

MEMORIE VAN TOELICHTING bij de Comptabiliteitslandsverordening

Algemeen deel

Onderhavige landsverordening dient ter uitvoering van de artikelen 100 tot en met 102 van de Staatsregeling. In deze bepalingen zijn de uitgangspunten voor het financieel huishouden van de overheid gegeven. Centraal staat natuurlijk de begroting. Hierin worden de voorziene inkomsten en uitgaven gedurende het desbetreffende dienstjaar neergelegd. Aan de begroting liggen de beleidsvoornemens van de regering ten grondslag, alsmede de jaarplannen van de Staten en de adviesorganen. De Staten kennen aan de regering via de begroting de middelen toe om deze beleidsvoornemens te bewerkstelligen.

Het budgetrecht is een essentieel instrument voor de controle op de regering door de Staten. Gedurende het dienstjaar blijkt op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de begroting. De uitvoering van de begroting wordt op drie momenten getoetst. Twee keer gedurende het dienstjaar door indiening bij de Staten van een nota op 15 augustus en op 15 november. En tenslotte bij de indiening ter goedkeuring van de jaarrekening. Uit deze nota's kan blijken dat het beleid van de regering moet worden bijgesteld. Eventuele wijzigingen van de begroting dienen dan ook gelijktijdig aan de Staten ter goedkeuring te worden voorgelegd. Het proces van het opstellen en het uitvoeren van de begroting, en het afleggen van verantwoording over hierover, wordt gevat onder het begrip begrotingscyclus. Dit is een continu proces dat wordt gecoördineerd en gemonitord door de minister van Financiën. Deze heeft de taak te waarborgen dat wordt voldaan aan de uitgangspunten voor het financieel beheer van de overheid zoals opgenomen in de Staatsregeling. Vooralsnog maakt de advisering door de Commissie financieel toezicht ingevolge de Rijkswet financieel toezicht deel uit van dit proces. Deze rijkswet, een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut, regelt de rol van de commissie in de begrotingscyclus. De rijkswet bevat niet enkel procedurele bepalingen. Het regelt tevens inhoudelijk de rentelastnorm en het aangaan van geldleningen.

De rol van de Commissie financieel toezicht is niet opgenomen in de landsverordening. Dit in verband met de bestendigheid van de wetgeving. De onderlinge regeling is immers eindig. De momenten en de wijze waarop de commissie betrokken wordt bij het begrotingsproces zijn neergelegd in de rijkswet.

Bijzonder deel

In de eerste paragraaf zijn algemene bepalingen opgenomen. Deze algemene bepalingen zien op de uitgangspunten voor de begroting. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de opbouw van de begroting, de boekhoudkundige methodieken die worden gebruikt voor de financiële administratie en de waardering van de activa en passiva.

In artikel 2 is de reden voor de regeling neergelegd. De stukken die worden opgemaakt in het kader van de begrotingscyclus dienen om verantwoord inzicht te geven in de financiële positie van de collectieve sector. Zoals uit de definitie van collectieve sector blijkt opgenomen in artikel 1, onderdeel g, maakt de openbare rechtspersoon het Land Sint Maarten deel uit van de collectieve sector. Maar ook andere rechtspersonen die een overheidstaak uitvoeren maken deel uit van de collectieve sector. Aangezien ingevolge de Rijkswet financieel toezicht de collectieve sector als geheel wordt meegenomen bij het bepalen van de rentelastnorm, is het voor het bepalen van de ruimte voor de gewone dienst van belang dat wordt toegezien op de financiering van de andere entiteiten in de collectieve sector.

Bijzondere aandacht verdient artikel 6. In dit artikel is neergelegd dat de Staten de middelen toekennen aan de onderscheiden ministeries of adviesorganen. Wat de adviesorganen betreft sluit dit artikel aan op de bepaling opgenomen in de landsverordeningen ter regeling van de inrichting en organisatie van de onderscheiden adviesorganen, dat de Staten voldoende middelen toekennen voor een goede uitvoering van de opgedragen taak. De discussie omtrent het niveau van financiering dat elk adviesorgaan behoeft wordt dan ook in alle openheid gevoerd tussen de Staten en de regering. In dit kader wordt ook verwezen naar artikel 40, waarin is geregeld dat de toelichting bij de begroting voor een adviesorgaan wordt opgenomen welk niveau van financiering het adviesorgaan zelf adequaat heeft geacht bij de indiening van de raming.

Artikel 8 biedt de mogelijkheid dat een aparte administratie wordt ingericht voor een specifieke overheidstaak. Hieronder wordt ook een adviesorgaan gevat. Een aparte administratie in samenhang met de bevoegdheden ingevolge de artikelen 41, zesde lid, en artikel 42, achtste lid,

waarborgt dat een adviesorgaan niet verstoken blijft van de middelen noodzakelijk voor het goed uitvoeren van de wettelijk opgedragen taak.

