Docnr1

STATEN VAN ARUBA

Fractie Movimiento Electoral di Pueblo

Aan:
De Voorzitter van de Eerste Kamer,
Mw. dr. M.L. Vos
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag

Aruba, 9 december 2025

Betreft: Aanbieding dossier inzake de Rijkswet HOFA en de ontwikkelingen betreffende COHO/RAft/Landspakket (2020–2025)

Geachte Voorzitter,

Namens de MEP-fractie bieden wij u hierbij een bundel documenten aan met betrekking tot de voorgestelde Rijkswet HOFA (Houdbare Overheidsfinanciën Aruba), inclusief de bredere historische en juridische context, zoals de trajecten COHO, RAft en het Landspakket sinds 2020.

Om de Eerste Kamerleden in staat te stellen de voorgestelde Rijkswet HOFA in haar volledige context te beoordelen, achten wij het van belang u een overzichtelijk, feitelijk en juridisch onderbouwd dossier te verstrekken. Dit biedt de commissieleden een helder en volledig inzicht in de relevante ontwikkelingen en stelt hen in staat een weloverwogen oordeel te vormen over de noodzaak, proportionaliteit en juridische houdbaarheid van de Rijkswet HOFA.

Het doel van het meegeleverde juridisch advies is om helder inzicht te verschaffen in de mate waarin de Rijkswet en de Landsverordening HOFA ingrijpen in de autonome bevoegdheden van het Land Aruba, en in hoeverre die ingrepen binnen het staatsrechtelijke en Koninkrijksrechtelijke kader te rechtvaardigen zijn.

Het is onze overtuiging dat de voorgestelde Rijkswet HOFA, in het licht van de beschikbare feiten, rapporten, adviezen en financiële prestaties van Aruba, niet noodzakelijk is als instrument van financieel toezicht. Bestaande instrumenten, zoals de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft), functioneren reeds effectief, proportioneel en juridisch passend. Bovendien wijzen meerdere rapporten en juridische analyses erop dat de HOFA negatieve gevolgen zal hebben voor de Arubaanse sociaaleconomische ontwikkeling.

Daarnaast achten wij het van groot belang te benadrukken dat voor de beoogde regelgeving geen consensusrijkswet noodzakelijk of passend is. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar *Ongevraagd Advies "70 jaar Statuut voor het Koninkrijk"* uiteengezet dat consensusrijkswetten in de praktijk regelmatig gepaard gaan met een onevenwichtige machtsverhouding, waarbij de Nederlandse organen gedurende het wetgevingsproces een dominante positie innemen, waardoor van daadwerkelijke consensus geen sprake kan zijn. De Raad van State onderstreept dat de Caribische landen hierdoor begrijpelijkerwijs grote terughoudendheid kennen bij het aangaan van nieuwe consensusrijkswetten, mede omdat in eerdere gevallen onvoldoende duidelijk was of deze eenzijdig konden worden opgezegd. Daarom adviseert de Raad van State dat consensusrijkswetten uitsluitend dienen te worden gebruikt

wanneer gedurende het gehele proces gewaarborgde en voortdurende instemming bestaat en wanneer het onderwerp zich daadwerkelijk leent voor rijkswetgeving.

De Afdeling benadrukt tevens dat bij onderwerpen die autonome aangelegenheden betreffen, zoals de inrichting van financieel beheer binnen het eigen land, de rijkswetprocedure niet het geëigende instrument is, tenzij de landen ondubbelzinnig en vrijwillig instemmen. Dit advies sluit aan bij de IPKO-afspraken van 2022, waarin de Staten van het Koninkrijk gezamenlijk hebben beklemtoond dat consensusrijkswetten alleen bij *echte consensus* tot stand mogen komen en niet mogen worden ingezet als eenzijdig drukmiddel.

Deze staatsrechtelijke zorgen worden bovendien bevestigd door prof. mr. Elzinga, die in zijn adviezen benadrukt dat consensusrijkswetten in de praktijk regelmatig functioneren als een machtsmiddel wanneer Nederland ingrijpt in autonome aangelegenheden van de Caribische landen. Hij schetst de structurele risico's voor de constitutionele balans binnen het Koninkrijk wanneer dit instrument wordt gebruikt zonder dat sprake is van een gelijkwaardige onderhandelingspositie en zonder dat bestaande nationale instrumenten, zoals de LAft, zijn uitgeput of ondeugdelijk zijn gebleken.

Gezien deze adviezen van de Raad van State, de IPKO-afspraken en de juridische analyses van prof. Elzinga is het onze overtuiging dat de voorgestelde Rijkswet HOFA niet voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit, gelijkwaardigheid en vrijwillige consensus, en dat een consensusrijkswet in dit kader niet gerechtvaardigd is.

Om de Eerste Kamerleden in staat te stellen zelfstandig tot een genuanceerde en goed geïnformeerde conclusie te komen, doen wij u hierbij de volgende documenten toekomen:

1. **Volledige tijdslijn betreffende COHO – RAft – Landspakket (2020–2025)**
    - Bijlage 1: Akkoord Aruba-Nederland d.d. 13 november 2020
    - Bijlage 2: Advies Raad van State inzake COHO
    - Bijlage 3: Advies Raad van State inzake RAft
    - Bijlage 4: Verslag van de Staten van Aruba op de RAft
    - Bijlage 5: De afsprakenlijst van het IPKO in september 2022
    - Bijlage 6: Brief intrekking COHO en onderlinge regeling (2023)
    - Bijlage 7: Moties van de Staten van Aruba m.b.t. COHO, RAft en verdere onderhandelingen met Nederland
    - Bijlage 8: Het Bestuurlijk Akkoord Aruba–Nederland van mei 2024
    - Bijlage 9: Brief Staatssecretaris inzake intrekking RAft
1. **Vertaling Tijdlijn CHE–COHO–Raft – Hybride Rijkswet**
2. **Concept-Landsverordening Waarborging Overheidsfinanciën Aruba**
3. **Concept-Memorie van Toelichting op Landsverordening Waarborging Overheidsfinanciën Aruba**
4. **Concept-Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba (HOFA)**

5. **Concept- Memorie van Toelichting op Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba (HOFA)**
6. **De geldende Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft)**
7. **Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht, *Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties,* Economisch Bureau Amsterdam, februari 2024**
8. **Spontaan advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk – Raad van State (Hoofdstuk 3 Consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen), oktober 2024**
9. **IMF-rapport (Artikel IV) 2025**
10. **Juridisch advies van prof. mr. Elzinga**
11. **Aanvullend advies van prof. mr. Elzinga**
12. **Advies van prof. dr. Ryçond Santos do Nascimento**
13. **Twee brieven van de Arubaanse vakbonden, inclusief Nederlandse vertalingen van deze brief**
14. **Drie bijlagen op de internetconsultatie van het concept Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba**

Wij vertrouwen erop dat deze bundel de Eerste Kamerleden zal ondersteunen bij een zorgvuldige beoordeling van de proportionaliteit, juridische rechtvaardiging. Tevens verzoeken wij u om dit dossier als 'controversieel' te beschouwen gelet op de strijdigheid met het Statuut van het Koninkrijk en de Staatsregeling van Aruba, om het huidige wetgevingsproces aan te houden, tot de nieuwe Nederlands regering is beëdigd.

Mocht er behoefte zijn aan nadere toelichting of aanvullende documentatie, dan vernemen wij dat graag. Wij zijn vanzelfsprekend bereid om, indien gewenst, een mondelinge toelichting te geven.

Wij danken u bij voorbaat voor uw aandacht en inspanning in deze belangrijke aangelegenheid.

Hoogachtend,
Namens de MEP-Fractie,

5.1.2.e

Mw. mr Evelyna Wever-Croes
Fractieleider 5.1.2.e

STATEN VAN ARUBA

Fractie Movimiento Electoral di Pueblo

Aan:
De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Dhr. Thom van Campen, MSc
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Aruba, 6 december 2025

Betreft: Aanbieding dossier inzake de Rijkswet HOFA en de ontwikkelingen betreffende COHO/RAft/Landspakket (2020–2025)

Geachte Voorzitter,

Namens de MEP-fractie bieden wij u hierbij een bundel documenten aan met betrekking tot de voorgestelde Rijkswet HOFA (Houdbare Overheidsfinanciën Aruba), inclusief de bredere historische en juridische context, zoals de trajecten COHO, RAft en het Landspakket sinds 2020.

Aangezien een aanzienlijk deel van de huidige Kamerleden recent is aangetreden en mogelijk niet volledig bekend is met de complexe ontwikkelingen binnen de Koninkrijksrelatie met Aruba, achten wij het van belang u een overzichtelijk, feitelijk en juridisch onderbouwd dossier te verstrekken. Dit stelt u in staat een weloverwogen oordeel te vormen over de noodzaak, proportionaliteit en juridische houdbaarheid van de Rijkswet HOFA.

Het doel van het meegeleverde juridisch advies is om helder inzicht te verschaffen in de mate waarin de Rijkswet en de Landsverordening HOFA ingrijpen in de autonome bevoegdheden van het Land Aruba, en in hoeverre die ingrepen binnen het staatsrechtelijke en Koninkrijksrechtelijke kader te rechtvaardigen zijn.

Het is onze overtuiging dat de voorgestelde Rijkswet HOFA, in het licht van de beschikbare feiten, rapporten, adviezen en financiële prestaties van Aruba, niet noodzakelijk is als instrument van financieel toezicht. Bestaande instrumenten, zoals de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft), functioneren reeds effectief, proportioneel en juridisch passend. Bovendien wijzen meerdere rapporten en juridische analyses erop dat de HOFA negatieve gevolgen zal hebben voor de Arubaanse sociaaleconomische ontwikkeling.

Daarnaast achten wij het van groot belang te benadrukken dat voor de beoogde regelgeving geen consensusrijkswet noodzakelijk of passend is. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar *Ongevraagd Advies "70 jaar Statuut voor het Koninkrijk"* uiteengezet dat consensusrijkswetten in de praktijk regelmatig gepaard gaan met een onevenwichtige machtsverhouding, waarbij de Nederlandse organen gedurende het wetgevingsproces een dominante positie innemen, waardoor van daadwerkelijke consensus geen sprake kan zijn. De Raad van State onderstreept dat de Caribische landen hierdoor begrijpelijkerwijs grote terughoudendheid kennen bij het aangaan van nieuwe consensusrijkswetten, mede omdat in eerdere gevallen onvoldoende duidelijk was of deze eenzijdig konden worden opgezegd. Daarom adviseert de Raad van State dat consensusrijkswetten uitsluitend dienen te worden gebruikt

wanneer gedurende het gehele proces gewaarborgde en voortdurende instemming bestaat en wanneer het onderwerp zich daadwerkelijk leent voor rijkswetgeving.

De Afdeling benadrukt tevens dat bij onderwerpen die autonome aangelegenheden betreffen, zoals de inrichting van financieel beheer binnen het eigen land, de rijkswetprocedure niet het geëigende instrument is, tenzij de landen ondubbelzinnig en vrijwillig instemmen. Dit advies sluit aan bij de IPKO-afspraken van 2022, waarin de Staten van het Koninkrijk gezamenlijk hebben beklemtoond dat consensusrijkswetten alleen bij *echte consensus* tot stand mogen komen en niet mogen worden ingezet als eenzijdig drukmiddel.

Deze staatsrechtelijke zorgen worden bovendien bevestigd door prof. mr. Elzinga, die in zijn adviezen benadrukt dat consensusrijkswetten in de praktijk regelmatig functioneren als een machtsmiddel wanneer Nederland ingrijpt in autonome aangelegenheden van de Caribische landen. Hij schetst de structurele risico's voor de constitutionele balans binnen het Koninkrijk wanneer dit instrument wordt gebruikt zonder dat sprake is van een gelijkwaardige onderhandelingspositie en zonder dat bestaande nationale instrumenten, zoals de LAft, zijn uitgeput of ondeugdelijk zijn gebleken.

Gezien deze adviezen van de Raad van State, de IPKO-afspraken en de juridische analyses van prof. Elzinga is het onze overtuiging dat de voorgestelde Rijkswet HOFA niet voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit, gelijkwaardigheid en vrijwillige consensus, en dat een consensusrijkswet in dit kader niet gerechtvaardigd is.

Om de Tweede Kamer in staat te stellen zelfstandig tot een genuanceerde en goed geïnformeerde conclusie te komen, doen wij u hierbij de volgende documenten toekomen:

1. **Volledige tijdslijn betreffende COHO – RAft – Landspakket (2020–2025)**
    - Bijlage 1: Akkoord Aruba-Nederland d.d. 13 november 2020
    - Bijlage 2: Advies Raad van State inzake COHO
    - Bijlage 3: Advies Raad van State inzake RAft
    - Bijlage 4: Verslag van de Staten van Aruba op de RAft
    - Bijlage 5: De afsprakenlijst van het IPKO in september 2022
    - Bijlage 6: Brief intrekking COHO en onderlinge regeling (2023)
    - Bijlage 7: Moties van de Staten van Aruba m.b.t. COHO, RAft en verdere onderhandelingen met Nederland
    - Bijlage 8: Het Bestuurlijk Akkoord Aruba–Nederland van mei 2024
    - Bijlage 9: Brief Staatssecretaris inzake intrekking RAft
2. **Vertaling Tijdlijn CHE–COHO–Raft – Hybride Rijkswet**
3. **Concept-Landsverordening Waarborging Overheidsfinanciën Aruba**
4. **Concept-Memorie van Toelichting op Landsverordening Waarborging Overheidsfinanciën Aruba**
5. **Concept-Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba (HOFA)**

6. **Concept- Memorie van Toelichting op Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba (HOFA)**
7. **De geldende Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft)**
8. **Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht, *Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties,* Economisch Bureau Amsterdam, februari 2024**
9. **Spontaan advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk – Raad van State (Hoofdstuk 3 Consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen), oktober 2024**
10. **IMF-rapport (Artikel IV) 2025**
11. **Juridisch advies van prof. mr. Elzinga**
12. **Aanvullend advies van prof. mr. Elzinga**
13. **Advies van prof. dr. Ryçond Santos do Nascimento**
14. **Twee brieven van de Arubaanse vakbonden, inclusief Nederlandse vertalingen van deze brief**
15. **Drie bijlagen op de internetconsultatie van het concept Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën Aruba**

Wij vertrouwen erop dat deze bundel de Kamerleden zal ondersteunen bij een zorgvuldige beoordeling van de proportionaliteit, juridische rechtvaardiging. Tevens verzoeken wij u om dit dossier als 'controversieel' te beschouwen gelet op de strijdigheid met het Statuut van het Koninkrijk en de Staatsregeling van Aruba, om het huidige wetgevingsproces aan te houden, tot de nieuwe Nederlands regering is beëdigd.

Mocht er behoefte zijn aan nadere toelichting of aanvullende documentatie, dan vernemen wij dat graag. Wij zijn vanzelfsprekend bereid om, indien gewenst, een mondelinge toelichting te geven.

Wij danken u bij voorbaat voor uw aandacht en inspanning in deze belangrijke aangelegenheid.

Hoogachtend,
Namens de MEP-Fractie,

5.1.2.e [redacted]

5.1.2.e [redacted] ha Wever-Croes
Fractieleider

5.1.2.e [redacted]

Cc Leden van de Commissie voor Koninkrijksrelaties

Timeline

CHE-COHO-RAFT-HYBRIDE RIJKSWET 2020-2025

Fractie MEP
Augustus 2025

Timeline CHE-COHO-Raft-Hybride Rijkswet

2020

13 maart 2020: Aruba a documenta e prome dos caso di pandemia. Gobierno a tuma desicion pa lockdown cu su consecuencia cu Aruba su economia inmediatamente a bay plat, mirando cu e pilar economico di mas grandi ta turismo.
april - mei 2020: Aruba, Corsou y Sint Maarten a bati na porta di Hulanda a base di art. 36 di Statuut. Hulanda a brinda yudansa den forma di sosten di likides en cambio di reformacion (condicionnan) den cada pais.
juni 2020: Hulanda kier introduci y institui (1) Rijkswet Caribische Hervormingsentiteit (CHE) pa bin cu diferente reforma, y (2) Rijkswet Aruba financieel tgoezicht, a cambio pa e sosten financiero. Parlamento a vocifera di comienso di ta contra e condicionnan.
7 juli 2020: OB na unda Min Pres ta duna informacion riba e sosten di likides y condicionnan.
13 november 2020: Aruba y Hulanda a firma un acuerdo pa (1) ehecuta reformanan atraves di Landspakket, y (2) manda e dos rijkswetnan CHE y RAFT, den proceso pa busca conseho di RvSK y RvA – ***bijlage 1***

2021

jan 2021: Hulanda a transforma e CHE pa COHO (Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling) despues di a ricibi varios critica for di Aruba, Corsou y Sint Maarten.
31 maart 2021: OB na unda Min Pres ta bin splica over di COHO.
mei - juli 2021: Gobierno di Aruba, Corsou y Sint-Maarten ta negocia cu Hulanda e contenido di e COHO. Un di e crtiticanan di mas grandi ta e control cu Hulanda lo a haya.

2022

12 feb 2022: Parlamento a ricibi e concepto di COHO y Raft, y e consehonan hopi critico di RvSK y RvA riba ambos rijkswet (***bijlage 2 y 3)***. Parlamento mester a entrega pregunta dia 20 april 2022. Parlamentonan di Reino a pidi uitstel te dia 17 di juni pa asina busca consehonan di profesornan y departamentonan. Lamentablemente, Hulanda a duna solamente alrededor di 3 siman uitstel, esta 13 di mei 2022.
maart 2022: Aruba ta contra tur dos concepto di ley y ta vocifera esaki. Tanto RvS como RvA tabatin critica fuerte riba e contenido di e concepto di leynan.
april 2022: Den luna di april Parlamento a sinta cu varios stakeholders y departamento den diferente besloten bijeenkomst pa asina ricibi nan puntonan di bista riba e COHO y RAft, manera 1ATIA, DWJZ, AHATA, SEPPA, SIMAR, KVK etc. Parlamento kier a crea un sosten mas amplio posibel mirando e embargadura di e leynan.
29 april 2022: Den un Besloten Bijeenkomst un gran mayoria di Parlamento a vocifera di ta preocupa pa e contenido di RAft mirando e ta 'bypass' Parlamento (Parlamento no lo por eherce nan trabou di controla Gobierno debidamente) y ta mina e autonomia di Aruba.
13 di mei 2022: Deadline pa a entrega e preguntanan riba e concepto di COHO y RAft. (Nunca

mas Hulanda a contesta e nav). Aruba a presenta un 'verslag' hopi elabora. Conclusion ta cu e mayoria den Parlamento tabata contra tur cos contenido di e conceptonan di ley, y tabata tin varios pregunta y tambe a pidi pa cambia diferente articulo/ful e ley den su totalidad (***bijlage 4***)
Zomerreces 2022: Plan tabata pa Hulanda trata COHO y RAft prome cu reces (nunca mas a pasa).
sept 2022: RMR a dicidi pa cambia e contenido di COHO a base di e criticanan ricibi.
Sept 2022: durante un reunion di IPKO e parlamentonan a expresa nan desaprobacion con gobierno hulandes a atende cu e rijkswet, y a stipula reglanan nobo con pa atende cu Parlamento pa cu consensus rijkswetten den futuro (***bijlage 5***).

2023

13 jan 2023: Paisnan den Reino (Hulanda, Aruba, Corsou, Sint Maarten) a bay di acuerdo cu COHO ta wordo baha for di mesa. COHO a wordo converti den un onderlinge regeling. Aruba tabata contento cu esaki pero den mesun rosea no tabata compronde dicon e RAft no a wordo baha for di mesa como cu nan ta sali for di e mesun punto di salida. Parlamento a vocifera esaki.
April 2023: Aruba-Curacao-St.Maarten-Hulanda ta firma acuerdo pa un Onderlinge regeling pa ehecucion di e reformanan atraves di Landspakket, y cu e COHO ta wordo ingetrokken (***bijlage 6)***
22 aug 2023: OV Min Pres svz di refinanciamento di sosten di likides.
7 sept 2023: Voorzetting OV Min Pres di 22 aug 23. Fraccion di MEP a entrega tres mocion hunto cu RAIZ (IS/1142/22-23 y IS/1138/22-23, IS/1139/22-23), na unda ta pidi Gobierno di Aruba pa pa trek in RAft, sigui negocia pa un interes husto y sano pa Aruba (sigur mirando tabata door di pandemia), un contenido di ley cu no ta mina e autoridad di Parlamento di Aruba y pa tin un exit-bepaling cu ta duidelijk y condicionnan realistico. Tur e mocionnan aproba, ta disponible na ***bijlage 7***
okt 2023: Gobierna a informa na Hulanda di no ta bay di acuerdo cu e contenido di RAft y ta haya e interes di Hulanda na 6.9% pa paga bek den 20 aña. A acepta esaki mientras cu Gobierno lo sigui negocia cu Gobierno di Hulanda pa un miho interes y e posibilidad pa un hybride rijkswet.

2024

jan 2024: Discusionnan over di RAft y hybride ta sigui. Aruba ta keda negocia pa condicionnan mas husto y realistico.
24 mei 2024: Minister President Evelyn Wever-Croes ta anuncia den OB cu a logra un bestuurlijk accoord cu Hulanda, cu lo baha Raft for di mesa y cu lo bai sigui negocia pa mira si ta yega na un acuerdo cu Hulanda pa un "Hybride Rijkswet." E interes a baha pa 5.1% y durante tempo lo sigui negocia y pa 1 di mei 2025 e concepto di e hybride mester wordo entrega na Parlamento. Si no bay di acuerdo cu e hybride rijkswet e interes lo subi bek pa 6.9%. Negosacionnan a cuminsa den e cuadro di e mocionnan di Parlamento di september 2023. (***bijlage 8***)

2025

20 jan 2025: OB Min Pres svz Raft
Maart 2025: RMR a bai di acuerdo cu intrekking di e RAFT, y dia 23 april 2025 StaS a informa Tweede Kamer cu ta trek in e RAFT (***bijlage 9)***

Mientras tanto negosacionnan ta continua

Na banda di e timeline aki, a trata e topico aki den diferente reunion manera CKABB, Tripartiet, IPKO, OB, OV.

