendien geen rekening met de 6-weeken termijn⁸ voor de Ombudsman. De Raad wijst erop dat alleen in specifieke, in de wet omschreven gevallen, de bevoegdheid van de Ombudsman kan worden afgesneden. Nu er aan de onderhavige ontwerpbegroting geen spoedeisend belang op grond van artikel 127, tweede lid, van de Staatsregeling jo. artikel 17, tweede lid, van de Landsverordening Constitutioneel Hof wordt toegedicht adviseert de Raad om deze bepaling aan te passen in overeenstemming met aanwijzing 126, onderdeel 2, van de Ar. De Raad adviseert de regering wederom om een standaardmodel aan te houden voor de inwerkingtredingsbepaling van begrotingen.

6. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

De Raad constateert dat er wederom zeer veel redactionele en wetstechnische gebreken in het ontwerp voorkomen. Voor wat betreft het wetgevingsproduct moet de Raad dan ook concluderen dat de regering op dit punt geen vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van de voorafgaande jaren. Tevens benadrukt de Raad in dit verband dat hij een adviserende taak heeft en géén tekst corrigerende functie. Dergelijke correcties horen in een eerdere fase van het wetgevingsproces aan de orde te komen.

Vanwege het bovenstaande onthoudt de Raad zich van verdere wetstechnische en redactionele opmerkingen met betrekking tot het onderhavig ontwerp.

De Raad adviseert om het ontwerp en bijbehorende toelichting nogmaals na te gaan zodat bij een volgende versie hiervan het groot aantal gebreken op dit punt verholpen kunnen worden.

⁸ Ingevolge artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling, heeft de Ombudsman de bevoegdheid om, binnen zes weken na bekrachtiging van de wettelijke regeling, een zaak aanhangig te maken bij het Constitutioneel Hof wegens onverenigbaarheid met de Staatsregeling.



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

7. Conclusie


Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de onderhavige ontwerp-landsverordening niet aldus naar de Staten te zenden.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 15 oktober 2019.

De Secretaris

De waarnemend Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly


Mevr. M. Hazel, MA