In artikelen 9 en 10 is het uitgangspunt van budgetdiscipline neergelegd. Dit uitgangspunt ziet op het inherente verband tussen beleidsvoornemens en de financiering daarvan. Zonder financiering kan de overheid immers geen beleidsvoornemens uitvoeren. De beleidsoverwegingen die hebben geleid tot een bepaalde verdeling van de middelen over de functies in de begroting, dienen meegewogen te worden indien een beleidsvoornemen wordt overwogen die nog niet in de begroting is verwerkt. Voor additionele kosten dienen immers ook te worden gedekt in verband met de algemene eis opgenomen in artikel 100, eerste lid, van de Staatsregeling, dat de begroting sluitend moet zijn en blijven.

Hoofdstuk 2 regelt de opbouw van de begroting en welke informatie door de regering bij de begroting moet worden gevoegd opdat wordt voldaan aan artikel 2, namelijk het bieden van een verantwoord inzicht in de financiële positie van het Land. Deze positie omvat veel meer elementen dan enkel de kaspositie op een gegeven moment.

Door middel van de meerjarenbegroting kunnen de effecten van beleid over meerdere jaren worden uitgewerkt. De effecten van nieuw of aangepast beleid zijn immers niet beperkt tot een dienstjaar. Maatregelen ingevoerd in een dienstjaar zullen over de jaren heen effecten geven die bovendien niet statisch zijn en continu moeten worden gemonitord. Deze functie van de begroting houdt nauw verband met de voorbereiding en de uitvoering van de jaarplannen van de ministeries. Daarin moet immers zijn neergelegd welk beleid wenselijk is, de effecten daarvan en in welke mate de middelen hebben geleid tot het gewenste effect. De Algemene Rekenkamer toetst het financiële beheer van de overheid immers niet alleen op rechtmatigheid van de besteding, maar zeker ook op de doelmatigheid daarvan. De samenleving heeft immers recht op een doelmatige besteding van de middelen die het ten behoeve van de overheid opbrengt. De rol van de Staten is om met behulp van de Algemene Rekenkamer hierop toe te zien.

Deze toetsing geschiedt ondermeer aan de hand van een vergelijking tussen de jaarrekening en de begroting voor een bepaald dienstjaar. Hoofdstuk 3 regelt dan ook de jaarrekening.

Het hoofdstuk is voor de overzichtelijkheid verdeeld in meerdere paragrafen met elk een aspect van de opbouw van de jaarrekening en de informatie die daarin moet worden verwerkt. In dit hoofdstuk zijn ook voorschriften opgenomen voor het dagelijks financieel beheer. Dit beheer is cruciaal voor het traceren van de besteding van de middelen.

In hoofdstuk 4 worden vervolgens de procedures voor de totstandkoming van begroting en jaarrekening gegeven. Hierin komt de zeer actieve rol van de Minister van Financiën als coördinator in het proces en bewaker van 's Lands middelen, naar voren. Centraal hierin staan de artikelen 34, derde lid, 37, 41, vijfde lid, 43, 44, 46, 52 en 53.

Het proces voor het opstellen van de begroting begint met de indiening van de raming van de benodigde middelen door elke minister uiterlijk 1 mei bij de Minister van Financiën. Ingevolge artikel 34, derde lid, maakt de Minister van Financiën bezwaar tegen de voorgenomen bestedingen die zich niet verhouden met een verantwoord financieel beleid. Dit betekent dat deze besteding niet zoals voorgesteld in de begroting kan worden opgenomen. In de ministerraad zal worden onderhandeld omtrent de verdeling van de middelen over de ministeries, waarbij de Minister van Financiën in de eerste plaats een coördinerende rol heeft en ten tweede waakt over de uitvoerbaarheid en de deugdelijkheid van de begroting.

Wat betreft de Staten wordt voor 1 mei op basis van artikel 14 van het Reglement van Orde door het presidium een raming gezonden aan de Minister van Financiën. De Minister van Financiën zal zijn bevindingen geven gelet op de ramingen van de ministeries en de adviesorganen. Het Presidium zal vervolgens een ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting voor de Staten aan de Staten ter goedkeuring voorleggen, waarbij tevens de bevindingen van de Minister van Financiën en het advies van de Raad van Advies zijn gevoegd. Zodoende besluiten de Staten zelfstandig over hun begroting, maar wordt de nodige afstemming met de overige financiële noden van de overheid, gewaarborgd.

Bijzondere aandacht verdient artikel 36, waarin de financiering van de lichamen ingesteld op basis van onderlinge regelingen gesloten in het kader van de staatkundige hervorming van het Koninkrijk, is neergelegd. Het artikel is algemeen geformuleerd gelet op de diversiteit aan lichamen, maar ziet in de eerste plaats op lichamen in de rechtshandhavingketen.