Lijst van bijlagen

1. Akkoord 13 november 2020
2. Advies RvSK COHO
3. Advies RvSK RAft
4. Verslag Staten Aruba
5. Verslag di IPKO na sept 2022
6. Intrekking COHO en onderlinge regeling 2023
7. Moties m.b.t. COHO en RAft
8. Bestuurlijk akkoord mei 2024
9. Intrekking RAft

Bijlage 1

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 420 Noodpakket banen en economie

Nr. 186

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de overeenstemming die Aruba en Nederland hebben bereikt over de derde tranche liquiditeitssteun 2020, in combinatie met een pakket aan maatregelen dat gericht is op het realiseren van structurele hervormingen in Aruba.

Liquiditeitssteun Aruba

Aruba ontvangt sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de gevolgen van de pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid op Aruba te beperken. Deze liquiditeitssteun is sinds mei 2020 (tweede tranche liquiditeitssteun 2020) niet meer vrijblijvend. Er worden voorwaarden aan gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van Aruba te vergroten. Over de strekking van deze voorwaarden heb ik uw Kamer regelmatig geïnformeerd[1].

In de Rijksministerraad van 10 juli jl. lag de besluitvorming voor over de derde tranche liquiditeitssteun 2020. Hierover kon niet direct overeenstemming worden bereikt. Enerzijds omdat Aruba nog niet voldaan had aan de voorwaarden die aan de tweede tranche liquiditeitssteun waren gesteld en anderzijds omdat Aruba niet kon instemmen met de voorwaarden die door Nederland aan de derde tranche liquiditeitssteun werden gesteld[2].

Derde tranche liquiditeitssteun 2020

Nederland en Aruba hebben de afgelopen maanden constructieve gesprekken gevoerd over de voorwaarden voor de derde tranche liquiditeitssteun en zijn de landen hierover tot een akkoord gekomen. Zo heeft Aruba de Rijksministerraad laten weten akkoord te gaan met de

[1] Kamerstuk 35 420
[2] Kamerstuk 35 420, nr. 106

kst-35420-186
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

inhoud van het voorstel van de consensus Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) en aan te sluiten bij het voor advies bij de Raad van State van het Koninkrijk (RvSK) ingediende voorstel. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld op 2 november jl.[3] wordt het COHO vormgegeven als bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden. Het COHO krijgt de rechtsvorm van een Nederlandse rechtspersoon. Het COHO heeft ten behoeve van het welzijn van de bevolking van Aruba de taak ervoor te zorgen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt. Sint Maarten kan als laatste land toetreden tot de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, zodra Sint Maarten voldaan heeft aan de voorwaarden van de tweede tranche en ingestemd heeft met de voorwaarden voor de derde tranche. Het voorstel van de consensus Rijkswet zal gelijktijdig met het Nader rapport aan uw Kamer worden toegezonden.

Onderdeel van de consensus Rijkswet is het aangaan van het zogeheten landspakket: een samenhangend pakket van maatregelen voor de korte termijn en structurele hervormingen voor de langere termijn die noodzakelijk zijn om Aruba financieel, economisch en bestuurlijk weerbaar te maken. De Minister-President van Aruba en ik tekenden op 13 november jl. de overeenkomst welke de regeringen van Aruba en Nederland bindt aan de uitvoering van de maatregelen in het landspakket Aruba. De getekende onderlinge regeling Landspakket Aruba is als bijlage aan deze brief toegevoegd[4].

Tevens stemde Aruba in de Rijksministerraad van 13 november jl. in met het indienen voor advies van het voorstel van Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) aan de RvSK. Dit voorstel hevelt het reeds bestaande toezichtsarrangement op de financiën van Aruba over naar rijkswetsniveau en brengt daar enige aanvullingen en wijzigingen op aan. De totstandkoming van deze Rijkswet is voorwaardelijk voor volgende tranches liquiditeitssteun. De advisering van de Raad van Advies hierover zal gelijk op lopen met de advisering van de RvSK.

Ten slotte stemde Aruba ermee in om maximale transparantie te bieden en gehoor te geven aan alle verzoeken van het CAft omtrent informatieverstrekking met betrekking tot de overheidsentiteiten.

De instemming van Aruba met de genoemde set voorwaarden maakte voor de Rijksministerraad de weg vrij om over te gaan tot het verstrekken van een derde tranche liquiditeitssteun van AWG 209 mln. voor de periode van 1 juli tot en met 31 december 2020.

De budgettaire gevolgen van de derde tranche liquiditeitssteun worden in een incidentele suppletoire begrotingswet aan u voorgelegd. Normaliter wordt nieuw beleid in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. Aangezien uitstel van uitvoering van deze spoedeisende maatregel die in het belang van het Rijk is, niet kan wachten tot formele autorisatie van beide Kamers der Staten-Generaal, zal het kabinet de uitvoering van de maatregel starten. Hiermee wordt gehandeld conform lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

---

[3] Kamerstuk 35 420, nr. 177

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Investeringen

Met de instemming van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) en de ondertekening die de regeringen van Aruba en Nederland bindt aan het landspakket Aruba, breekt een nieuw hoofdstuk aan van vrijwillige, maar niet vrijblijvende meerjarige samenwerking tussen beide Landen. Zoals ik uw Kamer meerdere malen heb laten weten is het kabinet in ruil voor hervormingen niet alleen bereid liquiditeitssteun te bieden, maar ook bereid om op meerdere terreinen te investeren in de ontwikkeling van Aruba.

Als Aruba hiertoe een verzoek doet om te voldoen aan haar reguliere verplichtingen tot het betalen van een hoofdsom in 2021 en 2022 onder de USD Externe Financiering, zal het kabinet in 2021 een lening verstrekken met een hoofdsom van AWG 177 mln. en in 2022 een lening met een hoofdsom van AWG 346 mln. De condities voor beide leningen zijn een vast rentepercentage van 2% en een looptijd van 7 jaar met halfjaarlijkse aflossingen na twee jaar. Aruba realiseert hiermee gedurende de looptijd van lening een rentelastenverlichting in de orde van grootte van AWG 82 mln. ten opzichte van marktfinanciering.

Het kabinet is tot slot van oordeel dat een functionerende rechtsstaat voorwaardelijk is voor economische ontwikkeling, bijdraagt aan houdbare overheidsfinanciën en toeziet op de rechtmatigheid van bestedingen. Daarom stelt het structureel middelen beschikbaar voor de uitvoering van maatregelen opgenomen in het landspakket, gericht op de versterking van de rechtsstaat van Aruba. Zo zal er structureel een bedrag oplopend tot € 9,3 mln. vrijkomen voor nadere ondersteuning door de KMar en de Douane bij de versterking van het grenstoezicht. De middelen voor de Kustwacht Caribisch Gebied zijn al vrijgekomen met het akkoord van Curaçao en dienen ook ter versterking van de maritieme grenzen van Aruba.

Verder stelt het kabinet structureel extra middelen beschikbaar voor de uitbreiding van de ondermijningsaanpak op Aruba, oplopend tot jaarlijks € 7,7 mln. Aanvullend is er structureel € 0,8 mln. bestemd om de Arubaanse militie van Defensie te professionaliseren en om te investeren in het Sociaal Vormings Traject, waarbij Defensie met medewerking van Aruba de kans biedt aan jongeren om te resocialiseren. De betreffende middelen worden toegevoegd aan begrotingen van BZK en Defensie.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

Bijlage 2

Raad van State

Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Kenmerk:	W04.20.0408/I/K
Datum aanhangig:	10 november 2020
Datum vastgesteld:	3 maart 2021
Datum advies:	3 maart 2021
Datum publicatie:	24 maart 2021
Vindplaats:	Kamerstukken II 2021/22, 36031 (R2161), nr. 4

Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties Wet

Samenvatting Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 10 november 2020, no.2020002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet strekt tot de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). Het COHO heeft tot doel om in Aruba, Curaçao en Sint Maarten te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan.

Het voorstel dat de Afdeling in eerdere instantie ter advisering is aangeboden zag alleen op Curaçao. Bij brief van 18 november 2020 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Afdeling gemeld dat ook met de regering van Aruba overeenstemming is bereikt over aansluiting bij het voorstel. Daarbij heeft de staatssecretaris aangegeven welke wijzigingen in het voorstel en de toelichting in verband hiermee zullen worden aangebracht. Bij brief van 5 januari 2021 heeft de staatssecretaris medegedeeld dat ook Sint Maarten zich heeft aangesloten en tot welke aanpassingen in het voorstel dat heeft geleid. Bij gebreke van een geconsolideerde tekst neemt de Afdeling het voorstel zoals op 10 november 2020 is aangeboden als uitgangspunt.

Op verzoek van de regering van Curaçao, daarin ondersteund door Aruba en Sint Maarten, heeft de regering aan de Afdeling enkele vragen voorgelegd. Deze vragen worden niet afzonderlijk beantwoord, maar komen in het onderstaande advies wel aan de orde.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Zij onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur.

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de bevoegdheden en middelen aan waarmee de hervormingen moeten worden gerealiseerd. De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van de landen en daarmee hun commitment verzwakt.

De Afdeling acht het niet raadzaam een gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO in vergaande mate verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel en leeswijzer

a. *Inhoud van het voorstel*

Aruba, Curaçao en Sint Maarten ontvangen sinds april 2020 liquiditeitssteun van Nederland om de

gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. Aan die liquiditeitssteun, in de vorm van leningen aan de Caribische landen, worden sinds mei 2020 voorwaarden gekoppeld, die tot doel hebben de financieel-economische weerbaarheid van de landen te vergroten. (zie noot 1)

Voor de verstrekking van de derde en daarop volgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is door de rijksministerraad onder meer als voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), welk voorstel nu ter advisering voorligt. (zie noot 2)

Het voorstel strekt tot de instelling van het COHO. Het COHO heeft tot doel om te bevorderen dat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan. (zie noot 3) De hervormingen om die doelen te bereiken worden neergelegd in zogenoemde landspakketten. Die landspakketten worden als onderlinge regelingen op basis van artikel 38, eerste lid, van het Statuut door Nederland en de drie Caribische landen afzonderlijk overeengekomen. In de landspakketten worden de onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen uitgewerkt waarmee die doelen bereikt moeten worden op hoofdlijnen geformuleerd. (zie noot 4) De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van het betreffende land vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda. (zie noot 5) Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen door het COHO. (zie noot 6)

Aan het COHO worden in het voorstel vier taken toebedeeld. (zie noot 7) De eerste taak betreft de ondersteuning van en toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van projecten, programma's en maatregelen door overheidsorganen en overheidsbedrijven van de landen. De tweede taak van het COHO is het initiëren en bevorderen van projecten en programma's met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen. Ten derde verstrekt het COHO op aanvraag subsidies aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven en kan het COHO zelf deelnemen in het aandelenkapitaal in privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven. Tot slot heeft het COHO tot taak om, indien aangewezen, verscherpt financieel toezicht in te stellen op een deel of alle uitgaven van het desbetreffende land.

Voor de uitvoering van deze taken worden in het voorstel aan het COHO verschillende bevoegdheden toegekend. Zo kan het COHO gegevens en inlichtingen van overheidsorganen en bedrijven vorderen. (zie noot 8) Het kan financiële middelen, deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen en overheden en overheidsbedrijven doorlichten. (zie noot 9) Daarnaast kan het COHO projecten ontwikkelen en beheren en opdracht verlenen voor het leveren van goederen of diensten, alsook deelnemen in aandelenkapitaal. (zie noot 10)

Indien het COHO van mening is dat onvoldoende medewerking wordt verleend aan de hervormingsmaatregelen kan het COHO steunverlening opschorten. (zie noot 11) Ook kan het de raad

van ministers van het Koninkrijk adviseren een- in het Statuut voorzien- toezichtsinstrument in te zetten indien maatregelen onvoldoende worden uitgevoerd. (zie noot 12) Daarnaast krijgt het de bevoegdheid om in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt financieel toezicht in te stellen, als een land zich onvoldoende inspant om verplichtingen uit de Rijkswet COHO, of de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten respectievelijk de Rijkswet Aruba financieel toezicht (R(A)ft) na te komen. (zie noot 13)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid het COHO een aanwijzing te geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen en met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten. (zie noot 14) Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op eigen initiatief verscherpt financieel toezicht instellen op een deel of alle uitgaven van een van de landen als een zwaarwegend belang dit vergt. (zie noot 15)

b. *Leeswijzer*

Hierna gaat de Afdeling in op de effectiviteit van het voorstel (punt 2). Hierbij staat de verhouding van het COHO tot bestaande instituties (landsbestuur, C(A)ft, Minister van BZK) centraal. Tevens gaat de Afdeling hier in op de noodzaak om te komen tot duidelijke voorwaarden voor het vervallen van de consensusrijkswet. Vervolgens gaat de Afdeling in op de verhouding van dit voorstel, met inachtneming van de problemen betreffende effectiviteit en proportionaliteit, tot het Statuut (punt 3). Daarna bespreekt de Afdeling welke elementen noodzakelijk zijn voor een geloofwaardige en haalbare aanpak van de noodzakelijke hervormingen (punt 4). Tot slot maakt de Afdeling nog een opmerking over het onduidelijke juridisch kader betreffende gegevensverwerking (punt 5).

2. Effectiviteit

a. *Inleiding*

De Afdeling heeft waardering voor de met dit voorstel uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 36 van het Statuut. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van enerzijds het verlenen van steun aan de landen en anderzijds het in gang zetten van noodzakelijke hervormingen die moeten leiden tot verbetering van de overheidsfinanciën, de economische structuur, het onderwijs en het functioneren van het bestuur. Tevens waardeert de Afdeling het positief dat het voorstel niet alleen voorziet in het benoemen en voorschrijven van noodzakelijk geachte hervormingen, maar ook gericht is op het daadwerkelijk bieden van ondersteuning aan de landen bij de verwezenlijking daarvan. Voorts acht de Afdeling het op zichzelf passend dat het kader hiervoor wordt neergelegd in consensusrijkswetgeving op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel Nederland als Aruba, Curaçao en Sint Maarten de wens en noodzaak om tot hervormingen te komen onderschrijven en daartoe samen te werken.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat de liquiditeitssteun gekoppeld wordt aan een hervormingsprogramma. Financiële steun onder voorwaarden sluit aan bij de internationale praktijk van

bijvoorbeeld het IMF en de Europese Unie, (zie noot 16) die ook wordt gekenmerkt door kredietverlening onder (strenge) voorwaarden, waaronder de structural adjustment facilities gericht op structurele hervormingen. Overigens merkt de Afdeling daarbij wel op dat onduidelijk is welke geldstromen via het COHO zullen gaan lopen en welke rechtstreeks tussen Nederland en het betrokken land plaatsvinden. Ook is niet duidelijk in hoeverre sprake zal zijn van leningen dan wel van giften.

Het voorstel is niet alleen gericht op de aard en omvang van de hervormingen, maar geeft ook de weg met de bevoegdheden en middelen aan waarlangs de hervormingen moeten worden gerealiseerd. Op dat punt stuit het voorstel op verschillende bezwaren die de effectiviteit van het voorstel ernstig kunnen ondergraven. De Afdeling merkt in dat verband het volgende op.

b. *Verhouding COHO - landsbestuur*
Het is gebruikelijk dat bij financiële ondersteuning van landen voorwaarden worden gesteld, niet alleen met het oog op een goede besteding van de daarmee gemoeide middelen, maar ook met het oog op het bereiken van bepaalde beleidsdoelen, zoals verbetering van de overheidsfinanciën en versterking van de economische structuur. Daarbij is meestal ook voorzien in vormen van monitoring. Wordt voldaan aan de vooraf afgesproken voorwaarden, dan verkrijgt het land de in het vooruitzicht gestelde financiële steun.

In die gebruikelijke aanpak hebben de aan de steun verbonden voorwaarden gevolgen voor de besluitvorming in het desbetreffende land. Die besluitvorming wordt immers ingekaderd door de voorwaarden die zijn gesteld. Er wordt daarmee echter niet ingegrepen in de (staatsrechtelijke) binnenlandse verhoudingen. Anders gezegd: de steunverlening heeft in formele zin geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken binnenlandse instellingen. Bij de steunverlening die tot nu toe op verschillende momenten aan landen van het Koninkrijk is verleend, is deze werkwijze ook gevolgd. Een recent voorbeeld hiervan is het Groeiakkoord met Curaçao in 2019.

Bij het voorliggende voorstel is gekozen voor een andere aanpak. De basis voor de te treffen maatregelen wordt gevormd door de zogenoemde landspakketten. (zie noot 17) Die landspakketten zijn nog weinig concreet in de te bereiken doelen. De landspakketten worden door het COHO en de Ministers van Algemene Zaken van de landen vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsagenda. (zie noot 18) Een en ander zal uiteindelijk veelal uitmonden in concrete plannen van aanpak, op te stellen en in een aantal gevallen ook uit te voeren door het COHO. (zie noot 19)

Dit brengt met zich dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun ontvangende landen worden afgerekend. Er is in zoverre sprake van een open commitment, waarbij vooraf onvoldoende duidelijkheid bestaat welke voorwaarden aan steunverlening worden gesteld. Dit brengt het risico met zich dat de landen zich minder verantwoordelijk voelen voor het voldoen aan de voorwaarden, waardoor de beoogde doelen minder zullen worden gerealiseerd, of dat gedurende het hervormingsproces steeds nieuwe voorwaarden worden gesteld om de in het vooruitzicht gestelde steun daadwerkelijk te verkrijgen.

Dat risico wordt versterkt door de combinatie van taken die aan het COHO zijn toegekend. (zie noot 20) De Afdeling stelt vast dat de taken van het COHO verder gaan dan de ondersteuning van en het toezicht op de uitvoering van de landspakketten door de landsbesturen. Tevens gaan de bevoegdheden van het COHO verder dan voor de uitvoering van die taken nodig is. Zo heeft het COHO de taak om met het landsbestuur een uitvoeringsagenda vast te stellen. (zie noot 21)

Onduidelijk is vervolgens of het landsbestuur zelfstandig nog bevoegd is een dergelijke agenda vast te stellen. Daarenboven heeft het COHO tot taak om projecten en programma's te initiëren, te bevorderen en uit te voeren en kan het daarvoor plannen van aanpak opstellen. Voorts heeft het COHO de bevoegdheid om opdracht te verlenen voor het leveren van goederen of diensten en deelnemen in aandelenkapitaal, zonder dat het betrokken landsbestuur daar zeggenschap over heeft of over mogelijkheden beschikt om zulks tegen te houden. (zie noot 22) Dat geldt ook voor het verlenen en verstrekken van subsidies aan burgers en deelnemingen in rechtspersonen, zelfs waar het overheidsbedrijven betreft. (zie noot 23)

Bovendien kan het COHO daarbij samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties en met instellingen en organen van instellingen van Nederland en andere landen binnen het Koninkrijk met een ontwikkelings-, financierings-, toezichts- of algemene bestuurstaak. In voorkomend geval stelt het COHO met de desbetreffende instelling of organisatie een samenwerkingsprotocol op. In de alternatieve opzet die de Afdeling in punt 4 schetst, waarbij meer verantwoordelijkheid aan de landen wordt gelaten, ligt het voor de hand dat ook zij dergelijke samenwerking zouden kunnen aangaan.

Het COHO beschikt aldus over vergaande bevoegdheden die ook aan het landsbestuur toekomen. Aldus ontstaan concurrerende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar het gaat om het opstellen van de uitvoeringsagenda ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Met die in het voorstel gekozen opzet is onvoldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Zowel het COHO als het landsbestuur zijn immers verantwoordelijk en bevoegd. De Afdeling acht dit problematisch: COHO en landsbestuur kunnen elkaar aldus voor de voeten gaan lopen, maar ook kan een situatie ontstaan waarin COHO en landsbestuur naar elkaar gaan wijzen. Dit klemt temeer nu COHO en landsbestuur aan verschillende instanties verantwoording dienen af te leggen. (zie noot 24) Bovendien kan een gevolg van deze opzet zijn dat het landsbestuur minder 'eigenaarschap' ervaart, zich minder verantwoordelijk zal voelen voor het doorvoeren van het landspakket en bij eventuele problemen zal (ver)wijzen naar het COHO. Die kans wordt nog eens vergroot nu de landen weinig invloed hebben op de samenstelling van het bestuur van het COHO.

Deze onduidelijkheden en risico's worden niet weggenomen door de bepaling dat het COHO bij de uitoefening van de taken geen bevoegdheden kan uitoefenen die op grond van het landsrecht van een land aan een overheidsorgaan toekomen. (zie noot 25) De Afdeling begrijpt de bedoeling van dit voorschrift, maar merkt op, dat dit eerder de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid vergroot, dan dat deze wordt weggenomen. Immers, waar het gaat om bevoegdheden die betrekking hebben op het

realiseren van bestuurlijke of economische hervormingen komen die zonder meer aan (organen van) het landbestuur toe.

Vanuit die optiek leidt artikel 4, tweede lid, ertoe dat aan het COHO geen bevoegdheden toekomen. Daarbij is het de vraag wanneer sprake is van bevoegdheden die aan een overheidsorgaan toekomen. Die onzekerheid is er zeker waar het bij de bevoegdheden van het COHO gaat om subsidies en deelnemingen. Een strenge uitleg van dit artikellid zou mee kunnen brengen dat verschillende bevoegdheden die het voorstel toebedeelt aan het COHO, door het COHO helemaal niet kunnen worden uitgeoefend. Een soepele uitleg zou al snel betekenen dat artikel 4, tweede lid, niet in de weg staat aan de uitoefening van de in het voorstel gegeven bevoegdheden, maar dat dit artikellid dan geen reële betekenis heeft.

c. *Verhouding tot R(A)ft*
Een van de taken die in het voorstel is toebedeeld aan het COHO is het, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, instellen van verscherpt financieel toezicht op een van de landen. Deze bevoegdheid van het COHO geldt niet alleen in het geval een land zich onvoldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de voorgestelde rijkswet aan het desbetreffende land zijn opgelegd na te komen maar ook als het land naar het oordeel van het COHO onvoldoende inspanningen levert om de verplichting bij of krachtens de R(A)ft na te komen. (zie noot 26) Het verscherpte toezicht wordt uitgeoefend door het C(A)ft. Indien een zwaarwegend belang dit vergt kan de Minister van BZK, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk en nadat het COHO en het College financieel toezicht zijn gehoord, bepalen dat verscherpt financieel toezicht wordt ingesteld, indien een zwaarwegend belang dit vergt.

