

ZJW 10-2011-004

Bylage A



Raad van Advies Sint Maarten

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van St. Maarten
Falcondrive # 3
Harbour View
St. Maarten

RvA no. SM/04-11-LV

Onderwerp: Tweede ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2011 (LV/04-11).

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 14 april 2011 (LV-11/0001) om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en de behandeling hiervan in de vergadering van de Raad van Advies d.d. 09 mei 2011, bericht de Raad u als volgt.

De tweede ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het jaar 2011 is ten opzichte van het eerste ontwerp aangepast om tot een sluitende ontwerp-begroting te komen. Volgens de begeleidende brief van 12 april 2011 (nummer 225 4/11) betreffen deze aanpassingen een correctie van de personeelskosten voor vacatures, neerwaartse bijstelling van taakstellende budgetten en het vervallen van de post 'backservice'.

Bestudering van het onderhavige ontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting alsmede de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken geeft de Raad aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen.

Algemeen

De Raad is verheugd dat de regering van Sint Maarten met het College financieel toezicht (Cft) overeenstemming heeft bereikt. De Raad is met de regering overtuigd van de grote inspanningen die de regering en in het bijzonder de afdeling Financieel Beleid, Beheer, Begroting & Belastingen van het ministerie van Financiën hiervoor heeft geleverd.

De Raad heeft echter de indruk dat de samenwerking tussen het Cft en de regering van Sint Maarten niet altijd soepel is verlopen. De Raad wil zowel de regering van Sint Maarten als het Cft op het hart drukken dat de

inspanningen van beiden erop gericht dienen te zijn dat tijdig, dat wil zeggen in overeenstemming met de hiervoor gegeven termijnen in de Staatsregeling van Sint Maarten, Comptabiliteitslandsverordening en de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (de Rijkswet), een sluitende begroting aan de Staten aangeboden wordt.

De Raad benadrukt dat niet alleen naar korte termijn oplossingen om tot een sluitende begroting te komen moet worden gezocht maar vooral naar structurele antwoorden op de vraagstukken waar Sint Maarten voor staat.

Inhoudelijke opmerkingen

Advies van de Raad van Advies van 15 december 2010 (RvA no. SM/01-10/LV)

In de eerste plaats verwijst de Raad naar haar advies van 15 december 2010 over de eerste ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van Sint Maarten voor het dienstjaar 2011. De inhoud daarvan is nog steeds relevant voor dit tweede ontwerp. Reden waarom verwezen wordt naar bijgevoegd advies.

Ontbreken begroting 2010

Ingevolge artikel 16 van de Comptabiliteitslandsverordening dient de landsverordening tot vaststelling van de begroting in werking te treden met ingang van 1 januari van het dienstjaar waarop de begroting betrekking heeft. Indien dit niet is geschied, strekt de begroting van het aan het betrokken dienstjaar voorafgegane jaar tot grondslag.

Zoals reeds is opgemerkt in het advies van de Raad d.d. 15 december 2010 ontbreekt de goedgekeurde begroting van het jaar 2010. Ook nu heeft de Raad geen begroting van 2010 ontvangen.

Hoewel de Raad zich ervan bewust is dat de ontwikkeling van het land Sint Maarten zich nog in een pril stadium bevindt wil de Raad toch aandacht vragen voor deze belangrijke kwestie, nu in het ontwerp maatregelen zijn genomen teneinde tot een sluitende begroting te komen die repercussies hebben voor de begroting van 2010 c.q. de kaspositie van het land.

Indien tijdig een sluitende begroting wordt vastgesteld, wordt eveneens voorkomen dat landsverordeningen met terugwerkende kracht in werking dienen te treden. Zoals de Raad ook in haar advies over de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de landsverordening belasting op de bedrijfsomzetten 1997 (RvA no. SM/03-11-LV) heeft opgemerkt dient inwerkingtreding van wetgeving met terugwerkende kracht een uitzondering te zijn op de regel dat een regeling onmiddellijke werking¹ heeft.

De Raad adviseert om voor het dienstjaar 2012 tijdig met de voorbereidingen voor het opstellen van de ontwerp-begroting te beginnen.

¹ Onmiddellijke werking: een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen.