Ook bijzondere aandacht verdienen artikelen 46 en 47.

Artikel 46 regelt het aangaan van geldleningen. Aan de Minister van Financiën wordt exclusief de bevoegdheid gegeven tot het aangaan van geldleningen. De bevoegdheid moet steeds in de landsverordening tot goedkeuring van de begroting, worden neergelegd. Deze bevoegdheid zal worden uitgeoefend binnen de kaders gesteld door de Rijkswet financieel toezicht.

Artikel 47 regelt de aanbesteding van de levering van diensten en goederen aan de overheid. Het uitgangspunt blijft dat alle bestedingen openbaar geschieden. Uitzonderingen zijn mogelijk wat betreft bestedingen, genoemd in het derde lid. Het vierde lid geeft de bevoegdheid aan de Minister van Financiën om ook af te wijken van de regel van een openbare aanbesteding, in bepaalde gevallen. Deze gevallen zijn beperkt tot bestedingen als gevolg van een ramp en bestedingen waarvoor het algemeen belang zich verzet tegen verder uitstel. Opgemerkt wordt dat ook deze bestedingen zijn onderworpen aan de controle achteraf via de goedkeuring van de jaarrekening. De Minister van Financiën zal zich dan ook dienen te verantwoorden. Het zesde lid van artikel 47 bevat de opdracht aan de regering om nadere regels te stellen voor onder meer de inrichting van de procedure van aanbestedingen. Zodoende wordt het aanbesteden door de overheid eenduidig ingericht wat ten goede komt van de potentiële leveranciers. Het betreft immers de besteding van gemeenschapsgelden die op een eerlijke en open wijze dient te geschieden. De nadere regels betreffen niet enkel de openbare aanbestedingen, maar ook de onderhandse. Gedacht kan worden aan regels omtrent de methode van aanbesteding, de eisen die aan de leveranciers worden gesteld en de mate waarin het bestek nog kan worden aangepast naar aanleiding van de ontvangen aanbiedingen. Ook kunnen regels worden gesteld omtrent het opstellen van het bestek waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan bepaalde elementen, zoals duurzaamheid van de te leveren diensten of goederen, soorten arbeidsplaatsen en arbeidsomstandigheden. De overheid als belangrijke afnemer kan via een doordacht aanbestedingsbeleid trends in de samenleving die passen binnen het globale regeringsbeleid, inzetten en ondersteunen.

Artikel 48 ondersteunt de begrotingsdiscipline door voor te schrijven dat overschrijdingen zoveel mogelijk door passende en tijdige maatregelen worden voorkomen. Dit artikel grijpt terug op de artikelen 9 en 10, waarin is neergelegd dat beleidsvoornemens niet in het openbaar worden uitgesproken zonder voldoende financiële dekking.

Artikel 50 biedt wel beperkte mogelijkheden voor afwijking zonder voorafgaande goedkeuring door de Staten.

Paragraaf 4 geeft tenslotte de regels omtrent de jaarrekening. Artikel 52 regelt dat de jaarrekening voor 1 september van het dienstjaar volgende op die waarop de jaarrekening betrekking heeft aan de Staten worden aangeboden. Dit betekent dat bij de behandeling van de begroting voor een dienstjaar, de Staten ook beschikken over de jaarrekening over het voorgaande jaar. In combinatie met de meerjarenbegroting beschikt de Staten dan over voldoende instrumenten om de besteding van de middelen op effectiviteit te beoordelen en daadwerkelijk invulling te geven aan de controle functie op de regering. Centraal hierin staat de Algemene Rekenkamer als adviesorgaan van de Staten. Het is van groot belang dat de Algemene Rekenkamer voldoende is geëquipeerd om deze rol adequaat te kunnen vervullen.

Het laatste hoofdstuk bevat slot- en overgangsbepalingen. De overgangsbepaling is hiervan de belangrijkste. Het bevat een tijdelijke afwijking van artikel 1 van de landsverordening. In dit artikel is neergelegd dat de begroting wordt ingericht conform een aantal bijlagen dat bij de landsverordening is gevoegd. In verband met de beperkte tijdspanne zijn deze bijlagen nog niet tot stand gekomen. De overgangsbepaling betreft de bevoegdheid aan de regering om de begroting voor Land Sint Maarten voor 2011 in te richten naar eigen inzicht. Voor de begroting voor het dienstjaar 2012 dienen de bijlagen, bedoeld in artikel 1, wel aan de Staten ter goedkeuring worden voorgelegd en wel door middel van een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Comptabiliteitslandverordening. Ten overvloede wordt opgemerkt dat deze ontwerp-landsverordening zich niet hoeft te beperken tot bijvoeging van de bijlagen, maar ook verdere wijzigingen van de landsverordening kan omvatten die wenselijk blijken te zijn naar aanleiding van de ervaring opgedaan gedurende de eerste maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe status.