In de R(A)ft is het financieel toezicht door de rijksministerraad op Aruba, Curaçao en Sint Maarten geregeld. In die rijkswetten zijn de verplichtingen voor de landen neergelegd. Voorts is daarin geregeld dat het C(A)ft toeziet op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de R(A)ft met toepassing van de daartoe bij de R(A)ft gestelde regels. (zie noot 27) Het C(A)ft heeft daarbij onder meer tot taak te beoordelen of een land zich voldoende inspant om de verplichtingen die bij of krachtens de R(A)ft zijn opgelegd nakomt. Dit roept de vraag op waarom het nodig is dat ook aan het COHO de bevoegdheid toekomt om te beoordelen of de landen voldoende inspanning leveren om hun verplichtingen bij of krachtens de R(A)ft na te komen. Het gevolg daarvan is immers dat twee instanties toezicht houden op het naleven van de normen in de R(A)ft, het COHO en het C(A)ft.

De Afdeling wijst er in dit verband verder op dat het toekennen van eenzelfde taak aan twee organen het risico van onduidelijkheid en uiteenlopende oordelen met zich brengt. Onduidelijk is daarbij hoe het verscherpte toezicht op grond van het voorstel en het geven van een aanwijzing op grond van de R(A)ft zich tot elkaar verhouden. Bovendien wordt aldus afbreuk gedaan aan de in artikel 7 R(A)ft verankerde onafhankelijke positie van het C(A)ft en aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de R(A)ft is neergelegd ten aanzien van het toezicht op de naleving van de begrotingsnormen.

Deze gevolgen worden versterkt door de mogelijkheid voor de Minister van BZK om, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk verscherpt toezicht in te stellen. In de R(A)ft is het immers aan het C(A)ft om te beoordelen of er sprake is van een situatie waarin er aanleiding is om een aanwijzing te geven en is het vervolgens aan de RMR om op basis van een advies van het C(A)ft te beslissen om een aanwijzing te geven. Met deze bevoegdheden voor de Minister van BZK worden de in de R(A)ft neergelegde bevoegdheden van het C(A)ft doorkruist.

Verscherpt financieel toezicht leidt tot een goedkeuringsregime voor het geheel of een deel van de uitgaven die door een land worden gedaan. (zie noot 28) Dat goedkeuringsregime hoeft volgens het voorstel niet beperkt te zijn tot uitgaven die worden gedaan in het kader van de uitvoering van de landspakketten, maar kan zich uitstrekken tot alle uitgaven van een land. Het goedkeuringsregime gaat bovendien veel verder dan het in de R(A)ft geregelde begrotingstoezicht en heeft betrekking op voorgenomen uitgaven. Het C(A)ft ziet op grond van de R(A)ft uitsluitend toe op het saldo van de overheidsfinanciën en laat dus de keuze ten aanzien van welke uitgaven of inkomsten maatregelen worden genomen aan de regeringen van de landen. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom die vorm van toezicht naast het bestaande toezicht op grond van de R(A)ft nodig is.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de landen zullen moeten rapporteren aan twee instanties over nagenoeg hetzelfde onderwerp. Hiermee wordt, in de ogen van de Afdeling, een te zware claim gelegd op de toch al beperkte uitvoeringscapaciteit van de landen.

De Afdeling kan zich voorstellen dat maatregelen getroffen moeten kunnen worden indien zich bij de uitvoering van de landspakketten problemen voordoen. Het ligt dan voor de hand dat het COHO dergelijke maatregelen treft. Indien los daarvan aanleiding zou bestaan voor de wens om de effectiviteit van de R(A)ft te vergroten, dienen daartoe voorzieningen te worden getroffen in de R(A)ft zelf, in plaats van de vermenging van de twee sporen die thans wordt voorgesteld.

d. *Verhouding COHO - Minister van BZK en landsbestuur*
Het COHO lijkt volgens het voorstel zijn taken met een sterke mate van onafhankelijkheid uit te voeren. Grote delen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van toepassing verklaard. (zie noot 29) Dit neemt niet weg dat het voorstel op een aantal belangrijke punten de Minister van BZK de bevoegdheid geeft om aanwijzingen te geven of bevoegdheden van het COHO in te perken of in te vullen. Zo kan de Minister van BZK vaststellen waaraan financiële middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld, door het COHO moeten worden besteed (zie noot 30) en kan de terbeschikkingstelling van middelen ook worden stopgezet of opgeschort als- kort gezegd- de Minister van BZK van oordeel is dat het desbetreffende land te weinig voortgang boekt. (zie noot 31)

Verder kan de Minister van BZK, binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen, na overleg met de Ministers die het aangaat, het COHO een aanwijzing geven met betrekking tot een plan van aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van een project, programma of maatregel door overheidsorganen, alsook een aanwijzing geven met betrekking tot het initiëren, bevorderen en uitvoeren van projecten. (zie noot 32)

Uit het vorenstaande blijkt dat het COHO in belangrijke mate functioneert onder de regie van de Minister van BZK. Daarbij geldt een tweetal beperkingen: een overlegverplichting met de betrokken minister(s) van het desbetreffende land, en de eis dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

De Minister van BZK heeft weliswaar een overlegverplichting met de betrokken minister(s), maar hoeft daarbij niet tot overeenstemming te komen.

Wat betreft de landspakketten, zij opgemerkt dat daarin nog weinig tot geen concrete maatregelen zijn opgenomen. Evenmin zijn concrete doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van overheidsfinanciën, opgenomen. Dit brengt mee dat van de voorwaarde dat de minister moet blijven binnen de in een landspakket omschreven hoofdlijnen ook weinig normerende werking uitgaat.

Het voorgaande brengt mee dat de bevoegdheden van de Minister van BZK nauwelijks zijn beperkt. Zij strekken zich uit over het gehele palet van het opstellen van de plannen van aanpak, het opstellen, initiëren en uitvoeren van de projecten, programma's en maatregelen, alsmede de financiering ervan. Daarmee wordt de Minister van BZK niet alleen boven het COHO geplaatst, maar ook boven het landsbestuur van het desbetreffende land. (zie noot 33) De aan de minister toegekende bevoegdheden maken daarmee inbreuk op de verantwoordelijkheden en het probleem-eigenaarschap van de landen.

e. *Afbouw van de regeling*
De wet vervalt in beginsel na 6 jaar. Op verzoek van Nederland of één van de landen kan deze termijn telkens met 2 jaar worden verlengd. (zie noot 34) Ook kunnen Nederland en de landen overeenkomen dat de wet eerder vervalt. Noch het wetsvoorstel, noch de toelichting gaan echter in op de vraag onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging aan de orde zouden kunnen zijn. Dit is relevant omdat bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet de verhouding tussen Nederland en de andere landen niet altijd even goed was en er van beide kanten sprake lijkt van een wantrouwende opstelling. In een dergelijke situatie is des te meer van belang dat duidelijk is op welke gronden besloten gaat worden dat de doelstelling van het voorstel, te weten het doorvoeren van hervormingen, het realiseren van duurzame financiën en het versterken van de weerbaarheid van de economieën in de landen bereikt is.

Deze vraag rijst bij dit voorstel omdat het zich onderscheidt van eerdere samenwerkingsverbanden tussen de Caribische landen en Nederland. (zie noot 35) In die gevallen bleven alle verantwoordelijkheden liggen bij het (lands)bestuur. In het voorstel wordt een aantal verantwoordelijkheden echter verlegd naar het COHO en moet daarom duidelijk zijn op welk moment deze weer overgaan naar het (lands)bestuur. (zie noot 36) Voordat hiertoe overgegaan kan worden moeten voldoende concrete en tastbare resultaten zijn bereikt. Hierbij is het met name van belang dat het leefklimaat van de bevolking van de drie landen structureel verbeterd is. Verbetering van het leefklimaat van de bevolking in concrete zin is noodzakelijk om draagvlak voor de inzet van het COHO en daarmee het ingrijpen vanuit Nederland te behouden en het vertrouwen van de bevolking in het bestuur te vergroten.

f. *Conclusie*

De Afdeling acht in het licht van het voorgaande het voorstel in deze vorm problematisch. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren. De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, wordt hun commitment en eigen verantwoordelijkheid verzwakt en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt. Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma op de korte en lange termijn tot succes zal leiden .

In het licht van deze opmerkingen adviseert de Afdeling de gekozen opzet te heroverwegen.

3. Verhouding met het Statuut

a. T*er inleiding*

Het Statuut schrijft 'onderling overleg' voor als het gaat om een consensusrijkswet. (zie noot 37) De Afdeling stelt vast dat dit overleg heeft plaatsgevonden en dat de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben ingestemd met het voorleggen van dit voorstel aan de Afdeling. De Afdeling beoordeelt het voorstel derhalve zoals het aan haar is aangeboden, namelijk als consensusrijkswet.

b. *Statutaire beginselen*

Zoals uit het voorgaande blijkt houdt de door de regering gekozen aanpak risico's in voor de effectiviteit van de hervormingen. Dit houdt onder andere verband met het feit dat de landsinstellingen slechts in beperkte mate zelf de verantwoordelijkheid dragen voor het uitvoeren van de hervormingen. De bevoegdheden van het COHO overlappen met de bevoegdheden van de landsregeringen. Hierdoor wordt de effectiviteit van de aanpak ondergraven. Daar komt bij dat het COHO grotendeels onder regie staat van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, die in een zeker opzicht boven de besturen van de landen komt te staan.

Bovengenoemde aspecten zijn ook vanuit het oogpunt van het Statuut relevant. Het feit dat in dit specifieke geval sprake is van een consensusrijkswet, en dus een politiek compromis, doet niet af aan de beginselen die aan de staatkundige structuur van het Koninkrijk ten grondslag liggen. Het uitgangspunt van autonomie van de landen en met name de terughoudendheid die de Koninkrijksregering, en Nederland als grootste land moet betrachten bij het beperken van de eigen verantwoordelijkheid van de landen is daarbij een belangrijke factor (zie noot 38)

In dat licht merkt de Afdeling op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt waarom de beperkingen van die eigen verantwoordelijkheid, zoals nu is voorzien, en de vergaande invloed van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van de beginselen van het Statuut. Daarbij is de eerdere constatering van de Afdeling van belang dat de bevoegdheden van het COHO verder gaan dan nodig voor de uitvoering van de taken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te overwegen.

c. *Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten*
Zoals hierboven beschreven kan het COHO samenwerken met instellingen en organen van instellingen van de Europese Unie en andere volkenrechtelijke organisaties. Uit het voorstel blijkt niet dat hierover, voorafgaand aan het besluit om een dergelijke samenwerking aan te gaan, overleg plaatsvindt met het betrokken land. De Afdeling realiseert zich dat het formeel gezien het COHO, en niet het betrokken land is, dat deze afspraken maakt. Gezien de taken van het COHO ligt het echter voor de hand dat ook het betrokken land feitelijk aan deze afspraken is gebonden. Uit de toelichting blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Caribische landen kunnen verklaren dat zij zich niet aan een internationale economische en financiële overeenkomst wensen te binden. (zie noot 39)

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

d. *Bevoegdheden van de gouverneurs*
Op grond van het wetsvoorstel kan het COHO in bepaalde gevallen aan de Rijksministerraad adviseren om een voorziening te treffen uit kracht van het Statuut. (zie noot 40) De toelichting stelt terecht dat dit voorstel de bevoegdheden van de gouverneur op dit punt niet doorkruist. Immers, de gouverneurs hebben zelfstandige bevoegdheden in het kader van hun taak toezicht te houden op onder andere de naleving van rijkswetten, waaronder een rijkswet als waartoe hier een voorstel wordt gedaan. (zie noot 41) Gezien het feit dat dus ook de Gouverneur toezicht zal moeten houden op de naleving van deze wet, kunnen de bevoegdheden van de Gouverneur en het COHO op dit punt echter wel overlappen.

Zoals in het voorgaande al is opgemerkt over de verhouding tussen het C(A)ft en het COHO, brengt een dergelijke overlap van bevoegdheden het risico van onduidelijkheden, overlappende bevoegdheden en uiteenlopende oordelen met zich. Concreet kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de Gouverneur een landsverordening of landsbesluit vaststelt, en dus geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om deze wegens strijd met hoger recht niet vast te stellen, terwijl het COHO in deze landsregelgeving aanleiding ziet om een voorziening uit kracht van het Statuut te verzoeken.

De Afdeling adviseert om hieraan in de toelichting nadere aandacht te besteden en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Waar bestaat behoefte aan?

In de punten hiervoor is ingegaan op knelpunten en mogelijke onwenselijke gevolgen van de thans voorgestelde aanpak die risico's voor de effectiviteit ervan meebrengen. Dit roept de vraag op naar een andere aanpak, die minder dergelijke risico's heeft wat dan een betere aanpak zou kunnen zijn. Hierna geeft de Afdeling daartoe enkele dienaangaande mee en schetst zij enkele contouren.

a. *Geloofwaardig, haalbaar en flexibel*
Het is grote winst dat met het voorstel de drie doelen (hervormingen van bestuurlijke aard, duurzame overheidsfinanciën en versterking van de weerbaarheid van de economie) in samenhang worden

nagestreefd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat deze doelen met elkaar op gespannen voet kunnen staan en elkaar (tijdelijk) kunnen frustreren. Zo kan versterking van de economische weerbaarheid en het doorvoeren van hervormingen, zeker op de kortere termijn, tot spanning leiden met de doelstelling om te komen tot duurzame en houdbare overheidsfinanciën. Maatvoering en afstemming zijn daarom nodig om tot een evenwichtige aanpak te komen. Dit vergt flexibiliteit.

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft. (zie noot 42) Dit roept de vraag op of in de wet voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. De Afdeling acht het wenselijk dat uit dit oogpunt wordt gekeken naar het geheel van maatregelen dat van toepassing zal zijn (in ieder geval de liquiditeitssteun, de R(A)ft en het voorliggende voorstel).

b. *Eigenaarschap*
Voorts acht de Afdeling 'ownership' en commitment van de landen cruciaal voor het slagen van deze aanpak. Alleen daarmee zal een vruchtbare samenwerking tot stand kunnen komen en kunnen duurzame resultaten worden bereikt, die ook na afloop van het programma stand houden. In de afgelopen decennia is de implementatiekracht problematisch geweest bij de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Zoals hiervoor aan de orde is geweest acht de Afdeling het niet zinvol te proberen dat gebrek aan implementatiekracht op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt. De verantwoordelijkheid voor de opstelling en de uitvoering van eigen plannen van aanpak dient bij de landen zelf te liggen. Daarmee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de landen. Ook sluit dit aan bij de praktijk en de ervaringen van internationale organisaties als het IMF en het in verband met de coronacrisis ingestelde herstelinstrument van de Europese Unie. Versterking van de implementatiekracht van de landen zelf is een van de belangrijkste doelen van de te treffen maatregelen, die juist dreigt te worden gefnuikt door een te grote rol van het COHO.

Dat neemt niet weg dat aan het COHO een belangrijke rol toekomt bij de nodige versterking van de bestuurskracht van de Caribische landen. Het is dan ook van belang dat het COHO de landbesturen kan ondersteunen bij het opstellen van projecten, programma's en maatregelen en bij de uitvoering van de projecten, programma's en maatregelen waarmee de landen instemmen. Tegelijkertijd vergt dat van de landen dat zij openstaan voor de voorstellen van het COHO en daaraan, waar dat in hun mogelijkheden ligt, de gevraagde en noodzakelijke inspanningen leveren om de benodigde hervormingen door te voeren en de bestuurskracht te versterken. Dat mag van de landen ook gevraagd worden waar via het COHO ook de financiële middelen voor de desbetreffende projecten worden aangeleverd.

Alleen als het COHO zijn belangrijke rol kan waarmaken en de Caribische landen die rol aanvaarden zal een vruchtbare samenwerking tussen het COHO en de landsbesturen mogelijk zijn. De koppeling van liquiditeitssteun en ondersteuning in tranches aan het halen van de te bereiken doelstellingen vormt een belangrijke stimulans om die doelen ook daadwerkelijk te halen. Als de uitvoering van projecten,

programma's of maatregelen onvoldoende is kan het COHO de steunverlening opschorten. (zie noot 43) Mocht dit onverhoopt niet tot de beoogde resultaten leiden en blijkt dat ondanks deze ondersteuning en gepaste inzet van de opschortingsbevoegdheid onvoldoende vorderingen worden gemaakt om de bestuurskracht te vergroten en de verantwoordelijkheden op termijn zelfstandig waar te maken, zullen uiteindelijk dwingender maatregelen, al dan niet geïnitieerd door het COHO, onontkoombaar zijn. (zie noot 44)

Gelet hierop acht de Afdeling het passend dat de volgende taken aan het COHO worden toebedeeld:
a) Goedkeuren van de uitvoeringsagenda en de plannen van aanpak van de landen voor de uitvoering van projecten, programma's of maatregelen, met duidelijke prestatie-eisen waaraan de beschikbaarstelling van financiële middelen in de loop van de tijd wordt gekoppeld;
b) Monitoren van de voortgang van de uitvoering door de landen;
c) Ondersteuning door technische en andere assistentie, waarvoor het COHO een eigen budget heeft;
d) Het toezicht houden op het behalen van de prestatie-eisen, waardoor de financiële middelen kunnen worden verstrekt.

In dit verband verdient ook de samenstelling en benoeming van het bestuur van het COHO aandacht. Gelet op de rol van Nederland en de rol van het COHO is een zwaar Nederlands stempel op het COHO begrijpelijk. Draagvlak, ownership en commitment van de landen alsmede inzicht in de lokale situatie kunnen echter worden vergroot door een vertegenwoordiging in het bestuur van het COHO die draagvlak vindt bij de Caribische landen. Het belang van draagvlak bij de landen wordt groter naarmate de taken van het COHO meer overlappen met taken die ook aan de landsbesturen toekomen. Volgens de voorgestelde regeling wordt van één van de leden van het COHO aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk vereist. Het is de vraag of daarmee het benodigde draagvlak bij de Caribische landen voldoende is verzekerd.

c. *Duidelijke kaders*
Ondersteuning op de geschetste manier is uiteraard niet vrijblijvendheid. Het is vanzelfsprekend dat aan (financiële) ondersteuning voorwaarden worden verbonden en dat de nakoming van die voorwaarden en de (voortgang van de) implementatie van de te treffen maatregelen nauwlettend worden gevolgd. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het COHO bestaande in monitoring van de voortgang van de plannen en programma's, het geven van ondersteuning in de zin van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd.

Maar dat vergt wél een duidelijke aanpak. De Afdeling wijst op de praktijk bij kredietprogramma's van het IMF, alsook in het kader van de Europese Unie, (zie noot 45) waar extra financiële steun gekoppeld is aan van tevoren afgesproken performance indicatoren. Voorkomen moet worden dat de landen voor het verkrijgen van ondersteuning en financiële steun zich op bewegende doelen moeten richten. Dat risico is groot met de nu gevolgde aanpak, waarbij de maatregelen in de landspakketten zeer open zijn geformuleerd en het COHO veel ruimte heeft om een en ander nader in te vullen. Dit wordt nog versterkt door de interventiemogelijkheden van de Minister van BZK (al dan niet naar aanleiding van reacties van de Staten-Generaal). Het is daarom zaak de voorwaarden voor steunverlening duidelijk vast

te leggen en niet mogelijk te maken dat het COHO of de Minister van BZK tussentijds eenzijdig de voorwaarden aanpast (behoudens in bijzondere, vooraf omschreven omstandigheden).

Bij een aanpak als hiervoor geschetst kan de in punt 3b geschetste samenloop tussen het voorstel en de R(A)ft, tussen COHO en Cft op eenvoudige wijze worden voorkomen. Het COHO kan zich dan richten op monitoring en ondersteuning door middel van technische bijstand en het vrijgeven van financiële middelen naar gelang de plannen van aanpak worden geïmplementeerd. Het C(A)ft blijft zich richten op het behouden van begrotingsevenwicht.

d. *Het belang van differentiatie*
Het voorstel ziet op alle drie de Caribische landen van het Koninkrijk. Ieder van deze landen heeft een eigen voorgeschiedenis en een eigen bestuurscultuur. Ook zijn er verschillen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de uitvoeringscapaciteit en reeds doorgevoerde hervormingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Groeiakkoord (Curaçao), protocollen inzake financieel toezicht (Aruba), de liquiditeitssteun na orkaan Irma (Sint Maarten) en de ervaringen met de in samenwerking met de Wereldbank ingestelde faciliteit voor wederopbouw. De uitdagingen zijn deels dezelfde, maar het is van belang te onderkennen dat de hervormingsagenda voor ieder van de drie landen verschillend is. Het COHO zal dan ook in staat moeten worden gesteld om in de uitvoering van zijn taken te differentiëren. Dit vereist ook dat er binnen het bestuur van het COHO voldoende kennis is om de situatie in ieder van de landen te kunnen beoordelen.

Zoals hierboven uiteengezet ziet het voorgelegde voorstel uitsluitend op Curaçao. In de toelichting is aan het voorgaande dan ook nog geen aandacht besteed. In de brief over de uitbreiding naar Aruba wordt op dit punt gesteld dat de achtergronden per land verschillend zijn en dat de toelichting op dit punt zal worden aangevuld, maar dat deze aanpassingen minimaal zullen zijn omdat de differentiatie vooral aan de orde zal komen bij de verschillende landspakketten. In de brief over de aansluiting van Sint Maarten komt dit punt helemaal niet terug. De Afdeling acht het onvoldoende dat pas fundamenteel op de benodigde differentiatie wordt ingegaan bij de landspakketten.

5. Gegevensbescherming

Op grond van het wetsvoorstel zijn alle overheidsorganen en overheidsbedrijven verplicht om op verzoek gegevens en inlichtingen te verstrekken die het COHO nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken. (zie noot 46) Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit eveneens persoonsgegevens betreft. Indien dit het geval is, dan is op de verwerking van deze persoonsgegevens door het COHO de AVG van toepassing. Deze is immers in het Europese deel van Nederland gevestigd en heeft rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

In dat licht merkt de Afdeling op dat bepalingen inzake gegevensverwerking, waaronder het aanwijzen van een verwerkingsverantwoordelijke, in het voorstel ontbreken. Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens door het COHO aan de Caribische landen.

Indien hiervan sprake is, dan is hierop het regime van de AVG inzake doorgifte aan derde landen van toepassing. (zie noot 47)

Aangezien de Europese Commissie geen adequaatheidsbesluit ten aanzien van de Caribische landen van het Koninkrijk heeft genomen, en de regering heeft aangegeven dat niet zonder meer verondersteld kan worden dat een dergelijk beschermingsniveau in de Caribische landen geboden kan worden, dient de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen te bieden. (zie noot 48) Hierbij moeten betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen beschikken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het punt van verwerking en doorgifte van persoonsgegevens in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de gekozen aanpak waarbij steunverlening aan de Caribische landen wordt gekoppeld aan een hervormingsprogramma om de economieën en de overheidsfinanciën van de landen gezond te maken, het openbaar bestuur te versterken en de omstandigheden van de bevolkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te verbeteren.