Onbreken regeerprogramma

Verder wil de Raad nogmaals aandacht vragen, zoals ook in bovengenoemd advies over de eerste ontwerp-begroting, voor het feit dat het vereiste regeerprogramma ontbreekt (zie artikel 14, 3^e lid Comptabiliteitslandsverordening), waardoor niet duidelijk is welk beleid de regering voorstaat en of de gereserveerde bedragen voor de zogenaamde taakstellende budgetten realistisch zijn.

Uitvoering begroting

Met het Cft deelt de Raad de zorg omtrent het toezicht op de uitvoering van de begroting. Zoals het Cft in haar brief van 13 april 2011 (kenmerk Cft 201100369) op pagina 4 meldt: " Slechts wanneer tijdig kan worden beschikt over volledige en betrouwbare uitvoeringsgegevens kan, indien nodig, worden bijgestuurd teneinde te voorkomen dat de begroting niet conform afspraken wordt uitgevoerd."

De minister van Algemene Zaken merkt over deze kwestie in haar brief van 12 april 2011 (nummer 225 2/11) op dat zowel in de Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten evenals in de Comptabiliteitslandsverordening voldoende maatregelen zijn opgenomen die een strikte budgetdiscipline garanderen. Ingevolge art. 43 lid 4 van de Comptabiliteitslandsverordening wordt bij ministriële regeling bepaald welke gegevens aan de minister van Financiën ten behoeve van dit toezicht op de begroting dienen te worden verstrekt, inclusief wanneer en in welke vorm dit dient te geschieden.

De Raad merkt ten aanzien van deze laatste zinsnede op dat de Rijkswet weliswaar voorschrijft dat bij ministriële regeling wordt bepaald dat gegevens aan de minister van Financiën dienen te worden verstrekt, maar dat, voorzover de Raad bekend is, deze ministriële regeling tot op heden niet is vastgesteld.

De Raad ontvangt te zijner tijd graag deze regeling.

De Raad is met het Cft van oordeel dat stringent toezicht op de uitvoering van de begroting nodig is en juicht de door de regering van het land Sint Maarten in te stellen 'financial taskforce' toe. De Raad adviseert dat de opdracht van deze taskforce enerzijds zal zijn het zoeken naar structurele maatregelen teneinde in de toekomst tot een sluitende begroting te komen en anderzijds aandacht voor hoe de uitgaven van het land Sint Maarten gedurende het begrotingsjaar gerapporteerd en gecontroleerd worden.

Overige opmerkingen

Brief Cft 13 april 2011 (kenmerk Cft 201100369)

In de brief van het Cft van 13 april 2011 aan de minister van Financiën is op pagina 2, 2^e alinea aangegeven dat de eerste ontwerp-begroting niet is ondertekend door de Gouverneur vanwege het nog ontbreken van een positieve beoordeling van het Cft.

De Raad wijst erop dat de Gouverneur in het proces van wetgeving een eigen taak is toebedeeld en dat hij functioneert onafhankelijk van het oordeel van de Cft.

Conform het bepaalde in de artikelen 82 jo. 32 van de Staatsregeling van Sint Maarten geschiedt de vaststelling van landsverordeningen door de regering en de Staten gezamenlijk. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. De Gouverneur is vertegenwoordiger van de Koning in diens hoedanigheid van hoofd van de regering van Sint Maarten (vgl. artikel 1 van de Rijkswet van 7 juli 2010, houdende Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten (Stb. 2010, 340).

Artikel 21 van dit Reglement bepaalt dat de Gouverneur een landsverordening en een hem voorgedragen landsbesluit niet vaststelt, wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is.

Volledigheidshalve merkt de Raad op dat conform de memorie van toelichting op de Rijkswet het toezicht zal worden uitgeoefend door de Raad van Ministers van het Koninkrijk (RMR) terwijl het Cft hierbij een signalerende en adviserende rol heeft.

Het Cft zal in voorkomende gevallen door overleg en met adviezen de bij de begroting betrokken partijen moeten overtuigen om deze in overeenstemming te brengen met en te houden aan de voor het financieel toezicht afgesproken normen. Het Cft onthoudt zich van het geven van een beleidsmatig oordeel. Bij een blijvend verschil van inzicht tussen het Cft en een landsregering inzake de uitvoering van de Rijkswet, bericht het Cft de RMR hierover.