De Afdeling acht de wijze waarop deze aanpak in het voorstel is uitgewerkt evenwel niet passend. De positionering en het takenpakket van het COHO en de verhouding tot andere actoren leiden tot onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen verschillende actoren.

De Afdeling acht het niet raadzaam het gebrek aan implementatiekracht van de landen op te vangen door het COHO (mede) verantwoordelijk te maken voor de opstelling en uitvoering van plannen van aanpak. Daarmee wordt de implementatiekracht van de landen niet versterkt, hun eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap aangetast en wordt de afbouw van de regeling bemoeilijkt.

Betwijfeld moet dan ook worden of met de thans gekozen opzet redelijkerwijs verwacht mag worden dat een hervormingsprogramma tot succesvolle resultaten zal leiden op de korte en lange termijn. Mede hierdoor rijzen ook vragen over de verenigbaarheid met de onder meer in het Statuut neergelegde staatkundige structuur van het Koninkrijk, waarin de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de landen belangrijke uitgangspunten zijn.

De Afdeling is op grond van de in dit advies gegeven dan ook van oordeel dat het voorstel van Rijkswet tekortschiet. Zij concludeert dat het wetsvoorstel moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de parlementen van de landen van het Koninkrijk kan worden ingediend.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

Bijlage I: vragen van Curaçao

De algemene vraag die in het adviesverzoek is opgenomen, is in de volgende specifieke vragen nader uitgewerkt:

1. Verhoudt artikel 2, vierde lid, gelezen in samenhang met de artikelen 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, en het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij die besluitvorming, zich met artikel 37 en artikel 38 van het Statuut?
2. Verhoudt de samenstelling en wijze van benoeming van de leden van het Orgaan als bedoeld in artikel 7, eerste lid, zich met de artikelen 37 en 38 van het Statuut?
3. Verhoudt artikel 6 van het voorstel zich met de artikelen 24 tot en met 28 van het Statuut voor het Koninkrijk?
4. Verhoudt artikel 17, tweede lid, zich met het budgetrecht van de Staten van Curaçao wat betreft de besteding van liquiditeitssteun, bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdeel b?
5. Verhoudt het ontbreken van betrokkenheid van Curaçao bij de besluitvorming, bedoeld in artikel 22 en artikel 27 zich met artikel 28 van de Staatsregeling van Curaçao en in het bijzonder het derde lid daarvan (ministeriële verantwoordelijkheid)?
6. Is het ontbreken van voorzieningen voor de onafhankelijke toetsing van de besluiten, bedoeld in artikel 17, vierde en vijfde lid, en artikel 23, in overeenstemming met de principes van deugdelijk bestuur als bedoeld in artikel 43 van het Statuut?
7. Verhouden artikel 4, eerste lid, onderdeel d, artikel 24 en artikel 33 van het voorstel zich met de rechtsorde voor het Koninkrijk voorzien in:
a. de artikelen 50 en 51 van het Statuut, in het bijzonder wat betreft de toekenning van de bevoegdheid aan het Orgaan in plaats van aan de koninkrijksregering om te besluiten over het inzetten van een instrument van hoger toezicht; en
b. de artikelen 15, eerste lid, 20 en 21 van het Reglement voor de Gouverneur.
8. Verhouden:
a. artikel 33, eerste lid, wat betreft de niet naleving van verplichtingen uit de Rijkswet financieel toezicht als grondslag voor het overwegen om verscherpt financieel toezicht te in stellen, en
b. het aanmerken van artikel 41, tweede lid, van het voorstel als lex specialis (zie memorie van toelichting) ten opzichte van de Rijkswet financieel toezicht, zich met het uitgangspunt van consensus over een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38 van het Statuut dat ten grondslag ligt aan de totstandkoming van de Rijkswet financieel toezicht? Verdient het aanbeveling om in plaats van artikel 41 op te nemen in het voorstel van rijkswet, toepassing te geven aan artikel 4, tweede lid, van de Rijkswet financieel toezicht? Zodoende kan een bijzondere aanwijzing worden gegeven aan het College financieel toezicht om het Orgaan te horen bij de beoordeling van een aanvraag voor een geldlening als bedoeld in artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht.

Nader rapport (reactie op het advies) van 7 februari 2022

2. Effectiviteit

a. *Inleiding*
Het is goed om te vernemen dat de Afdeling waardering heeft voor de intenties achter het onderhavige voorstel en zich kan vinden in de juridische grondslag waarop dit is gebaseerd. Ook ben ik blij dat de Afdeling het vanzelfsprekend acht dat financiële steun van Nederland wordt gekoppeld aan een hervormingsprogramma. Deze voorwaardelijkheid vormt inderdaad een belangrijke pijler onder het voorstel en staat niet haaks op artikel 36 van het Statuut.

De Afdeling merkt terecht op dat geldstromen onduidelijk zijn en in hoeverre er sprake zal zijn van leningen dan wel giften. In reactie hierop heb ik artikel 18 (oud) van het wetsvoorstel gewijzigd en paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Het voorstel noemt twee financiële stromen expliciet: liquiditeitssteun rechtstreeks aan het land (lening) en financiering werkzaamheden COHO (gift). Daarnaast is er nog een financiële stroom die niet via het COHO, maar rechtstreeks van een Nederlandse departementale begroting naar de landen gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval in het kader van het thema, in de landspakketten, 'Versterking rechtsstaat'.

b. *Verhouding COHO - landsbestuur*
De Afdeling en de Raad van Advies van Aruba wijzen erop dat aan steunverlening geen duidelijk plan ten grondslag ligt waarop de steun aan ontvangende landen wordt afgerekend. Ik deel de mening dat de landspakketten inderdaad op onderdelen te weinig concreet zijn. In reactie hierop heb ik in het wetsvoorstel en memorie van toelichting een grotere nadruk gelegd op de rol van de uitvoeringsagenda. Dit is een gezamenlijke agenda van het COHO en de landen waarin concrete resultaten in de vorm van performance-indicatoren (beoogde resultaten, zoals aangegeven in de uitvoeringsagenda) overeen worden gekomen. De financiële steun wordt hierop afgerekend. In dat licht neem ik de aanbeveling van de Afdeling niet over om de uitvoeringsagenda eenzijdig te laten vaststellen door de minister van AZ van het land. Juist de uitvoeringsagenda bevat wederzijdse afspraken over concrete resultaten in ruil voor financiële steun.

Met de Afdeling en de Raden van Advies deel ik de mening dat het COHO beschikt over vergaande bevoegdheden. Hierdoor ontstaan concurrerende en onduidelijke verantwoordelijkheden tussen het COHO en het landsbestuur, waardoor onvoldoende duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Een gevolg van deze opzet kan zijn dat de democratische inbedding van de hervormingen onvoldoende is en het landsbestuur minder eigenaarschap ervaart. Naar aanleiding van deze kritiek heb ik de taken van het COHO in artikel 4 ingeperkt tot het ondersteunen van en het toezicht houden op het hervormingsprogramma. De b en c taak in artikel 4 zijn daarom komen te vervallen en zijn opgenomen als ondersteunende bevoegdheden. Het COHO kan alleen nog projecten uitvoeren als dit met de landen

is overeengekomen in de uitvoeringsagenda of is opgenomen in de plannen van aanpak. Door het inperken van deze taken van het COHO vervalt de noodzaak voor het hebben van eigen rechtspersoonlijkheid, om zodoende zelfstandig privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Artikel 2 lid 3 is daarom geschrapt. Tevens heb ik in artikel 22 (artikel 26 nieuw) de aanbeveling van de Afdeling overgenomen om het landsbestuur en niet het COHO de plannen van aanpak te laten vaststellen. Het COHO keurt de plannen van aanpak alleen nog goed. Met deze wijzigingen zijn naar mijn mening de eigen verantwoordelijkheid en eigenaarschap van de landen voor de hervormingen versterkt. De landen maken in de uitvoeringsagenda afspraken met het COHO over de concreet te bereiken doelen en resultaten van de hervormingen. De uitwerking en uitvoering daarvan zijn de verantwoordelijkheid van de landen zelf. De activiteiten van het COHO zijn beperkt tot het ondersteunen van de hervormingen en het houden van toezicht daarop.

c. *Verhouding tot R(A)ft*
De Afdeling plaatst verschillende kritische kanttekeningen bij de taak van het COHO om, in overeenstemming met de Rijksministerraad, in voorkomende gevallen verscherpt financieel toezicht te kunnen instellen op een land. De bezwaren tegen deze taak en het daarmee samenhangende procedurele regiem worden, blijkens hun adviezen over het COHO-voorstel, gedeeld door de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voorts leven er ook twijfels over het verscherpt financieel toezicht bij de regeringen van de Caribische landen en bij het College (Aruba) financieel toezicht, de in artikel 35 (oud) van het voorstel aangewezen instantie om het betreffende toezicht uit te oefenen. Naar aanleiding hiervan is besloten om de taak van instelling van verscherpt financieel toezicht en het bijbehorende regiem te laten vervallen. Artikel 4, eerste lid, onder d, en de artikelen 35 tot en met 41 (oud) zijn daarom geschrapt uit het voorstel. In het verlengde hiervan is bovendien ook artikel 43 (geldleningen) uit het voorstel verwijderd.

De betreffende taak van het COHO en bijbehorende bevoegdheden voorzagen wel in een behoefte: namelijk, om te kunnen borgen dat Aruba, Curaçao of Sint Maarten geen uitgaven doen of juist nalaten, waardoor het nakomen van de hervormingsafspraken in het landspakket en de uitvoeringsagenda structureel of ernstig wordt bemoeilijkt. Ter bewerkstelliging van dit doel zijn Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten overeengekomen om, in plaats van het geschrapte verscherpt financieel toezicht, het bestaande begrotingstoezicht het College (Aruba) financieel toezicht, zoals vervat in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Landsverordening Aruba financieel toezicht, te verruimen of althans nader vorm te geven. Daartoe worden in het onderhavige voorstel van rijkswet enkele bepalingen opgenomen.

Deze bepalingen zijn nog niet in het aangepaste voorstel terug te vinden. Nu met deze aanpassing een nieuwe weg wordt ingeslagen, achten de vier landen het verstandig haar op te nemen in een nota van wijziging en deze ter advisering voor te leggen aan de Afdeling. Het is de bedoeling deze nota van wijziging gelijktijdig met of spoedig na de indiening van het voorstel aan de Tweede Kamer en Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten voor te leggen.

d. *Verhouding COHO - Minister van BZK en landsbestuur*
In haar advies concludeert de Afdeling dat er in het voorstel een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de onafhankelijkheid van het COHO en anderzijds de mogelijkheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het COHO aan te sturen. Deze sturingsmogelijkheden- in het bijzonder de aanwijzingsbevoegdheden in artikel 23 en 28 (oud) van voorstel- drukken volgens de Afdeling niet alleen op de onafhankelijkheid van het COHO, maar ook op de verantwoordelijkheden en het probleemeigenaarschap van de Caribische landen. Ook de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten spreken hun twijfels uit hierover. Gelet op het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid, zo betoogt de Raad van Advies van Aruba, behoeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een aanwijzing minstens de instemming van de landen.

Tijdens de gesprekken tussen de regeringen van de vier landen is uitvoerig stilgestaan bij bovenstaande zorgen van de adviescolleges. Om het doel van het voorstel te bereiken, wordt het door de regeringen, en dus ook door mij, van groot belang geacht dat er in het voorstel voldoende distantie is ingebouwd tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enerzijds en het COHO anderzijds. Concreet heeft het commentaar van de Afdeling en de Raden van Advies ertoe geleid dat artikel 23 en 28 van voorstel zijn komen te vervallen. Dit schrappen volgde ook reeds uit de aanpassingen die aan het voorstel zijn aangebracht naar aanleiding van de opmerkingen van de adviescolleges over de bevoegdheidstoedeling aan het COHO. Nu het COHO niet langer plannen van aanpak vaststelt en niet langer tot taak heeft om, los van hervormingen bij de overheid, projecten en programma's te initiëren en te bevorderen, is er ook geen grond meer voor de minister van BZK om dienaangaande een aanwijzing te geven.

Voor de aanwijzingsbevoegdheden in artikel 23 en 28 (oud) van voorstel is een andere aanwijzingsbevoegdheid in de plaats gekomen. Deze bevoegdheid geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid om, na overleg met de minister van Algemene Zaken van het land, het COHO bij te sturen, op het moment dat laatstgenoemde de afspraken tussen de regeringen in een landspakket onvoldoende of onjuist in een uitvoeringsagenda dreigt te vertalen (artikel 6, vierde lid). De ingevoegde aanwijzingsbevoegdheid heeft aldus een ingekaderd, sterk op legaliteit gericht karakter, dat behalve de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de regeringen van de landen verzekering moet bieden. Het landspakket is immers een gezamenlijke bovengrens. De minister van BZK kan een aanwijzing pas geven na overleg met de minister van Algemene Zaken van het land dat het aangaat en voor de vastlegging van de uitvoeringsagenda. Op deze manier wordt gedeeltelijk gehoor gegeven aan de bovengenoemde aanbeveling van de Raad van Advies van Aruba.

e. *Afbouw van de regeling*
De Afdeling heeft gewezen op het feit dat onvoldoende duidelijk is onder welke omstandigheden en op grond van welke feiten verlenging, dan wel vroegtijdige beëindiging, aan de orde zou kunnen zijn. Hoewel ik mij de achtergrond van deze aanbeveling goed kan voorstellen, is in dit specifieke geval, na afweging van belangen, gekozen om het advies niet op te volgen. Uiteindelijk hebben de regeringen het

wenselijk gevonden de politieke en bestuurlijke ruimte om te kiezen voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging open te laten. Het ligt evenwel in de rede dat een dergelijke keuze wordt gemaakt, zoals de Afdeling terecht aangeeft, aan de hand van de vraag of de met het voorstel verbonden doel en afspraken zijn behaald en nagekomen. De uitvoeringsrapportage is hierbij een belangrijke graadmeter.

In dit verband is nog relevant dat na drie jaar een evaluatie wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van de wet. In een dergelijke evaluatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor verlenging dan wel voortijdige beëindiging van de wet. Uitgangspunt blijft echter dat het de wet na zes jaar ophoudt te bestaan. Overigens is artikel 34 (nieuw) van het voorstel wel in die zin gewijzigd, dat behalve de voortijdige beëindiging van de wet voor Nederland en een of meer Caribische landen ook de verlenging hiervan wordt onderworpen aan de instemming van de Staten-Generaal en de Staten. Verlenging geschiedt niet langer bij koninklijk besluit maar bij wet en landsverordening.

f. *Conclusie*
Uit bovenstaande reacties komt naar voren dat ik de kritische kanttekeningen van de Afdeling en de Caribische adviescolleges bij het fundament van dit voorstel goed op mij heb laten inwerken. Dit heeft, in onderlinge overeenstemming met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, geleid tot verscheidene ingrijpende aanpassingen aan het voorstel. Kort samengevat is naar aanleiding van genoemde kanttekeningen de bevoegdheidsstructuur van het voorstel gewijzigd, de relatie tussen de minister van BZK en het COHO anders vormgegeven en de rol van het COHO in het kader van financieel toezicht drastisch afgezwakt. Alle wijzigingen tezamen moeten ertoe leiden dat de Caribische landen meer eigenaarschap kunnen tonen voor de hervormingen en dat het COHO beter dan eerst is toegerust om de landen hierbij te ondersteunen en toezicht uit te oefenen.

3. Verhouding met het Statuut

b. *Statutaire beginselen*
Volgens de Afdeling schijnt in de toelichting op het oorspronkelijke voorstel onvoldoende de dimensie van het Statuut door. Terecht stelt de Afdeling dat de beginselen in en onder Statuut ook leidend zijn bij consensusrijkwetgeving. In de memorie van toelichting bij het aangepaste voorstel is daarom nadrukkelijker dan eerst aandacht voor de staatkundige context waarin het COHO zal opereren. Zie hiertoe paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting, en dan in het bijzonder paragraaf 2.1.

c. *Binding aan internationale economische en financiële overeenkomsten*
De Afdeling heeft geadviseerd om in de toelichting stil te staan bij de verhoudingen tussen het betrokken land, het COHO en de internationale instellingen en organen van internationale instellingen waarmee wordt samengewerkt. Ook de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten schenken aandacht hieraan, gelet op de bepalingen daaromtrent in het Statuut. Ik kan deze aanbeveling goed plaatsen. Het is immers niet ondenkbaar dat een Caribisch land reeds contact heeft met internationale en andere externe partijen waar het COHO op zijn beurt mee wenst samen te werken. Dit advies is verwerkt in zowel het voorstel als de toelichting.

In lijn met het advies van de Afdeling is besloten dat het inderdaad voor de hand ligt dat er voorafgaand aan de internationale samenwerking, contact is tussen de het COHO en het betreffende land. Bij dit overleg kan bijvoorbeeld de opzet van de samenwerking besproken worden, dit tevens met het oog op de onderlinge verhoudingen. In de wettekst (artikel 8, eerste lid, nieuw) is nu opgenomen dat het COHO niet dan na overeenstemming met het betreffende land samenwerkingsverbanden kan aangaan met internationale instellingen en organen hiervan. Hiermee wordt geborgd dat met respect voor ieders positie gekeken wordt naar de mogelijkheid van het aangaan van internationale samenwerking.

d. *Bevoegdheden van de gouverneurs*
In artikel 25 van het oorspronkelijke voorstel was opgenomen dat het COHO in bepaalde gevallen de Rijksministerraad kan adviseren tot het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut. De Afdeling, en ook de Raad van Advies van Aruba, waarschuwt dat deze bevoegdheid voor een ongewenste overlap kan zorgen met bevoegdheden van de Gouverneurs van de Caribische landen uit hoofde van het Reglement Gouverneur. Ik onderken dit risico. Daarom is besloten de betreffende bepaling te schrappen.

4. Waar bestaat behoefte aan?

a. *Geloofwaardig, haalbaar en flexibel*
De Afdeling heeft gelijk dat het voorstel niet voorziet in aanpassing van de begrotingsnormen in de Rft. De Afdeling vraagt zich daarmee af of in het voorstel voldoende flexibiliteit is ingebouwd om in de praktijk tot de benodigde maatvoering te komen. Ik ben van mening dat dit zeker mogelijk is. In het voorstel van rijkswet heb ik gekozen voor een realistische aanpak. In de komende zes jaar worden stapsgewijs maatregelen doorgevoerd, rekening houdend met wat in praktijk mogelijk is. In dat kader heb ik in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting sterk de nadruk gelegd op de rol van de uitvoeringsagenda. In de uitvoeringsagenda worden de maatregelen in onderlinge samenhang bezien en wordt gekeken naar maatvoering. Het COHO en de landsbesturen maken in de uitvoeringsagenda afspraken welke maatregelen als eerste realiseerbaar zijn en welke maatregelen meer tijd nodig hebben of minder ambitieus moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld vanwege de uitvoeringscapaciteit of financiële beperkingen. Daarnaast zijn de versterking van de belastinginning en het financieel beheer in elk land belangrijke hervormingsmaatregelen om meer budget te kunnen vrijspelen voor andere maatregelen. Tot slot wordt de uitvoeringsagenda periodiek geactualiseerd, juist om rekening te houden met mogelijke knelpunten in de uitvoering en andere ontwikkelingen.

b. *Eigenaarschap*
In mijn reactie bij punt 2b en 2d is reeds uitvoerig aan de orde gekomen hoe de regeringen van de vier landen zijn omgesprongen met de verschillende adviezen van de Afdeling en de Raden van Advies ten aanzien van de kwestie van eigenaarschap. Voor een reactie op het bovenstaande verwijs ik daarom naar deze onderdelen van het nader rapport. Wel ga ik op deze plek graag in op de opmerking van de Afdeling met betrekking tot de samenstelling en benoeming van het COHO-bestuur. Dit is een begrijpelijke opmerking van de Afdeling, die ook veel weerklank vindt in de adviezen van de Caribische adviescolleges.

Ik heb mij deze opmerkingen aangetrokken en mij, namens de Nederlandse regering, in gesprekken met de Caribische landen bereid verklaard de samenstellings- en benoemingswijze in het voorstel ingrijpend te wijzigen. Dit heeft geresulteerd in twee grotendeels nieuwe bepalingen: artikel 9 en 10 van het voorstel. In deze bepalingen is naar balans gezocht tussen enerzijds het uitgangspunt dat het COHO een Nederlands bestuursorgaan vormt dat vanuit Nederlandse middelen wordt gefinancierd en anderzijds het uitgangspunt dat het COHO wat zijn werkzaamheden betreft is georiënteerd op Aruba, Curaçao en Sint Maarten en daar dus ook op draagvlak moet kunnen rekenen.

De aangepaste procedure heeft niet willen tornen aan de Nederlandse wens om de bestuursleden via een open procedure te werven. Het voorstel gaat dan ook niet mee met de aanbevelingen van de Raden van Advies van Aruba en Sint Maarten om de Caribische landen een eigen vertegenwoordiging in het COHO te geven en het ledenaantal uit te breiden naar vijf. Gelet op de aard van de taken van het COHO en de zelfstandige positie die het inneemt ten aanzien van de besturen aan beide kanten van de oceaan, wordt het onontbeerlijk gevonden dat het COHO geen 'Caribische' of 'Nederlandse' leden kent, in de zin dat deze leden als representant van de betreffende landen te boek staan. Doorslaggevend voor een benoeming in het COHO zijn alleen de benoemingscriteria die in artikel 9, tweede lid, zijn neergelegd. Representativiteit is in die criteria wel ingebouwd, omdat de bepaling eist dat ten minste twee leden van het COHO, onder wie de voorzitter, aantoonbare affiniteit met het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben. Die affiniteit kan echter ook blijven uit jarenlange relevante werkervaring van een persoon in het Caribisch gebied, zonder meteen ook wortels in dit gebied te hebben. Zulke wortels kunnen tegelijkertijd uiteraard ook een pre zijn om voor benoeming in aanmerking te komen.

Bovengenoemde balans is in de benoemingsprocedure verder aangebracht door twee verschillende tracks aan te brengen, die erin voorzien dat aan de voordracht van twee leden, onder wie de voorzitter, een procedure voorafgaat waarin Nederland het voortouw heeft maar de Caribische landen een beslissende stem hebben (artikel 9, vierde lid, onder a) en aan de voordracht van een derde lid één waarin juist de Caribische landen het voortouw hebben maar Nederland een beslissende stem heeft (artikel 9, vierde lid, onder b).

De Raad van Advies van Curaçao merkt in verband met de benoembaarheid van leden van het COHO op dat bepaalde vereisten hiervoor ontbreken. Hiertoe is de regeling van incompatibiliteiten in artikel 13 (nieuw) aangepast. Hieraan is toegevoegd dat een lid van het COHO niet tevens kinderombudsman mag zijn en geen echtgenoot of bloed- of aanverwant tot de tweede graad mag zijn van een minister, staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Ook is in artikel 13 bepaald dat een gewezen minister, staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet binnen vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode kan worden benoemd tot lid van het COHO.

c. *Duidelijke kaders*

De Afdeling onderstreept in haar advies het belang van duidelijke kaders waarbinnen de Caribische landen de afgesproken hervormingen doorvoeren. Zij waarschuwt voor het risico van bewegende doelen, waarop de landen zich zouden moeten richten om in aanmerking te komen voor financiële

steun. Ook de Raden van Advies plaatsen kritische kanttekening bij de vormgeving van de centrale wetsbepaling in dit verband, artikel 18 (oud).

In de verschillende gesprekken over het nader rapport met de landen, alsook uit de reeds opgedane ervaringen in het kader van de uitvoering van de landspakketten, is mij duidelijk geworden dat deze kanttekeningen houtsnijden. Daarom is in onderlinge overeenstemming besloten om de betreffende bepaling grondig te herzien. Uitgangspunt in deze nieuwe bepaling- artikel 22- is nu de aanpak waarnaar de Afdeling in haar advies verwijst, waarbij financiële steun gekoppeld is aan van tevoren gemaakte afspraken. Deze afspraken zijn, zoals toegelicht bij reactie 2b, primair opgenomen in de uitvoeringsagenda's. Daar worden de landen dus periodiek op afgerekend. Dit voorkomt dat Nederland eenzijdig nieuwe voorwaarden kan stellen. De gezamenlijke uitvoeringsagenda van COHO en landsbestuur is leidend voor het beoordelen van de voortgang en toekennen van de financiële steun. Belangrijk is verder ook of de betrokken overheidsorganen en-bedrijven de landen de medewerking hebben verleend, die wordt gevraagd in artikel 24. Bij de beoordeling of de landen hebben voldaan aan de door hen aangegane verplichtingen, speelt de uitvoeringsrapportage een belangrijke rol.

Indien een land zijn periodiek vastgestelde afspraken nakomt, is Nederland, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verplicht vooraf overeengekomen financiële middelen te verstrekken. Deze middelen kunnen onder meer in de vorm van liquiditeitssteun worden verstrekt en in de vorm van financiering van het COHO, dat deze middelen vervolgens kan inzetten in het kader van de ondersteuning die het biedt. Liquiditeitssteun wordt niet langer via het COHO verstrekt, maar gaat in de aangepaste vorm van het voorstel rechtstreeks naar het betreffende land.

d. *Het belang van differentiatie*
Ik deel de mening van de Afdeling dat er grote verschillen zijn tussen de landen en dat er ruimte moet zijn voor differentiatie. De Afdeling acht het onvoldoende dat pas bij de landspakketten wordt ingegaan op de benodigde differentiatie. Ik neem de kritiek van de Afdeling op de volgende wijze ter harte. Allereerst is in artikel 6 lid 3 toegevoegd dat een uitvoeringsagenda rekening houdt met de specifieke omstandigheden van het land. Ten tweede is artikel 8 gewijzigd dat niet één, maar twee van drie leden van het COHO aantoonbare affiniteit moet hebben met het Caribische deel van het Koninkrijk. Ook is- zoals reeds toegelicht bij 2b- de zeggenschap van de landen bij de benoeming van de leden vergroot. Tot slot heb ik in de memorie van toelichting in paragraaf 3.2 de wijze van differentiatie per land in de uitvoeringsagenda en plannen van aanpak nader toegelicht.

5. Gegevensbescherming

De Afdeling beveelt aan om in de toelichting duidelijk te maken of de verplichting van artikel 24 (nieuw) van het voorstel van rijkswet mogelijk ook ziet op persoonsgegevens. Ik ben het ermee eens dat dit duidelijk dient te worden in de toelichting. In de memorie van toelichting is dan ook opgenomen dat dit inderdaad het geval kan zijn (algemeen deel, paragraaf 5). Tevens is daarin ingegaan op de toepasselijkheid van de Algemene verordening gegevensbescherming, op wie de verwerkingsverantwoordelijke is en op de mogelijke situatie dat er sprake is van doorgifte van

persoonsgegevens door het COHO aan de landen. Ik acht het niet nodig deze informatie daarnaast nog in afzonderlijke bepalingen in het voorstel op te nemen.

6. Conclusie

De conclusie van de Afdeling dat het voorstel heroverweging behoeft en niet in deze vorm bij de parlementen van het Koninkrijk kan worden ingediend, is ter harte genomen en heeft ertoe geleid dat het voorstel op verschillende fundamentele onderdelen is gewijzigd. Deze wijzigingen heb ik hierboven uitgebreid toegelicht. Zij zijn de vrucht van maanden van intensieve gesprekken op regeringsniveau tussen de vier landen van het Koninkrijk. Ten aanzien van het resultaat is consensus bereikt. Daarmee is het voorstel gereed voor indiening.

7. Adviezen van de Raad van Advies van Curaçao, Aruba en Sint Maarten

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om uiteen te zetten welke wijzigingen verder zijn aangebracht in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting, voornamelijk naar aanleiding van de adviezen van de Raad van Advies van Aruba, de Raad van Advies van Curaçao en de Raad van Advies van Sint Maarten. Waar bij de genoemde onderwerpen specifieke aanbevelingen door de Raden zijn gedaan die niet door de Raad van State worden bestreken, worden deze hieronder benoemd en wordt toegelicht wat daarmee is gedaan. Daarnaast wordt nog apart op de verschillende adviezen ingegaan voor zover dit onderwerpen betreffen die niet in het advies van de Raad van State aan de orde zijn gesteld.

a. *Positie Staten*

De opmerkingen van de Raden van Advies ten aanzien van de rol van de Staten hebben mij gebracht tot verschillende aanscherpingen in het voorstel van rijkswet en in de memorie van toelichting. Zo besteedt paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting uitgebreider aandacht aan de staatkundige context waarbinnen het COHO zal opereren. Hoewel in algemene zin reeds geldt dat de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het COHO naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State en de Raden van Advies zijn ingeperkt, kan ik mij voorstellen dat actieve betrokkenheid van de Staten nog steeds gewenst is. Een deel van de adviezen van de Raden van Advies richt zich op de landsorganen zelf. In dat kader merk ik op dat de bevoegdheid van de Staten overeind staat om hun regeringen om inlichtingen te vragen en hen ter verantwoording te roepen over hetgeen zij doen en nalaten ten aanzien van het COHO, de landspakketten, de uitvoeringsagenda en eventuele plannen van aanpak. De regeringen van de landen kunnen de Staten van hun landen bovendien actief betrekken.

Dat neemt niet weg dat de Staten op cruciale onderdelen ook een rol kan worden toebedeeld in de rijkswet zelf. In het huidige voorstel wordt hierin voorzien door de verplichting voor het COHO om- indien de Staten van een land de wens daartoe te kennen geven- eens per kwartaal inlichtingen te verstrekken in een bijeenkomst met de betreffende Staten. Het derde lid van artikel 5 van het voorstel introduceert een verplichte voorhang van de landspakketten aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bij eventuele wijzigingen van de landspakketten zullen de betreffende Staten dus in de

gelegenheid worden gesteld om wensen en bezwaren ter kennis te brengen van de betreffende minister van Algemene Zaken en de minister van BZK.

b. *Instelling en inrichting COHO*
De Raad van Advies van Aruba beveelt aan, onder verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, om met betrekking tot de instelling en inrichting van het COHO niet te verwijzen naar Nederlandse wetgeving maar regels te stellen in het voorstel van rijkswet zelf. Dit omdat anders het risico ontstaat dat door het aanpassen van lagere regelgeving (Nederlandse wetgeving) ook hogere regelgeving (rijkswetgeving) wordt gewijzigd. Ik kan de aanbeveling van de Raad van Advies van Aruba goed plaatsen. Toch is ervoor gekozen haar niet over te nemen. Het praktische voordeel van kunnen voortbouwen op reeds bestaande bepalingen met betrekking tot Nederlandse bestuursorganen weegt voor de regeringen zwaarder dan het vrij theoretische risico dat de rechtspositie van het COHO door de Nederlandse wetgever eenzijdig wordt gewijzigd. Temeer nu in het aangepaste voorstel op de belangrijkste punten (benoeming, ontslag) wel expliciet is voorzien in regeling bij rijkswet.

c. *Jaarverslag en uitvoeringsrapportage*
De Raad van Advies van Curaçao plaatst enkele kanttekeningen bij de bepalingen in het voorstel over het jaarverslag en de uitvoeringsrapportage. De Raad heeft gelijk dat de term 'bestuur' verwarring zaait. Daarom is de term gewijzigd in 'regeringen'. Bovendien wordt in het voorstel, nu de rechtspersoonlijkheid van het COHO is komen te vervallen, niet langer over 'bestuur' gesproken maar enkel over het COHO.

In reactie op de opmerking van de Raad van Advies van Curaçao over het ontbreken van een termijn voor het uitbrengen van een zienswijze in artikel 16 en 17, kan ik antwoorden dat de toelichting op deze artikelen is aangepast: deze vermeldt nu dat het COHO de ministers van Algemene Zaken een redelijke termijn moet stellen. Wordt binnen deze redelijke termijn geen zienswijze gegeven, dan kan het COHO het jaarverslag c.q. de uitvoeringsrapportage versturen.

Door artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing te verklaren, bewerkstelligt het voorstel dat het jaarverslag ook aan de Staten-Generaal wordt toegezonden. Voorts regelt artikel 16, eerste lid, als gezegd zelf dat het stuk ook wordt gestuurd aan de regeringen van de Caribische landen.

d. *Informatie-uitwisseling*
Het algemeen deel (paragraaf 5) alsmede de toelichting op artikel 24 van het voorstel van rijkswet is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raden van Advies en Curaçao en Aruba uitgebreid. Er wordt uitvoeriger ingegaan op zowel de gegevens en inlichtingen waarnaar door het COHO kan worden gevraagd, net als op de begrenzingen die gelden ten aanzien van de verplichting tot het verstrekken van de gegevens en inlichtingen. Bovendien is aan artikel 24 van het voorstel van rijkswet een tweede lid toegevoegd, over het in acht moeten nemen door het COHO van de geheimhoudingsbepalingen in het betreffende land.

e. *Rechtsbescherming*

De Raden van Advies van Aruba en Curaçao vragen aandacht voor het thema rechtsbescherming. Deze werd in het oorspronkelijke voorstel alleen geboden tegen subsidiebesluiten van het COHO en tegen de instelling van verscherpt financieel toezicht door het COHO. Volgens de Raad van Advies van Aruba dient deze rechtsbescherming te worden uitgebreid naar andere besluiten van het COHO. Voorts beveelt deze Raad van Advies aan om een instantie of procedure in het leven te roepen die tussen partijen kan bemiddelen over verschillen van inzicht bij de uitvoering van het landspakket en de uitvoeringsagenda's. De Raad van Advies van Curaçao staat stil bij enkele procedurele aspecten van de rechtsbeschermingsprocedure in het kader van subsidieverlening en van de kroonberoepprocedure.

Ik ben met de Raad van Advies van Aruba eens dat het wenselijk is de reikwijdte van de rechtsbescherming uit te breiden naar andere besluiten van het COHO. Daarom is nu ook rechtsbescherming bij de Afdeling opengesteld in het geval van geschillen over de besluitvorming van het COHO in de sfeer van toezicht (artikel 26 en 27 van het voorstel). Nu verscherpt financieel toezicht is komen te vervallen, is het echter niet meer nodig in het voorstel hiervoor een voorziening te bieden. Het verruimde begrotingstoezicht, dat bij nota van wijziging aan het voorstel zal worden toegevoegd, loopt mee met de rechtsbescherming zoals vervat in de Rijkswet financieel toezicht en de Landsverordening Aruba financieel toezicht. Gelet hierop is besloten deze bepalingen- artikel 26 en 27 respectievelijk artikel 24 en 25- ook van overeenkomstige toepassing te verklaren op geschillen ter zake van de besluitvorming door het COHO. Dit is gebeurd in artikel 28 van het voorstel. Tegen besluitvorming door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van artikel 22 stelt het voorstel geen rechtsbescherming open.

De aanbeveling van de Raad van Advies om een procedure voor bemiddeling of mediation toe te voegen aan het voorstel wordt niet overgenomen. Een dergelijke procedure acht ik niet geschikt voor het type geschil dat kan rijzen in de relatie tussen het COHO en de landsorganen betrokken bij de hervormingen. Bovendien voorziet het voorstel op verschillende plekken in hoor en wederhoor. Daarmee wordt ruimte gecreëerd om geschillen te voorkomen.

Ik heb begrip voor de zorgen van de Raad van Advies van Curaçao over het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar in artikel 32 (nieuw). Toch is besloten deze mogelijkheid niet op te nemen. Met de mogelijkheid van beroep bij het Gerecht in Eerste Aanleg en bij het Gemeenschappelijke Hof is voldoende in de behoefte van rechtsbescherming voorzien. Het zou de effectiviteit van het voorstel niet ten goede komen als het COHO zich, naast zijn bestaande taken, ook zou moeten buigen over bezwaar tegen subsidiebesluiten. In artikel 1 (nieuw) van het voorstel is opgenomen dat onder 'beschikking' ook de afwijzing daarvan moet worden verstaan.

Het klopt dat ten onrechte wordt gesproken van administratief beroep in de toelichting. Deze is hierop aangepast. Dat geldt niet voor de aanbeveling van de Raad van Advies van Curaçao om voor een andere procedure te kiezen dan het kroonberoep en in ieder geval de beroepstermijn te verruimen naar 30 dagen. In de interbestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk blijkt het kroonberoep al jaren een adequate en bevredigende procedure, zeker nu de Rijksministerraad oordelen van de Afdeling

gebaseerd op rechtmatigheid niet naast zich neer kan leggen. Een beroepstermijn van dertig dagen, ten slotte, wordt gelet op de beperkte looptijd van de rijkswet en het tempo van de hervormingen niet wenselijk gevonden. Twee weken is een redelijke termijn voor de instelling van beroep.

f. *Evaluatie*
Er is voor gekozen om niet expliciet in artikel 33 (nieuw) op te nemen dat het evaluatieverslag aan de regeringen van de landen wordt toegezonden. In artikel 33, derde lid, is geregeld dat de evaluatiecommissie verslag uitbrengt aan de Rijksministerraad die wordt gevormd door de vier landen van het Koninkrijk.

De aanbeveling van de Raad van Advies van Sint Maarten over uitbreiding van het aantal leden van de evaluatiecommissie is overgenomen. Deze commissie bestaat nu uit vijf leden, met afzonderlijke vertegenwoordiging voor elk van de drie Caribische landen en een voorzitter die bij consensus wordt aangesteld.

g. *Opmerkingen Algemene Rekenkamer*
Bij brief van 2 februari jl. heeft de Algemene Rekenkamer van Nederland mij enkele aanbevelingen voorgelegd met betrekking tot het voorstel, zoals dat naar de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is gezonden. Ik verzoek u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de Staten-Generaal en de Staten gaat.

Met zijn aanbevelingen vraagt de Algemene Rekenkamer, kort gezegd, aandacht voor de volgende drie zaken: 1) het verantwoordings- en toezichtarrangement in het voorstel, of het ontbreken hiervan, waar taken van het COHO worden bekostigd uit andere begrotingen dan de begroting van BZK; 2) de aanwezigheid van 'checks and balances' in de interne governance van het COHO; en 3) de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer waar het COHO in de Caribische landen financiële middelen verstrekt. Op al deze punten is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangepast en verduidelijkt. De aanbevelingen hebben niet geleid tot een aanpassing van het voorstel zelf.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 12, nr. 18 en nr. 34.
(2) Kamerstukken II 2019/29, 35420, nr. 37.
(3) Voorgesteld artikel 3.
(4) Voorgesteld artikel 5.

(5) Voorgesteld artikel 6.
(6) Voorgesteld artikel 22.
(7) Voorgesteld artikel 4.
(8) Voorgesteld artikel 20.
(9) Voorgesteld artikel 21.
(10) Voorgesteld artikel 26.
(11) Voorgestelde artikelen 24 en 40.
(12) Voorgesteld artikel 25.
(13) Dat verscherpte toezicht houdt in dat een deel of alle uitgaven van het land door het Cft goedgekeurd moet worden. Het Cft kan goedkeuring van een uitgave onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang: voorgesteld artikel 35, eerste lid, en 36.
(14) Voorgestelde artikelen 23 en 28.
(15) Voorgesteld artikel 35, tweede lid,
(16) Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).
(17) Artikel 5, eerste lid.
(18) Voorgesteld artikel 6.
(19) Voorgesteld artikel 22.
(20) Zie punt 1 voor een overzicht van deze taken.
(21) Artikel 6.
(22) Artikelen 4, eerste lid onder b, en 26.
(23) Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het oprichten basale voorzieningen als scholen, ziekenhuizen en dergelijke (publieke) voorzieningen.
(24) De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook onvoldoende duidelijk is over de herkomst van de middelen die aan het COHO ter beschikking worden gesteld en heeft aandacht gevraagd voor de vormgeving van verantwoording over en het toezicht op het beheer door het COHO van de middelen waar die vanuit de Nederlandse Rijksbegroting aan het COHO worden verstrekt. Brief Algemene Rekenkamer aan de staatssecretaris van BZK betrekkende Rijkswet COHO; overleg op grond van artikel 7.40 Comptabiliteitswet 2016, 2 februari 2021.
(25) Artikel 4, tweede lid.
(26) Artikel 4, eerste lid, onder d, en 35.
(27) Artikel 4, eerste lid, van de Rft en artikel 2, eerste lid, van de RAft.
(28) Artikel 36.
(29) Artikel 2, vierde lid.
(30) Artikel 18, tweede lid.
(31) Artikel 18, vierde en vijfde lid.
(32) Artikelen 23 en 28.
(33) Zie mede hetgeen de Afdeling hiervoor onder a heeft opgemerkt.
(34) Voorgesteld artikel 45.
(35) Fondo Desarollo Aruba, Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen en het Groeikakkoord met

Curaçao.
(36) De Algemene Rekenkamer heeft er in dit verband op gewezen dat het voorstel ook duidelijk moet maken wat er met eventuele aandelen, resterende middelen en uitstaande leningen of voorschotten gebeurt na opheffing van het COHO.
(37) Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.
(38) Zie o.a. artikel 41 van het Statuut. De terughoudendheid die het Koninkrijk moet betrachten kwam eerder aan de orde in het Besluit van 24 november 2020 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen, punt 2.1 (Stb. 2020, 537) en in de Voorlichting van 17 september 2015 van de Afdeling over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, punt 1b (W04.15.0112/I/Vo).
(39) Artikel 25, eerste lid, van het Statuur. Uit artikel 24, eerste lid, blijkt dat het niet alleen gaat om overeenkomsten met andere mogendheden, maar ook om overeenkomsten met internationale organisaties.
(40) Hierbij kan met name gedacht worden aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.
(41) Artikel 20 e.v. van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao, het Reglement voor de Gouverneur van Aruba en het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten.
(42) Wat betreft de RAft verwijst de Afdeling naar het heden eveneens uitgebrachte advies bij het voorstel van Rijkswet dienaangaande (W04.20.0423/I/K).
(43) Artikel 24 van het voorstel.
(44) Dit is bijvoorbeeld het geval als de deugdelijkheid van het bestuur niet langer kan worden gewaarborgd, of als de hier voorliggende Rijkswet niet of niet voldoende wordt nageleefd. Het Statuut voorziet in dergelijke gevallen in verschillende instrumenten. Zie ook artikel 25 van het voorstel inzake de mogelijkheid die het COHO heeft om de RMR over het treffen van een voorziening uit kracht van het Statuut te adviseren.
(45) Gewezen zij op het herstelinstrument (Next Generation EU), dat is opgenomen in het Eigen Middelen Besluit (zie Kamerstukken II 2020/21, 35711).
(46) Artikel 20 van het voorstel van Rijkswet.
(47) Hoofdstuk V AVG.
(48) Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161, blz. 2.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting

Bijlage 3

Raad van State

Samenvatting advies over Rijkswet Aruba financieel toezicht

Gepubliceerd op 11 februari 2022

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft op 10 maart 2021 advies uitgebracht over het voorstel voor een Rijkswet dat regels bevat voor het financieel toezicht op Aruba (RAft). Het voorstel van Rijkswet is op 9 februari 2022 bij de Tweede Kamer, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten ingediend. Daarmee is ook het advies van de Afdeling advisering openbaar geworden.

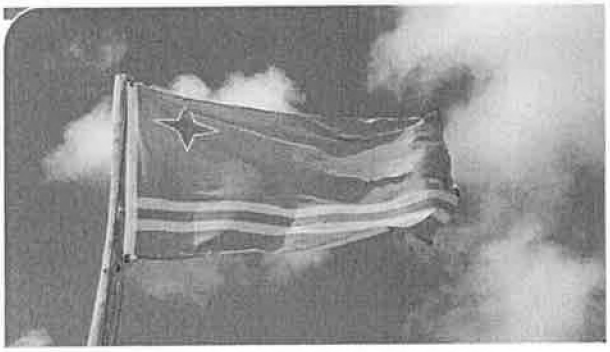
Aanleiding voor de Rijkswet

Sinds 2015 houdt de Rijksministerraad, bestaande uit de Nederlandse ministers en drie gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, toezicht op de financiën van Aruba. Tot nu toe was dit vastgelegd in Arubaanse regelgeving: de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft). Vanwege de ingrijpende gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de Caribische landen van het Koninkrijk geeft Nederland financiële steun aan Aruba. Het is te verwachten dat die steun langere tijd zal aanhouden. Daarom is nu besloten het financiële toezicht op Koninkrijksniveau in een consensusrijkswet vast te leggen. Overigens is het financiële toezicht op Curaçao en Sint Maarten al sinds 2010 vastgelegd in een consensusrijkswet, de Rijkswet financieel toezicht. Omdat Aruba een andere voorgeschiedenis en startpositie heeft dan de andere twee Caribische landen, wordt voor Aruba een afzonderlijke consensusrijkswet voorgesteld.