Niet het Cft kan ingrijpen, uitsluitend de RMR kan dit doen door middel van een aanwijzing.

De RMR kan uiteindelijk anders beslissen dan het advies van het Cft, hetgeen in casu ook is gebeurd. Na het advies van het Cft aan de RMR d.d. 30 maart 2011 om Sint Maarten een aanwijzing te geven, heeft de RMR op 1 april 2011 besloten om Sint Maarten alsnog in de gelegenheid te stellen om voor 15 april 2011 tot overeenstemming te komen met het Cft.

In dit kader wenst de Raad te benadrukken dat zo spoedig mogelijk overeenstemming dient te worden bereikt over het benoemen van een vertegenwoordiger van Sint Maarten in het Cft.

Raad als laatste adviesinstantie

De Raad van Advies is in de Staatsregeling van Sint Maarten aangewezen als de laatste algemene adviseur van de regering en de Staten over wetgeving en bestuur. Wil de Raad haar taak als laatste adviesinstantie naar behoren kunnen uitvoeren, dient de Raad te beschikken over alle verplichte adviezen en overige informatie die haar noodzakelijk dan wel dienstig voorkomt. De Raad kan deskundigen horen.

In dat kader merkt de Raad op dat het noodzakelijk is dat de Raad (evenals het Cft) informatie ontvangt over het onderzoek van de Stichting Overheids Accountantsbureau (Soab) naar de samenstelling van de collectieve sector en de inkomsten-, uitgaven, tekort-, en schuld cijfers van de entiteiten behorende

tot die collectieve sector. Tevens is onontbeerlijk voor een goede oordeelsvorming dat de Raad de aan het Cft beschikbaar te stellen informatie over de nog ontbrekende jaarrekeningen 2008 en 2009 (en voor zover beschikbaar die van 2010) van de overheidsnv's en -stichtingen ontvangt.

Zoals de Raad reeds in haar advies van 15 december 2010 heeft gemeld ontbreekt deze in art. 12, 1^e lid onder i en k Comptabiliteitslandsverordening vermelde informatie. Dit doet niet alleen afbreuk aan de duidelijkheid van de onderbouwing van de ontwerp-begroting, maar belemmert de Raad ook in een goede taakuitoefening.

Graag ontvangt de Raad alsnog bedoelde informatie en behoudt zich het recht voor onderhavig advies aan te vullen indien hiertoe aanleiding mocht bestaan.

Eerste ontwerp-begroting op 23 december 2010 goedgekeurd door Staten

Wellicht ten overvloede merkt de Raad op dat de op 23 december 2010 door de Staten goedgekeurde ontwerp-begroting niet conform het bepaalde in artikel 83 Staatsregeling door de regering is bekrachtigd, nu deze niet door de Gouverneur is ondertekend. Daardoor is geen landsverordening tot vaststelling van de begroting van het land Sint Maarten voor het jaar 2011 tot stand gekomen.

Terecht dient de regering dan ook een nieuwe landsverordening in tot vaststelling van de begroting 2011.

De Raad geeft de regering in overweging de Staten mede te delen dat de eerder op 23 december 2010 goedgekeurde landsverordening tot vaststelling van de begroting voor het jaar 2011 niet conform het bepaalde in artikel 82 Staatsregeling wordt vastgesteld en dat daarvoor in de plaats onderhavig tweede ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting voor het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2011 wordt aangeboden.

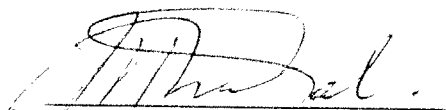
Voor het overige heeft de Raad geen opmerkingen.

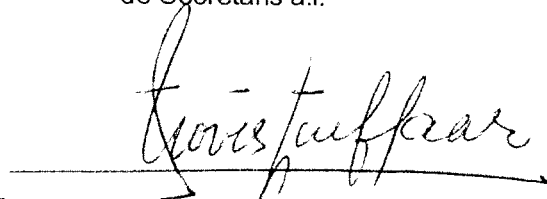
Concluderend geeft de Raad de regering in overweging deze ontwerp-landsverordening bij de Staten in te dienen nadat met vorenstaande opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Sint Maarten, 12 mei 2011

de Vice-voorzitter

de Secretaris a.i.


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


Mevr. mr. drs. N.J. Winklaar