Zijn de begrotingsnormen realistisch?

Veel artikelen uit de nieuwe consensusrijkswet zijn vrijwel letterlijk overgenomen uit de LAft, aangevuld met afspraken die eerder tussen Nederland en Aruba zijn gemaakt. Dat geldt ook voor de begrotingsnormen, die grotendeels gebaseerd zijn op afspraken uit 2018. Vooral over deze begrotingsnormen maakt de Afdeling advisering opmerkingen. Zij begrijpt dat het voor de financiële gezondheid van Aruba verstandig is om ambitieuze doelen te stellen. De Afdeling advisering wijst er

echter ook op dat de omstandigheden sinds 2018, met name door de COVID-19 pandemie, drastisch zijn veranderd. De Arubaanse economie is sterk afhankelijk van toerisme. De begrotingsnormen kunnen daarom niet alleen met verwijzing naar eerdere afspraken worden gemotiveerd. Ook bestaat de ambitie om de Arubaanse economie minder afhankelijk te maken van toerisme. Daarvoor zijn investeringen nodig en dat verhoudt zich slecht met de voorgestelde, strenge begrotingsnormen. De Afdeling advisering adviseert de regering dan ook deze begrotingsnormen nader te bezien.
Daarnaast maakt Afdeling advisering een aantal opmerkingen over onduidelijkheden in het wetsvoorstel op het gebied van het geven aan aanwijzingen aan Aruba en over de beroepsprocedure bij de Raad van State. Tot slot wijst de Afdeling advisering erop dat de consensusrijkwet op sommige punten wellicht met terugwerkende kracht in werking zou moeten treden.



Lees hier de volledige tekst van het advies en het nader rapport (de reactie) van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lees advies

Raad van State

Rijkswet Aruba financieel toezicht.

Kenmerk:	W04.20.0423/I/K
Datum aanhangig:	23 november 2020
Datum vastgesteld:	10 maart 2021
Datum advies:	10 maart 2021
Datum publicatie:	11 februari 2022
Vindplaats:	Kamerstukken II 2021/22, 36032 (R2162), nr. 4

Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties Wet

Samenvatting Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 23 november 2020, no.2020002385, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet voorziet in een regeling voor het financieel toezicht van het Koninkrijk op Aruba.

De Afdeling advisering van de Raad van State betwijfelt of de voorgestelde begrotingsnormen in de huidige situatie realistisch en haalbaar zijn. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen. Daarnaast maakt zij een aantal opmerkingen over het kroonberoep.

1. Inleiding

Met het wetsvoorstel wordt het financieel toezicht van het Koninkrijk op Aruba bij Rijkswet vastgelegd. Tot nu toe werd op vergelijkbare wijze financieel toezicht gehouden op Aruba op basis van de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en twee protocollen. (zie noot 1) Aanleiding hiervoor is de COVID-19 pandemie die ingrijpende gevolgen heeft voor alle landen binnen het Koninkrijk. Volgens de toelichting bedreigt de daaruit voortvloeiende crisis Aruba zodanig in de continuïteit van zijn functioneren dat het land zonder financiële steun niet in staat is om te voldoen aan zijn lopende financiële verplichtingen en aanvullende financiële verplichtingen. Nederland verleent steun aan Aruba en is bereid om die steun voor langere tijd te verlenen, waarmee Nederland een langdurige financiële relatie met Aruba aangaat. (zie noot 2)

Gelet op het belang van financieel toezicht op de begroting van Aruba en in verband met de langdurige financiële relatie vinden Nederland en Aruba het wenselijk het financieel toezicht voor Aruba te regelen door middel van de voorgestelde consensusrijkswet, zo vermeldt de toelichting.

Parallel met het voorstel voor deze rijkswet is ook het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling bij de Afdeling ter advisering voorgelegd. Dat voorstel regelt niet het financieel toezicht maar is erop gericht te bevorderen dat hervormingen van bestuurlijke aard worden doorgevoerd, duurzaam houdbare overheidsfinanciën worden gerealiseerd en de weerbaarheid van de economie wordt versterkt, met inbegrip van de rechtsstatelijke inbedding daarvan. (zie noot 3) Instemming met die rijkswet is door Nederland als voorwaarde gesteld aan het verlenen van liquiditeitssteun aan Aruba. Die wet zal ook gaan gelden voor Curaçao en Sint Maarten. De Afdeling brengt over dat voorstel van wet afzonderlijk advies uit. (zie noot 4)

Met de voorgestelde rijkswet wordt het bestaande financiële toezicht op de begroting van Aruba voortgezet. De voorgestelde wetsartikelen zijn voor een groot deel, vrijwel letterlijk, overgenomen uit de LAft, aangevuld met bepalingen uit de protocollen. (zie noot 5) Voor het College Aruba financieel toezicht is een overgangsregeling opgenomen die inhoudt dat de leden die zijn benoemd op het moment van inwerkingtreding van de wet de resterende termijn van hun benoeming aanblijven.

De voorgeschiedenis van het financieel toezicht op de begroting van Aruba is een andere dan die van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten, dat al sinds 2010 bij Rijkswet geregeld is. Bij de staatkundige hervorming van het Koninkrijk in 2010 werden de schulden van de nieuwe landen gedeeltelijk gesaneerd. Het financieel toezicht werd daartegenover gesteld. Van sanering was bij Aruba, dat sinds 1986 een autonome status binnen het Koninkrijk heeft, geen sprake. Het verkrijgen van de autonome status ging gepaard met een economische crisis door de sluiting van de olieraffinaderij, die tot dat moment de belangrijkste pijler van de Arubaanse economie was. Nederland heeft rondom de start van de autonome status (concessionele) leningen aan Aruba verstrekt die in 2020 vrijwel volledig door Aruba waren terugbetaald. (zie noot 6)

Daarnaast heeft Aruba haar economie vanaf 1986 opgebouwd door de toeristische sector te ontwikkelen. Nadat de olieraffinaderij in 2012 opnieuw werd gesloten werd het toerisme effectief de

enige pijler onder de Arubaanse autonomie. Aruba heeft in haar eigen financieringsbehoefte voorzien door op de lokale en internationale kapitaalmarkt te lenen. (zie noot 7) Daarbij is de overheidsschuld in de loop der jaren sterk opgelopen, zodanig dat in 2015 tussen Nederland en Aruba financieel toezicht door het CAft is afgesproken. De regeling daarvoor is neergelegd in de LAft.

Na aanvankelijke stabilisatie is de schuld onder invloed van de coronacrisis opgelopen tot 127% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2020. De vooruitzichten voor de situatie in 2021 zijn bovendien vooralsnog ongunstig. (zie noot 8) Door de hoge tarieven van buitenlandse leningen liepen de rentelasten op tot meer dan 20% van de overheidsinkomsten. Voor Curaçao en Sint Maarten, die zich via Nederland financieren, bedragen de rentelasten 3% van de overheidsinkomsten. Dit maakt de dynamiek van Aruba een andere dan die van Curaçao en Sint Maarten.

Deze andere 'startpositie' verklaart waarom is gekozen voor een aparte wet financieel toezicht voor Aruba en niet voor aansluiting van Aruba bij de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).

2. Financiële normen voor begrotingen

Het wetsvoorstel bevat normeringen waarbinnen de in de begrotingen opgenomen ramingen van uitgaven en ontvangsten moeten passen en aspecten die bij beoordeling of aan die normen is voldaan worden betrokken. (zie noot 9)

De Afdeling merkt op dat de in artikel 15 opgenomen begrotingsnormen grotendeels zijn ontleend aan eerder gemaakte afspraken. (zie noot 10) De meest recente afspraken stammen uit 2018. De omstandigheden zijn inmiddels echter aanzienlijk veranderd. Zoals hiervoor al is vermeld, is de Arubaanse economie na de sluiting van de olieraffinaderij sterk gericht op toerisme. Die pijler is nu vanwege de coronacrisis grotendeels onder de economie weggeslagen. Hierdoor is de huidige situatie onvergelijkbaar met die ten tijde van de in 2018 gemaakte afspraken, omdat de economie als geheel er volledig anders voorstaat. (zie noot 11) In dat licht is het onvoldoende dat, zoals nu in de toelichting gebeurt, wordt volstaan met een verwijzing naar die eerdere afspraken. (zie noot 12)

De Afdeling merkt op dat zij de keuze voor ambitieuze begrotingsdoelstellingen begrijpt in het licht van de noodzaak om te komen tot houdbare overheidsfinanciën. Tegelijkertijd moeten begrotingsnormen wel realistisch en haalbaar zijn. Ook bestaat bij een dergelijk ambitieuze begrotingsdoelstelling het risico dat dit ten koste gaat van het groeivermogen van de economie. De economie is immers grotendeels afhankelijk van toerisme en juist die sector is door zijn aard in de crisis zwaar getroffen. Om de economie te versterken en robuuster te maken zal die minder afhankelijk gemaakt moeten worden van toerisme en zal bezien moeten worden of en zo ja welke andere sectoren een bijdrage aan de Arubaanse economie kunnen gaan leveren. Zo'n diversificatie van de economie zal al snel investeringen vergen. Begrotingsdoelstellingen kunnen dergelijke investeringen in de weg staan. In de toelichting wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe een en ander tegen elkaar is afgewogen.

Daarnaast moeten bij de beoordeling of de voorgestelde begrotingsnormen passend zijn, ook andere aspecten in beschouwing worden genomen. Zo is Aruba voor leningen sterk afhankelijk van de internationale kapitaalmarkten. Het voorstel sluit herfinanciering door de Nederlandse Staat van leningen die Aruba voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet zijn aangegaan, uit. (zie noot 13) Gezien de (hiervoor in punt 1 geschetste) hoge rentelasten zal het voor Aruba lastig worden de ambitieuze begrotingsnormen te halen als de vervallende buitenlandse leningen niet via Nederland worden geherfinancierd. Er mag dan geen twijfel over bestaan in welke gevallen de in het voorstel opgenomen begrotingsnormen wel en niet in de weg staat aan herfinanciering op de kapitaalmarkten, aangezien elke twijfel daarover onmiddellijk de kredietwaardigheid van Aruba zou aantasten.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de in artikel 15 opgenomen middellange termijn doelstelling van verlaging van de schuldquote naar ten hoogste 50% van het bbp in 2039 aansluit bij door internationale organisaties genoemde doelstellingen voor houdbare overheidsfinanciën voor kleine eilandstaten. Wel merkt de Afdeling op dat dit veronderstelt dat ook flankerend beleid kan worden gevoerd om de economische groei te genereren die benodigd is om dit ambitieuze doel te realiseren, zeker in het licht van de huidige situatie waar de schuld in de loop van 2021 oploopt richting 140% van het bbp. De Afdeling mist een toelichting op deze aspecten, evenals op het realiteitsgehalte van de beoogde schuldquote in 2039 en een naar internationale maatstaven aanvaarde schuldhoudbaarheidsanalyse.

Gelet op het voorgaande betwijfelt de Afdeling of de voorgestelde begrotingsnormen in de huidige situatie realistisch en haalbaar zijn.

De Afdeling adviseert daarom artikel 15 nader te bezien.

3. Aanwijzing en beroep

Het voorstel vertoont grote gelijkenis met de Rft. In dit verband valt het evenwel op dat waar veel taken en bevoegdheden die in de Rft aan de besturen van die landen (de raad van ministers van Curaçao onderscheidenlijk de ministerraad van Sint Maarten) zijn toegekend, in het voorstel zijn toegekend aan de minister van Financiën van Aruba en soms ook aan andere ministers van Aruba. Aldus is aangesloten bij de corresponderende bepalingen uit de LAft.

Op zichzelf bestaat er geen bezwaar tegen dat in de RAft zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen in de LAft, ook al leidt dat tot een wat andere opzet dan die bij de Rft is gevolgd. De Afdeling wijst in dit verband echter op twee punten.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid tot het geven van verschillende aanwijzingen aan de ministerraad van Aruba. (zie noot 14) Het voorziet ook in het geven van een aanwijzing aan de minister van Financiën van Aruba. (zie noot 15) Ten aanzien van twee andere aanwijzingsbevoegdheden, die in de artikelen 16 en 21, is niet uitdrukkelijk bepaald aan wie de aanwijzing wordt gegeven. Dat laatste is in de Rft ook zo, maar daarin worden alle overige aanwijzingen aan het bestuur (dat wil dus zeggen aan de raad van ministers van de onderscheiden landen) gegeven. Daarmee blijkt uit het systeem van die wet voldoende duidelijk dat ook de aanwijzingen waarbij dat niet uitdrukkelijk is bepaald aan het bestuur

moeten worden gegeven. In het voorliggende voorstel is dat niet het geval en kan dus onduidelijkheid ontstaan aan wie de aanwijzing moet worden gegeven.

Voorts merkt de Afdeling op dat beroep tegen een aanwijzing in het voorstel openstaat voor de Minister van Financiën van Aruba. De ministerraad heeft die beroepsmogelijkheid niet. Dat geldt ook voor de aanwijzingen die aan de ministerraad zijn gegeven. Indien de ministerraad van Aruba beroep instelt tegen een aan hem opgelegde aanwijzing is de consequentie hiervan dat het beroep, hoewel ingediend door een belanghebbend orgaan, niet-ontvankelijk is. Dit kan niet de bedoeling zijn.

De Afdeling adviseert het voorstel op deze punten nader te bezien en aan te passen.

4. Nadere overweging bij beroep

De Raad van State van het Koninkrijk stelt een ontwerpbesluit op inzake de beslissing op het ingestelde beroep tegen een aanwijzing. De voorgestelde regeling voorziet in de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om, met vermelding van de gerezen bedenkingen, de Raad van State van het Koninkrijk te verzoeken om zijn ontwerp in nadere overweging te nemen.

Deze regeling sluit aan bij de regeling zoals die is opgenomen in de Rft. De Afdeling merkt op dat in het voorstel van wet voor een Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling voor het kroonberoep tegen het instellen van verscherpt financieel toezicht ook is aangesloten bij de regeling in de Rft. Daarin is echter, anders dan in de Rft en het onderhavige voorstel voor de RAft, niet de mogelijkheid opgenomen om de Raad van State te verzoeken om zijn ontwerp in nadere overweging te nemen. In de toelichting bij dat wetsvoorstel wordt als motivering gegeven dat de vertraging en onzekerheid die daarvan het resultaat kunnen zijn, niet wenselijk worden geacht voor de goede werking van het regiem van verscherpt toezicht. De Afdeling onderschrijft die motivering.

Dat roept de vraag op of die motivering niet ook geldt in het geval van beroep tegen een aanwijzing als bedoeld in dit wetsvoorstel en dat daarom ook in dit geval de mogelijkheid om de Raad van State te verzoeken zijn ontwerp in nadere overweging te nemen, zou moeten vervallen. Datzelfde argument geldt overigens ook voor de bestaande regeling dienaangaande in de Rft.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te overwegen en tevens te overwegen de Rft dienovereenkomstig aan te passen.

5. Terugwerkende kracht

Artikel 35 regelt de inwerkingtreding. Die zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. Dit zal niet eerder dan in de tweede helft van 2021 tot stand kunnen worden gebracht. Er is niet voorzien in terugwerkende kracht. Het voorstel bevat enkele bepalingen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op tijdvakken die zijn gelegen vóór de inwerkingtreding van de wet. Het gaat daarbij om regelingen die ook waren opgenomen in het Protocol Aruba Nederland 2019-2021. Waar het de bedoeling is om bij het financieel

toezicht op grond van het voorstel van rijkswet die regelingen te kunnen betrekken, zal in zoverre moeten worden voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dat punt nader te bezien en zo nodig aan te passen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk

Nader rapport (reactie op het advies) van 7 februari 2022

2. Financiële normen voor begrotingen

De Afdeling heeft in haar advies nadrukkelijk aandacht voor de begrotingsnormen die in artikel 15 zijn opgenomen. De Afdeling geeft aan de keuze voor ambitieuze begrotingsdoelstellingen in het licht van de noodzaak om te komen tot houdbare overheidsfinanciën te begrijpen. Ze stelt daarbij terecht dat nu de in artikel 15 opgenomen begrotingsnormen grotendeels zijn ontleend aan de afspraken uit 2015 en 2018. Doordat nu economische situatie onvergelijkbaar met die ten tijde van de in 2018 gemaakte afspraken, betwijfelt de Afdeling evenwel of de voorgestelde begrotingsnormen in de huidige situatie realistisch en haalbaar zijn.

Ik wijs in dit kader allereerst op het uitzonderlijke karakter van de situatie die is ontstaan met het uitbreken van de COVID-19 pandemie. Vanwege de COVID-19 pandemie ontstond bij het land een groot financieringstekort. Hiervoor heeft het land moeten lenen waardoor de schuld van het land is toegenomen. Het land is in haar liquiditeitsbehoefte voorzien met substantiële liquiditeitssteun in de vorm van renteloze en aflossingsvrije leningen met een looptijd tot 10 april 2022. Daarnaast is het land in 2021 en 2022 door Nederland gevrijwaard van het doen van aflossingen op buitenlandse leningen. Het land ontvangt voor deze aflossingen van Nederland een lening in 2021 en een in 2022, elk met een looptijd van 7 jaar waarbij in de eerste 4 jaar na opname niet hoeft te worden afgelost. Dit leidt naast een verlichting van de aflossingsdruk tot een rentelastverlichting die oploopt tot ongeveer AWG 80 miljoen. Hiermee ontstaat er meer ruimte op de begroting van het land.

Hier komt bij dat de schuldenlast van het land minder ver oploopt dan de Afdeling voorzag ten tijde van het opstellen van haar advies (afgerond 126% BBP in plaats van 140% BBP). Op basis van de groeiramingen van het IMF en de verwachting dat Aruba al in 2022 financieringsevenwicht en vanaf 2023 een overschot van 1% BBP kan realiseren, daalt de schuldquote reeds in 2023 tot onder de 100% BBP. Hierbij is het van belang dat Aruba het financieringsoverschot geheel zal inzetten voor schuldreductie.

Waarom de normen in algemene zin realistisch en haalbaar zijn, zal ik hieronder nader toelichten, zoals ook in de memorie van toelichting is gedaan. In de memorie van toelichting (met name paragraaf 2.5.2 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op artikel 15) is nu uitgebreider onderbouwd waarom voor de betreffende normen is gekozen en hoe (het gewijzigde) artikel 15 en de bepalingen die daarnaar verwijzen en daarmee samenhangen zijn vormgegeven. Ook in de gesprekken tussen (vertegenwoordigers van) de landen Aruba en Nederland in het kader van het bereiken van consensus over deze rijkswet, is de balans tussen ambitie enerzijds en haalbaarheid alsmede realiteit anderzijds een continu punt van aandacht. De rijkswet en de memorie van toelichting geven op de hierboven en hieronder aangeduide plekken blijk van het streven naar de optimale balans tussen ambitie en realiteit en haalbaarheid.

Uitgaande van de economische groeiramingen van het IMF tot en met 2026 en een zeer behoudende economische groeiraming daarna in vergelijking met de economische groei in de periode 1996-2019, is een schuldquote van 50% BBP in 2040 zeer reëel. Een doorrekening van het CPB of een schuldhoudbaarheidsanalyse is dan ook op dit ogenblik niet strikt noodzakelijk.

Verder is op basis van bovenstaande raming het jaartal 2039 in 2040 (artikel 15, eerste lid, onder c) gewijzigd, zodat het aldaar genoemde percentage van 50% pas een jaar later hoeft te worden bereikt, wat het bereiken van dit doel vanzelfsprekend realistischer maakt. Daarnaast is op een andere manier rekening met de pandemie gehouden. Zowel Aruba als Nederland verwachten dat Aruba beleidsmatig kan sturen op een gemiddeld financieringsoverschot van 1% BBP. Vanwege de gevolgen van de pandemie is voor begrotingsjaar 2022 geregeld dat niet ten minste 1% financieringsoverschot maar ten minste begrotingsevenwicht moet worden bewerkstelligd (zie het aan artikel 30 toegevoegde derde lid alsmede de artikelsgewijze toelichting op artikel 30).

Daarnaast is het van groot belang voor het realiteitsgehalte van de normen dat bij bijzondere omstandigheden voor wat betreft de toepassing van de regels van deze rijkswet maatwerk kan worden geleverd. Van de normale situatie- dat het niet behalen van de normen dient te worden omgebogen in het begrotingsjaar zelf of dient te worden gecompenseerd in het daaropvolgende jaar (artikel 18, derde en zevende lid)- kan worden afgeweken in het geval van kort gezegd:

1. een geïmporteerde diepe economische recessie én gelijke economische ontwikkeling in de Caribische regio (zie het aan het voorstel toegevoegde artikel 15a en dienovereenkomstig de aanpassingen in artikel 18 en 24), en
2. buitengewone gebeurtenissen, zoals de coronacrisis (zie het gewijzigde artikel 25).

In deze bepalingen zijn mogelijkheden getroffen om tijdelijk te mogen afwijken van de begrotingsnormen en/of langer te mogen doen om tekorten te compenseren. In het bijzonder wijs ik verder in dit licht op het aan artikel 15 toegevoegde zesde lid, dat het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van rijksbestuur in de hiervoor als tweede benoemde situatie af te wijken van het jaartal voor de schuldquote in artikel 15, eerste lid, onder c. De memorie van toelichting (zowel het algemeen deel als het artikelsgewijze deel) is naar aanleiding van deze toevoeging van artikel 15a en wijziging van artikel 25

aangepast, zodat toegelicht wordt wat deze bepalingen in de huidige vorm inhouden en hoe deze bepalingen flexibiliteit inbouwen ten opzichte van het moeten voldoen aan de normen van artikel 15. Deze flexibiliteit verhoogt het realiteitsgehalte van (het kunnen voldoen aan) de normen.

De Afdeling heeft opgemerkt dat de begrotingsnormen investeringen ten behoeve van de diversificatie van de economie in de weg kunnen staan. Echter, om de economische groei te stimuleren en robuuster te maken wordt in kader van de uitvoering van het landspakket de economische structuur versterkt. De budgettaire effecten hiervan zijn naar verwachting beperkt en kunnen binnen de reguliere begroting worden opgevangen. Daarnaast kan Aruba via de lopende inschrijving van Nederland op relatief goedkope wijze kapitaalinvesteringen doen (zie het aan het voorstel van rijkswet toegevoegde artikel 16a). Op basis van doorlichtingen van de begroting die ook zijn opgenomen in het landspakket, kunnen ondoelmatigheden worden opgespoord waarna via herprioritering middelen kunnen worden vrijgemaakt. Bovendien zullen de belastingopbrengsten substantieel kunnen toenemen door onder meer verhoging van de belastingcompliance. Hiermee kunnen zowel intensiveringen ter ondersteuning van de versterking van de economische structuur als de verhoging van de rentelasten worden bekostigd.

Bovendien beoogt dit wetsvoorstel de budgetdiscipline van het land te verhogen, onder meer door de personeelslasten van het land in brede zin te maximeren tot 10% BBP in 2027. In combinatie met een helder schuldafbouwpad en versterking van de economische structuur van het land middels een adequate uitvoering van het landspakket, zal de kredietwaardigheid van Aruba kunnen toenemen zodat toegang tot de kapitaalmarkt niet in het geding hoeft te komen.

Het voorstel van rijkswet en de toelichting worden verder zodanig aangepast dat er geen enkel misverstand over kan bestaan dat Aruba aflopende pre-COVID-schulden mag herfinancieren. Met de mogelijkheid van herfinanciering kan Aruba, naast het doen van aflossingen vanwege het financieringsoverschot, voldoen aan haar aflossingsverplichtingen van de uitstaande schuld en geeft dit zekerheid aan de kapitaalmarkt. Hierdoor kan voorkomen worden dat toegang tot de kapitaalmarkt verslechtert.

Waarvoor Aruba mag lenen, wordt in het voorstel van rijkswet beperkt tot het herfinancieren van aflopende geldleningen en geldleningen die worden aangegaan ter dekking van de kapitaaluitgaven (artikel 16). Voor de herfinanciering geldt als norm het bedrag dat jaarlijks ten hoogste mag worden geleend ten behoeve van de herfinanciering van aflopende geldleningen bedraagt het jaarlijks te herfinancieren bedrag verminderd met het financieringsoverschot.

Hiermee acht ik de voorgestelde begrotingsnormen realistisch en haalbaar.

In lijn met het voorgaande zijn de betreffende bepalingen van het voorstel van rijkswet (in het bijzonder artikel 15, 15a, 16, 16a, 18, 24 en 25) en betreffende delen van de memorie van toelichting (zowel in het algemeen deel als in de artikelsgewijze toelichting) aangepast.

3. Aanwijzing en beroep

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in overleg met de regering van Aruba overeengekomen dat Onze Minister van Financiën van Aruba adressant van de verplichtingen wordt in dit voorstel van rijkswet. Aan de ministerraad van Aruba zal geen aanwijzing meer worden gegeven. De rol van de ministerraad en de ministerraad als adressant van rechten en verplichtingen is in overeenstemming hiermee aldus verwijderd. Op diverse plekken in het voorstel van rijkswet is evenwel aangegeven dat Onze Minister van Financiën dient te handelen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba. Zodoende is zowel duidelijkheid geschapen over de geadresseerde van aanwijzingen als een stevige rol voor de ministerraad van Aruba gewaarborgd in dit voorstel van rijkswet. De artikelen en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig aangepast.

Als gevolg van deze keuze is in de artikelen 16a, tiende lid, en artikel 21, zevende lid, van het voorstel van rijkswet opgenomen dat aan Onze Minister van Financiën van Aruba de aanwijzing wordt gegeven. Artikel 26 hoeft als gevolg hiervan niet te worden aangepast.

4. Nadere overweging bij beroep

In overleg met de regering van Aruba is besloten om in het voorstel van rijkswet de mogelijkheid te handhaven om de Raad van State van het Koninkrijk te verzoeken zijn ontwerp in nadere overweging te nemen. Weliswaar is in artikel 26 opgenomen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedenkingen kan indienen tegen het ontwerp-besluit, maar dat kan alleen indien het ontwerp-besluit is gebaseerd op doelmatigheidsgronden. Verder zal, in het geval het voornemen bestaat om contrair te gaan, eerst de Raad van State van het Koninkrijk nogmaals moeten worden geconsulteerd met een gemotiveerd verzoek. Het land wordt in dat geval nog een keer gehoord. De bedenkingenprocedure geeft daarmee ook extra waarborgen aan Aruba voordat contrair wordt gegaan. Daarom is besloten deze mogelijkheid te behouden.

De Afdeling merkt terecht op dat dit voor enige vertraging en onzekerheid in het proces kan zorgen. Op dit moment acht ik het evenwel wenselijk om de bepaling over beroep in dit voorstel van rijkswet van een gelijke procedure te voorzien als de betreffende bepaling in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, dat wil zeggen een beroep waarbij de mogelijkheid bestaat om te verzoeken om het ontwerp in nadere overweging te nemen.

Bij het voorstel van wet voor een Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling heeft een wijziging plaatsgevonden bij het verscherpt financieel toezicht. De bevoegdheid om te beoordelen of de begroting verenigbaar is met de verplichtingen op grond van het voorstel van wet voor een Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling is nu belegd bij het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en het College Aruba financieel toezicht. De bepalingen van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten zijn daarop van toepassing. Daaronder vallen ook artikelen 26 en 27 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Zo ontstaat over de gehele linie- Rft, RAft en Rijkswet COHO- een eenduidige procedure. Wanneer het op een later moment alsnog opportuun wordt geacht door de landen om de betreffende mogelijkheid uit de procedure te schrappen,

dan kan dit eveneens over de gehele linie worden doorgevoerd, zodat ook dan sprake blijft van een eenduidige procedure.

Bovendien is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het elfde en twaalfde lid (en dienovereenkomstig de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting) zo aan te vullen dat duidelijk wordt dat besluitvorming zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden.

5. Terugwerkende kracht

De Afdeling wijst er terecht op dat het voorstel van rijkswet enkele bepalingen bevatte die geheel of gedeeltelijk betrekking hadden op tijdvakken die zijn gelegen vóór de inwerkingtreding van de wet en dat daarmee terugwerkende kracht zou worden verleend aan deze rijkswet.

Ik heb dat niet beoogd. Om te voorkomen dat dit het geval is, zijn diverse bepalingen in het voorstel van rijkswet gewijzigd. Ik wijs in dit kader op het nieuwe artikel 28a en de wijzigingen van artikelen 29 en 15, tweede lid.

In artikel 29 was bepaald dat Aruba tot en met 2021 geen nieuwe publiek-private samenwerkingsverplichtingen mocht aangaan. De regeling over publiek-private samenwerking is opgenomen in een nieuw artikel 28a. Het jaartal is in dit artikel verwijderd. Dat betekent dat Aruba na inwerkingtreding van deze rijkswet geen nieuwe publiek-private samenwerkingsverplichtingen mag aangaan. Uit het overleg met de regering van Aruba is gebleken dat een algeheel verbod tot het aangaan van publiek-private samenwerkingsverplichtingen tot problemen kan leiden. In artikel 28a is daarom geregeld dat de raad van ministers van het Koninkrijk op verzoek van Onze Minister van Financiën van Aruba, die handelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba, en na advies van het college, voorafgaand moet instemmen met een nieuwe publiek-private samenwerking. Aruba zal in het verzoek de risico's van dergelijke verplichtingen vermelden en aangeven op welke wijze die risico's zullen worden gedekt.

In artikel 29 was bepaald dat de verplichting, bedoeld in artikel 18, vijfde lid, voor het eerst van toepassing is over het boekjaar 2021. Verder was hierin opgenomen dat in afwijking van artikel 18, vijfde lid, over het boekjaar 2020 gold dat een accountantsverklaring wordt verkregen bij de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. In artikel 29 is nu voorzien in een andere overgangstermijn voor de verplichting om de jaarrekening vergezeld te laten gaan van een goedkeurende controleverklaring van een accountant. Pas over het boekjaar 2026 geldt deze verplichting volledig. Over de boekjaren 2023 tot en met 2025 geldt een controleverklaring van een accountant met beperking. En over de boekjaren 2021 en 2022 geldt deze verplichting in haar geheel niet. De bepaling (artikel 18, vijfde lid) is nu komen te luiden: "De jaarrekening van Aruba gaat vergezeld van een goedkeurende controleverklaring van een accountant, waarbij is gecontroleerd op de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening."

In artikel 15 is bij de begrotingsregels komen te vervallen dat de nominale daling in de personeelslasten in de jaren 2019 tot en met 2021 wordt gerealiseerd met behulp van de inzet van beleidsinstrumenten.

Het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting (zowel het algemeen deel als de artikelsgewijze toelichting) zijn op deze manier aangepast.

6. De in de bijlage opgenomen redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het volgende nog uiteen te zetten welke wijzigingen verder zijn aangebracht in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting. Voor een deel is dit gedaan naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies van Aruba. In het volgende zal als eerste worden ingegaan op dit advies. Benoemd wordt, voor zover die niet reeds door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk al naar voren zijn gebracht, welke concrete aanbevelingen en kritiekpunten de Raad van Advies heeft aangedragen en daarbij wordt toegelicht wat daarmee in het voorstel van rijkswet en/of de memorie van toelichting is gedaan (onderdeel 7 van dit nader rapport). Tot slot wordt vermeld welke andere wijzigingen zijn aangebracht (onderdeel 8 van dit nader rapport).

7. Advies van de Raad van Advies van Aruba

a. *Vervallen van de RAft (artikel 36)*
De in artikel 36 vermelde criteria zijn cumulatieve criteria. Aan alle criteria moet zijn voldaan voordat de RAft vervalt. Met de puntkomma in de wettekst na elk criterium wordt dit tot uiting gebracht. De toelichting is aangepast op zo'n manier dat hierover verder geen onduidelijkheid kan bestaan. De in artikel 36 gehanteerde criteria zijn zo gekozen dat ook na beëindiging van de RAft de aan dit voorstel ten grondslag liggende doelen nog steeds worden nagestreefd/verwezenlijkt. Dit wordt ook gedaan door het stellen van eisen (de criteria onder c, d en e) voor wat betreft de duurzame waarborging van het bestaan van normen en regels ('de langdurige handhaving van de normen en begrotingsregels'). Deze criteria zijn onderwerp van gesprek geweest in de gesprekken tussen Aruba en Nederland en zijn de uitkomst van de door deze landen bereikte consensus over de op te nemen criteria in deze bepaling.

De lopende inschrijving van de Nederlandse Staat is in de RAft geregeld. Als de RAft komt te vervallen, komt de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat ook te vervallen.

b. *Verhouding met de Rijkswet COHO*
De Raad merkt op dat het besluiten tot verscherpt financieel toezicht niet past binnen de hervormingstaak van het COHO. In het voorstel tot de Rijkswet COHO is het betreffende onderdeel geschrapt.

c. *Bevoegdheid van het college om te adviseren over beleidsmatige keuzes*
Dit punt zal worden meegenomen bij toekomstige wijziging van de RAft (zie daarover paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit voorstel). In dit voorstel zal hier dan ook verder niet op worden vooruitgelopen.

d. *Onafhankelijkheid leden van het college (artikel 4)*
In artikel 4 is, na overleg tussen Aruba en Nederland, een lid (het huidige tweede lid) toegevoegd dat een gewezen minister, staatssecretaris of lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba niet

binnen vijf jaar tot lid van het college worden benoemd. De memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting op artikel 4) is eveneens aangepast. Voor de formulering van deze bepaling is aangesloten bij de Rijkswet COHO.

e. *Inlichtingen (artikel 8, eerste lid)*
In de memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting op artikel 8) is dit nu, in navolging van deze opmerking van de Raad van Advies, verduidelijkt: "Dit artikel regelt de bevoegdheid van het college om inlichtingen te vragen aan een ieder in het kader van de uitoefening van zijn taken. Daarnaast is bepaald dat de Ministers van Aruba en de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren aan het college onverwijld en zonder voorbehoud alle gegevens en inlichtingen verstrekken die het college voor de uitoefening van zijn taken nodig acht."

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om op verzoek van Aruba ook direct de volgende verduidelijking aan de artikelsgewijze toelichting op artikel 8 toe te voegen: "De informatie waarover de minister, dan wel de aangewezen rechtspersoon, niet beschikt en ook niet kan beschikken, kan vanzelfsprekend niet aan het college worden verstrekt en kan het college ook niet opvragen."

f. *'Ministers van Aruba' (artikel 8, tweede lid)*
In artikel 1 van het voorstel staat de definitie 'minister van Aruba: Onze Minister van Aruba die het aangaat'. Daardoor bestaat op dit punt reeds voldoende duidelijkheid.

g. *Vaststelling landsverordeningen (artikel 12)*
Artikel 12, eerste lid, van het voorstel is naar aanleiding van deze passage uit het advies van de Raad aangepast. Dit artikellid vangt nu aan met de woorden 'Onverwijld nadat een landsverordening tot vaststelling van een begroting of een landsverordening tot wijziging van een begroting is vastgesteld'.

h. *Liquiditeitsplanning (artikel 18, eerste lid)*
Artikel 18, eerste lid, is naar aanleiding hiervan gewijzigd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de te verstrekken informatie ook overigens duidelijker in dit artikellid te noteren en, ook naar aanleiding van het overleg tussen Aruba en Nederland, aan te vullen met informatie die in het licht van deze bepaling en dit voorstel nuttig is: "Onze Minister van Financiën van Aruba, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba, zendt uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het college en aan de Staten, waarin in ieder geval wordt opgenomen een liquiditeitsplanning en informatie over de uitputting van de begroting en de daarmee samenhangende resterende verplichtingenruimte, over de stand van het financieringssaldo, over eventuele nieuwe beleidsvoornemens met financiële consequenties, over de stand van de aflossingen dan wel de herfinanciering daarvan op de geldleningen in het lopende jaar, over de cumulatieve rentevoordelen als gevolg van aantrekken van geldleningen via Nederland en over mee- en tegenvallers in de uitvoering van de begroting met inachtneming van de begrotingsregels."

i. *Verwijzingen naar artikelen uit Nederlandse wetgeving (artikel 26 en 27)*
Er is, naar aanleiding van de overleggen tussen Aruba en Nederland, voor gekozen om dit deel van het

advies van de Raad van Advies niet over te nemen. De wet zou aanzienlijk in lengte toenemen- waarbij de verhouding inhoudelijke bepalingen-procedurele bepalingen zeer uit balans zou raken- indien al deze bepalingen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard in het voorstel (in gewijzigde vorm) zouden worden opgenomen. Bovendien is deze verwijzing geen ongebruikelijke constructie. Als voorbeeld zij verwezen naar artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

j. *Evaluatie (artikel 33)*
Dit punt zal worden meegenomen bij een toekomstige wijziging van de RAft (zie daarover paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit voorstel).

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W04.20.0423/I

- Artikel 15, eerste lid, onder a, sub 2o, en onder b; "minimaal" vervangen door: ten minste.
- Artikel 15, eerste lid, onder c; "maximaal" vervangen door: ten hoogste.
- Artikel 15, derde lid, onder a; tussen "begrotingsfondsen" en "uitvoeringsorganisaties" het woord "en" invoegen en na "uitvoeringsorganisaties" de komma schrappen.
- Artikel 15, derde lid, onder c, tussen "begroting" en "aanvullende maatregelen" het woord "zijn" invoegen en dat laten vervallen tussen "lange termijn" en "genomen".
- Artikel 15, derde lid, onder d, tussen "onder b," en "de meevallers" het woord "komen" invoegen en dat laten vervallen tussen "ten gunste" en "van de schuldreductie".
- Artikel 15, derde lid, onder e, tussen "onder b," en "de meevallers" "worden dan wel zijn" invoegen en die zinsnede laten vervallen tussen "50-50%" en "verdeeld".
- Artikel 15, derde lid, onder g, "rentlast" vervangen door: rentelast.
- Artikel 16, elfde lid, "nemen van een aanwijzing" vervangen door "geven van een aanwijzing".
- Artikel 36 onder a, de zinsnede "en een goedkeurende accountantsverklaring" tot en met "waaruit dit blijkt" vervangen door: en beschikt over een goedkeurende accountantsverklaring over de jaarrekeningen over die jaren, in de vorm van een controleverklaring, van een externe, in overeenstemming met het college aangewezen, accountant.
- Artikel 36, onder b, de zinsnede "en een goedkeurende accountantsverklaring" tot en met "waaruit dit blijkt", vervangen door: en beschikt over een goedkeurende accountantsverklaring in de vorm van een controleverklaring, van een externe, in overeenstemming met het college aangewezen, accountant.

Voetnoten

(1) Landsverordening van 31 augustus 2015 houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden, Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba, 2 mei 2015 (hierna: Protocol 2015), www.cft.cw/wetgeving/aruba en Protocol Aruba Nederland 2019-2021, 22 november 2018, Inkadering van het pad richting solide transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba (hierna: Protocol 2019 2021), www.cft.cw/wetgeving/aruba ↗ (http://www.cft.cw/wetgeving/aruba).
(2) Uit de Uitvoeringsrapportage 4e kwartaal 2020 Land Aruba kan worden opgemaakt dat Nederland in de loop van 2020 in verband met de Covid-19 pandemie ruim AWG 400 mln aan leningen heeft verstrekt.
(3) Voorgesteld artikel 3.
(4) Advies over het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), W04.20.0408/I/K.
(5) Zo zijn bijvoorbeeld de afspraken over de financiële normen voor begrotingen, zoals die in het voorgestelde artikel 15 zijn vastgelegd, overgenomen uit de afspraken daarover in het Protocol 2019-2021. De bepalingen over geldleningen uit artikel 15 van de LAft, zijn overgenomen in het voorgestelde artikel 16, aangevuld met de regeling dat de Nederlandse Staat een lopende inschrijving heeft op geldleningen ten behoeve van de kapitaaldienst.
(6) Rijksbegroting 2021 Koninkrijksrelaties en BES fonds (Kamerstukken II 2020/21, 35570-IV, nr. 2), onder B2: 2.5 Overzicht van risicoregelingen). De uitstaande schuld van Aruba inclusief de schuld van het Water en Energiebedrijf Aruba bedroeg € 7.926.000. Het betreft leningen uit de periode 1991-1995.
(7) Wel wordt in dit verband opgemerkt dat in overeenstemming met artikel 29 van het Statuut instemming door de rijksministerraad noodzakelijk is voor geldleningen van de landen op de internationale kapitaalmarkt. De band met Nederland die ook in dit instemmingsvereiste tot uitdrukking komt, wordt in de praktijk opgevat en geafficheerd als een vorm van zekerheid. Dit heeft een gunstige invloed op de rentetarieven en ratings van Aruba. Dat het bestaan van de band met Nederland niet betekenisloos is blijkt overigens ook uit de liquiditeitssteun die thans wordt verleend. De instemming van de rijksministerraad houdt echter geen in juridische zin door Nederland gegeven garantie in. Deze leningen worden dan ook niet vermeld in het jaarlijkse overzicht van garanties bij de Miljoenennota (zie bijlage 12 bij de Miljoenennota 2021, overzicht risicoregelingen van het Rijk, Miljoenennota 2020-Rijksbegroting.nl). Dit manifesteert zich in beduidend hogere rentetarieven voor Aruba dan voor Curaçao en Sint Maarten. Curaçao en Sint Maarten kunnen immers via de lopende inschrijving (artikel 16 Rft) bij Nederland lenen. Deze leningen staan wel op de Nederlandse rijksbegroting.
(8) Voorzien wordt een begrotingstekort van ruim 23% van het bbp; CAft, Advies bij de ontwerpbegroting 2021 van Aruba (Cft 202100004).
(9) Voorgesteld artikel 15.
(10) In het bijzonder de in de inleiding genoemde protocollen.
(11) Ongeveer 87% van de economie is directe of indirect afhankelijke van toerisme. Bijna 70% van de toeristen is afkomstig uit de VS (bron: IMF, Kingdom of the Netherlands- Aruba, Staff report for the 2019 Article IV Consultation Discussion). 98,3% van het Arubaanse BBP is gerelateerd aan het toerisme

(Bron: World Travel and Tourism Council report). Standard & Poor's d.d. 17 maart 2020. Zie ook het rapport van Fitch d.d. 8 april, 2020, 'due to the sharp economic downturn expected from the loss of tourism receipt in 2020-2021 and the expected severe deterioration in fiscal and external account as result.

(12) Toelichting, paragraaf 2.2:

(13) Artikel 16, zevende lid, aanhef en onder b. Nederland heeft overigens de hoge rentelasten van Aruba onderkend en in afwijking van voorgesteld artikel 16, zevende lid, aanhef en onder b, aan Aruba toegezegd dat, als zij daartoe een verzoek doet, aan haar een in 2021 een lening van AWG 117 mln en in 2022 AWG 346 mln zal worden verstrekt, exclusief bestemd voor het herfinancieren van vervallende leningen op de internationale geldmarkt, (Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het akkoord tussen Aruba en Nederland inzake de voorwaarden voor liquiditeitssteun, 13 november 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35430, nr. 186). Daarmee worden de overheidsfinanciën verbeterd door het terugdringen van de rentelasten. Niet duidelijk is of die herfinanciering door Nederland ook na 2022 zal worden voortgezet.

(14) Voorgestelde artikelen 13, 14, 17 en 18.

(15) Voorgesteld artikel 19.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting

Bijlage 4

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

36 032 (R2162) Regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht)

Nr. 5

VERSLAG VAN DE STATEN VAN ARUBA
Ontvangen 20 mei 2022

De in de Staten van Aruba aanwezige fracties stellen dat de Koning op 9 februari 2022 het voorstel van rijkswet houdende regels voor het Financieel Toezicht op Aruba (RAft) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten aangeboden. De Staten van Aruba hebben het voorstel op 11 februari 2022 ontvangen.

Iedere afzonderlijke fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van voormeld voorstel van Rijkswet, welk aanleiding heeft gegeven tot de navolgende vragen en opmerkingen per fractie. Bijgaand treft u de individuele inbreng van iedere fractie.

De fractie M.E.P.

Algemeen

De M.E.P.-fractie in de Staten van Aruba stelt dat de Staten van Aruba meer tijd hebben verzocht voor het uitbrengen van het verslag inzake deze Rijkswet, namelijk tot 17 juni 2022, maar hebben in eerste instantie tot en met 13 mei 2022 gekregen. Tijdens het IPKO hebben we mondeling aan onze collega's van de Staten-Generaal verzocht om meer tijd te krijgen om het verslag in te leveren, waarop positief is gereageerd en één extra week is gegeven. Ondanks deze verlenging moet onze fractie aangeven dat de Staten van Aruba onder zware tijdsdruk zich heeft moeten voorbereiden om het parlementaire proces goed te kunnen doorlopen.

De Rijkswet RAft vormt een onderdeel van een pakket aan voorwaarden ter verkrijging van de nodige liquiditeitssteun van Nederland, waar de eilanden niet anders tegen konden doen (COVID was een force majeure die niet te voorzien en of te vermijden was), dan ermee instemmen. Want zonder de liquiditeitssteun zou Aruba niet overleven. Dit geeft al aan dat het instemmen met de voorwaarden niet een vrijwillig karakter had. Volledigheidshalve wil onze fractie accentueren dat we Nederland dankbaar zijn voor alle hulp, maar vinden de voorgestelde voorwaarden

kst-36032-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

onbegrijpelijk en onacceptabel. Bepaalde voorwaarden gaan te ver, en erger nog, lijken er juist voor te zorgen dat Aruba er nooit meer boven op zal komen (hierover meer hierna).

Op 29 april 2022 hebben de Staten van Aruba, tijdens een besloten bijeenkomst, de Rijkswet RAft behandeld. De overgrote meerderheid is bezorgd, omdat de ontwerp rijkswet het parlement van Aruba buiten spel zetten. Immers de feitelijke beslissingsmacht ten aanzien van beleid en begroting worden erg beperkt. Dus de autonomie van Aruba wordt nog verder ondermijnd en de bevoegdheden en de controlerende taken van de Statenleden worden nog verder uitgehold. Dit is eigenlijk in strijd met het algemene verduurzamingsdoel waarop RAft (LAft en het protocol van 2018) gebaseerd zijn.

Gezien het feit dat de ontwerp Rijkswet RAft zeker inperking van de Arubaanse autonomie met zich meebrengt en de democratische controle van de Staten hierdoor wordt verminderd door toedoen van, naast de Rijkswet COHO, twee niet democratisch gekozen organen, zit onze fractie met de volgende centrale vraag: moeten de Staten van Aruba zich neerleggen bij een dergelijke inperking van zijn autonomie en parlementaire democratie gegeven de nood der tijden?

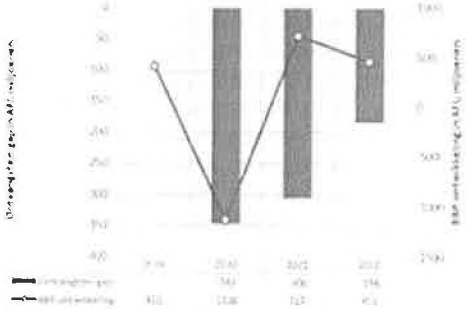
Rijkswet Aruba Financieel Toezicht (RAft)

Inleiding

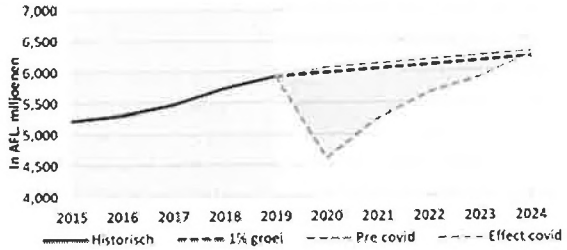
Op 13 november 2020 heeft de Arubaanse regering ingestemd met de rijkswetten COHO en RAft. De aanleiding is algemeen bekend, namelijk:

- De wereldwijde COVID-19 pandemie die op 13 maart 2020 zijn intrede deed op Aruba;
- Hierdoor viel de belangrijkste of beter gezegd de voornaamste inkomstenbron van Aruba grotendeels weg; om specifieker te zijn, de BBP daalde met 24.7% die een ontvangsten-gat veroorzaakte voor de Landskas van 24.5% (347 miljoen) in 2020. Dit na een geprojecteerd resultaat op de oorspronkelijke ontwerpbegroting 2020 van 0.8% surplus, namelijk 46 miljoen florin. Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat Aruba in 2019 een kleine surplus had van 3,9 miljoen florin en sinds de pandemie zien we de volgende tekorten: 764 miljoen in 2020, 534 miljoen in 2021 en 228 miljoen in het jaar 2022;

Grafiek 3: Verhouding bbp-groei en ontvangsten-gat



Grafiek 5: Verwachte ontwikkeling BBP Land ex ante en ex post covid-19



- Dit leidde tot een financiële en economische crisis waarbij Aruba zeker hulp nodig had;
- Nederland bood liquiditeitssteun aan in de vorm van zachte leningen voor de duur van 2 jaar en stelde voorwaarden (waaronder het akkoord gaan met Rijkswetten COHO/RAft) hieraan;
- Zonder deze steun was Aruba niet in staat om te voldoen aan lopende financiële verplichtingen en nieuwe financiële verplichtingen (als gevolg van de coronacrisis);
- In verband met de ontstane langdurige financiële relatie met Aruba, acht Nederland het wenselijk om ook het financieel toezicht voor Aruba te regelen in de tweegenoemde consensusrijkswetten die in plaats van het financieel toezicht komt dat sinds 2015 geldt en gebaseerd is op de Landsverordening Aruba Financieel Toezicht (LAft) en twee protocollen (daterend uit 2015 en 2018).

VRAGEN

Overwegingen tot keuze voor Rijkswet als instrument voor financieel toezicht

In de overwegingen van het ontwerp wordt aangegeven dat:

«op de voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op Aruba dat er op gericht is dat Aruba structureel voldoet aan de in deze wet opgenomen begrotingsnormen die tevens zijn of zullen worden verankerd in de eigen wetgeving zodat het toezicht op termijn overbodig wordt, dat zij deze samenwerking onderling willen regelen in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk,»

Dit geeft aanleiding tot de volgende vragen:

1. Kan er, gezien de omstandigheid van absolute afhankelijkheid van Aruba van liquiditeitssteun uit Nederland, nog gesproken worden van gelijkwaardigheid tussen de partners omtrent dit onderwerp?
2. Er is reeds sprake van een ingesteld financieel toezicht via Landelijke wetgeving. Is er hier de facto niet sprake van slechts het overhevelen van de toezichtwetgeving van het Landsniveau naar het Rijk?
3. Kan aangegeven worden op welke wijze het hebben van financieel toezicht via dit ontwerp Rijkswet superieur dan wel doeltreffender zal zijn dan het aanpassen van de huidige Landsverordening Aruba Financieel Toezicht (LAft) met dezelfde dan wel soortgelijke bepalingen als in dit ontwerp? Is de uitvoering van de LAft überhaupt geëvalueerd? Zo ja, in hoeverre wordt in de RAft rekening gehouden met eventuele tekortkomingen uit de LAft?
4. Als uitgangspunt voor de RAft is door de voormalige Staatssecretaris publiekelijk weergegeven dat dit de consequentie is van het niet akkoord gaan door de Staten van Aruba met de wijze waarop de LAft zou worden aangepast door de Staten van Aruba, nadat de regerin-

gen hierover overeen zijn gekomen. Dit staat juist loodrecht tegenover de onafhankelijke positie dat de Staten van Aruba zouden moeten innemen bij de behandeling van een wet. Er mag nimmer aan deze onafhankelijkheid getornd te worden. Nu lijkt het dat, doordat de Staten van Aruba – met argumenten – het niet eens waren met hetgeen de regeringen overeen zijn gekomen, Nederland op koninkrijksniveau aanstuurt om dit te regelen middels een Rijkswet. Dit is een inbreuk tegen het democratisch proces van een land binnen het Koninkrijk. Onze fractie hecht er juist waarde aan om onafhankelijk van de regering te komen tot een wetgeving die uitvoerbaar is; onze fractie zijn de mening toegedaan dat als Land, de lokale wetgeving de basis dient te zijn voor het voeren van verantwoorde overheidsfinanciën. Vooral indien al is gebleken dat Aruba in de twee jaren voor de pandemie goede stappen in die richting hebben gezet. Het is onacceptabel dat Nederland misbruik maakt van een pandemie om een al lopend democratisch proces te omzeilen.

Algemene bepalingen

Artikel 1. bevat enkele definities. Voor wat betreft het financieringssaldo wordt aangegeven dat dit het bedrag aangeeft dat Aruba op kasbasis in een jaar tekortkomt of over heeft.

5. Onze fractie vindt dat het beter is als het bedrag bepaald wordt op basis van het door Aruba gebruikte gemengde stelsel (transactiebasis) en niet op kasbasis. In tegenstelling tot in Nederland (kasbasis) hanteert Aruba een ander stelsel. Ter voorkoming van moeilijkheden bij de normcontrole door het CAft is het raadzaam om ons eigen systeem aan te houden en ook ter voorkoming van onnodige extra werk voor de Directie Financiën Aruba. De vraag is waarom bepaald is, om in tegenstelling met de huidige situatie van Aruba, dat het bedrag op kasbasis moet?

Artikel 3. Inrichting en rechtspositie leden

Op grond van artikel 3 lid 2 worden de voorzitter en de andere leden benoemd. Alle drie leden worden door de Minister-President van Nederland aanbevolen, weliswaar in verschillende hoedanigheid. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het gewaarborgd is dat voldoende deskundigheid in het college aanwezig zal zijn, dat specifieke inbreng vanuit Aruba mogelijk zal zijn en dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor de werkzaamheden en het overleg met Aruba. Echter wordt niet uitgelegd hoe dit gewaarborgd wordt.

6. Graag wil onze fractie weten waarom niet bepaald is dat Aruba minimaal één beslissende stem heeft in de benoemingsprocedure van de leden en voorzitter. Dus dat Aruba een lid van het college kan benoemen (zoals is vastgesteld in art. 3 lid 2 van de LAft) en niet zoals het nu staat dat een lid in overeenstemming met de gevoelen van de ministerraad van Aruba wordt aanbevolen en dat uiteindelijk de raad van Ministers van het Koninkrijk over de benoeming beslist.
7. Ook wordt geen rekening gehouden met het feit dat Aruba en Nederland het niet eens kunnen worden over de aan te wijzen persoon. Zoals het nu staat beslist ten alle tijde Nederland, want als Nederland niet mee eens is, wordt de desbetreffende persoon niet door de Minister-President van Nederland aanbevolen. Onze fractie wenst hierover meer duidelijkheid te krijgen. Wat wordt in dat geval gedaan?
8. Daarnaast willen we weten waarom niet bepaald is dat de leden slechts eenmaal herbenoembaar zijn? Wij achten het nodig dat dit geregeld wordt zodat wordt aangesloten bij de regeling zoals dit in art. 9 lid 3 van de Rijkswet COHO is opgenomen.

Artikel 7. Toelating tot Aruba en het uitoefenen van een beroep of het verrichten van arbeid

In dit artikel wordt de van rechtswege toelating tot Aruba van de leden en familie, de uitoefening van een beroep of het verrichten van arbeid in Aruba van echtgenoten/geregistreerde partners geregeld.

9. Er wordt aangegeven dat ze bovengenoemde rechten verkrijgen maar er wordt niks gezegd wanneer deze rechten vervallen. We gaan ervan uit dat bij vervaling van het lidmaatschap de toelating tot Aruba en het uitoefenen van een beroep of het verrichten van arbeid dit recht automatisch ook vervalt. Onze fractie is van mening dat dit volledigheidshalve in artikel 7 bijgevoegd moet worden.

Artikel 11. Advies van het College op de ontwerpbegroting en de ontwerpverordening tot wijziging van de begroting en art 12. Advies van het college over de vastgestelde begroting of vastgestelde landsverordening tot wijziging van de begroting

10. Op grond van art. 11 kan het college zowel gevraagd als ongevraagd advies geven over een ontwerpbegroting of een ontwerplandsverordening tot wijziging van een begroting. Wat zijn de status van de ongevraagde adviezen en zijn deze bindend? Het staat niet met zoveel woorden maar gevoelsmatig en in de praktijk zal het naar onze verwachting wel zo zijn.
11. Het gevoel dat onze fractie krijgt bij dit artikel is dat wij als Statenleden weinig van ons budgetrecht behouden, aangezien alle veranderingen die wij aanbrengen die mogelijk zullen leiden dat de begroting ten dele niet voldoet aan de normen met als gevolg een aanwijzingsadvies van het CAft (conform art. 13) leiden. De rol van de Staten wordt aldus beperkt en ook onze beslissingsruimte c.q. discretionaire bevoegdheid. De vraag is of de Koninkrijksregering dit een gewenste situatie vindt?
12. Wat gebeurt er als na goedkeuring van de begroting (met gemaakte wijzigingen door de Staten), het college negatief hierover adviseert? Wiens recht en bevoegdheid zal gelden en prevaleren? Wat voor bevoegdheid houden wij over in onze functie en rol van controlerend orgaan? Wij vinden dit een onacceptabele situatie. Wat denkt de Koninkrijksregering hierover?

Artikel 15. De financiële normen voor begrotingen

Voor de beoordeling van de begroting en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector van Aruba, zijn enkele normen bepaald waaraan getoetst zal worden.
De vaststelling van deze normen zijn gedaan op basis van het Protocol 2018/2019–2021, wat voor onze Fractie onbegrijpelijk is. De financiële en economische situatie van Aruba is drastisch veranderd door de COVID-19 crisis. We kunnen nog steeds niet praten over een stabiele situatie en de ontwikkelingen op allerlei terreinen, zeker het herstel van het toerisme en onze economie, zijn nog steeds onzeker. Daarnaast komt een belangrijke factor bij kijken, namelijk de oorlog in Europa. De gevolgen hiervan zijn niet te overzien. Daarom worden momenteel projecties gemaakt op basis van scenario's waarbij met de hierboven genoemde rekening wordt gehouden en zeker ook met de ontwikkelingen rondom COVID (varianten), ontwikkelingen m.b.t. belangrijke handelspartners, inflatie en vaccinatiegraad (lokaal en internationaal).
Daarom zijn we het met de Raad van Advies van Aruba (RvA 03–21, pg 3–4) eens dat het in dit stadium niet opportuun is om begrotingsnormen vast te stellen en /of vasthouden en doorgaan met de in het Protocol 2018/2019–2021 opgenomen normen.

Gezien het feit dat er thans over veel onderliggende factoren, die de realiseerbaarheid van de normen beïnvloeden, onduidelijkheid bestaat, acht onze fractie het niet wenselijk dat bij rijkswet financiële normen worden vastgelegd. Dat ze niet meer realistisch en of haalbaar zijn is al gebleken uit het reeds uitgegeven akkoord ter afwijking ervan in de jaren 2020, 2021 en nu in 2022. In dit laatste geval is het nogal merkwaardig dat ter beantwoording van de bezorgdheden van de Raad van State over het realiteitsgehalte van de voorgestelde normen zelfs betoogd wordt dat in het jaar 2022 Aruba een zogenaamde «balanced budget» zal behalen, hetgeen dus niet het geval is gebleken. Zoals in de inleiding is aangegeven laat de begroting 2022 namelijk een tekort zien van 228 miljoen florin. Indien Aruba aan de norm van 1% BBP aan surplus (gelijk aan ongeveer 60 miljoen florin) voor 2023 moet voldoen, dan betekent dit een drastische vernauwing in het begrotingssaldo van 288 miljoen florin, oftewel bijna 5 procentpunten BBP, in één jaar tijd. Gelet op het bovenstaande zijn de volgende vragen aan de orde:

13. Waarom is ervoor gekozen om de «pre COVID»-normen te blijven hanteren? Waarom zijn geen nieuwe normen vastgesteld op basis van de huidige situatie en projecties? Waarom blijft men zich vasthouden aan oude irrealistische en onhaalbare normen die pre-covid waren vastgesteld en absoluut geen rekening houden met de huidige onvoorspelbare en onzekere situatie en volatiele economische ontwikkeling?
14. De schuldenquote en rentelasten zijn post COVID verergerd, en Aruba is ca. 916 mln. schuldig aan Nederland. Vergt dit niet een herziening van het afgesproken pad (in het protocol van 2018 en LAft) welke de basis vormt voor de RAft?
15. Stel dat Aruba voortaan alleen overschotten t.w.v. 1% van het BBP boekt, leidt dit alleen daadwerkelijk tot schuldquotereductie? Of is een minimaal economisch groeipeil ook nodig welke Aruba niet zelf kan bepalen?
16. In de RAft-documentatie is, zoals eerder vermeld, te lezen dat verwacht wordt dat Aruba in 2022 een begrotingsevenwicht bereikt. Dit sluit niet aan met de werkelijkheid. Er is voor 2022 weer een beroep gedaan op art. 23 LAft, en net als in 2020 en 2021 mag Aruba afwijken van de normen, en wordt een tekort verwacht van ca. 228 mln. Hoe wijzigt dit het uitgelijnde duurzame traject in art. 15 van de RAft?
17. Is het behalen van de 50% schuldquotenorm in 2040 haalbaar indien rekening wordt gehouden met de ontstane COVID -schuld?
18. Is de Koninkrijksregering bereid om deze normen in een later stadium, door middel van periodiek overleg tussen de regeringen van Nederland en Aruba vast te stellen?
19. Indien dit door Nederland niet wenselijk is, stelt onze fractie voor dat de regeringen van Nederland en Aruba weer over de norm gaan onderhandelen waarbij nu wel rekening wordt gehouden met onze huidige situatie (als gevolg van de pandemie), de oorlog tussen Rusland en Oekraïne en andere onzekerheden.
20. Waarom wordt er geen rekening gehouden met de enorme impact die de pandemie op ons financiën en economie heeft gehad? En niet te vergeten onze sociale crisis (pre-covid) die nu erger is geworden.
21. Gezien het feit dat er geen grondige haalbaarheidsanalyse is gedaan ter vaststelling van de begrotingsnormen en naast de coronapandemie nu ook de oorlog in Europa een rol op ons herstel speelt, vraagt onze fractie zich af of het niet verstandelijker c.q. het beste is om een haalbaarheidsanalyse te laten opstellen en daarvan uit realistische en haalbare normen te bepalen? Ongeacht wat de Koninkrijksregering in het Nader Rapport hierover schrijft, vindt onze fractie dat deze analyse zeer nodig en verantwoordelijk is.

22. Naast het feit dat de normen, volgens onze fractie, beter bepaald moeten worden, beïnvloeden ze ook de vastgestelde herstelpad voor wat betreft onder andere de schuldquote (volgens CBA 75.0% in 2018, 72.9% in 2019 en 115.1% in 2020). Het uitgangspunt waarop het eerdere herstelpad is bepaald is drastisch veranderd als gevolg van de COVID-19 crisis aangezien de schuldquote van Aruba zeker voor de komende jaren ver zal blijven uitstijgen boven de kritische grenswaarde die het IMF voor de Caribische regio hanteert. Dit is ook niet vreemd aangezien door het IMF zelf is aangegeven dat Aruba het meest geraakte eiland is binnen het Caribisch gebied gezien wij voornamelijk van het toerisme afhankelijk zijn. Onze fractie is van mening dat dit onderdeel ook in de grondige (haalbaarheid)analyse meegenomen moet worden. Wat is de mening van Nederland hierover? Waarom wordt hiermee geen rekening gehouden?
23. Een ander belangrijk aspect dat door de RvS wordt aangegeven (No.W04.20.0423/I/K pg 4) is het in de weg staan van investeringen van de begrotingsdoelstellingen/normen. Volgens de RvS moeten de begrotingsnormen wel realistisch en haalbaar zijn. Door de ambitieuze begrotingsdoelstelling bestaat het risico dat ze ten koste gaan van het groeivermogen van de economie. Om de Arubaanse economie te versterken en robuuster te maken, geeft de RvS aan dat deze minder afhankelijk gemaakt moet worden van het toerisme. Diversificatie van de economie zal investeringen vergen die de begrotingsdoelstellingen/normen in de weg staan. Dit scenario geeft weer aan dat de normen niet realistisch zijn. Wat denkt de Koninkrijksregering hierover en waarom is, ongeacht dit risico, toch besloten om de normen zoals opgenomen in de conceptconsensusrijkswet te blijven hanteren?
24. Ongeacht het feit dat de mogelijkheid, conform artikel 15a, bestaat om in geval van zwaarwegende economische omstandigheden een verzoek zijdens Aruba in te dienen ter afwijking van de normen, vindt onze fractie het meer dan redelijk om de in dit concept vastgestelde normen aan te passen. Er is reeds gebleken dat Aruba in de drie achtereenvolgende jaren niet aan deze normen heeft kunnen voldoen. Daarnaast maakt artikel 15b de situatie nog erger omdat het bijna onmogelijk wordt gemaakt om binnen het tijdsbestek van vijf jaar een inhaalslag te maken. Het bereiken van een surplus op korte termijn is onmogelijk zonder vergaande maatschappelijke verstoringen. Kan de Koninkrijksregering aangeven waarom er geen rekening hiermee wordt gehouden en of de Koninkrijksregering dit in heroverweging wil en kan nemen?
25. In Europa gelden afspraken dat de begroting in balans moet zijn of een overschot moet hebben. Dit doel hoeft echter niet direct bereikt te worden, maar EU-landen moeten hier wel naartoe werken. Hierbij wordt gekeken naar wat op de lange termijn wenselijk is voor de landen, in plaats van jaarlijks strikt te toetsen of aan de normen is voldaan. Voor Aruba behoeft dit niet anders te zijn. Bij het toezicht op de Arubaanse begroting -wanneer dit past binnen de doelen van het financiële toezicht- kan dit uitgangspunt ook naar parallellie toegepast worden. Vanzelfsprekend, vergelijkbaar met de Europese situatie, dienen er afspraken gemaakt te worden over de voorwaarden en de aanwending van de gelden die hierdoor beschikbaar komen. Deze afspraken vormen dan een onderdeel van het relevante toetsingskader van het CAft. Op deze manier zou ruimte geboden kunnen worden voor het CAft, de RMR en Aruba om op een meer flexibele manier om te gaan met de strikte normeringen zoals ze nu vastgesteld zijn (zoals de jaarlijkse sluitende gewone dienst en kapitaaldienst) in de RAft. Uit het advies van de Evaluatiecommissie 2021 «Toezicht en beheer in het teken van groei» (evaluatie Rft voor de jaren 2018–2020) kunnen we afleiden dat de eilanden aangeven

dat de invulling die momenteel aan het financieel toezicht wordt gegeven ongewenste effecten hebben op de ontwikkeling van een lange termijn sociaaleconomische strategie. Dit om de volgende redenen:

- De normen gelden van jaar-op-jaar en bieden dus onvoldoende ruimte voor investeringen die later rendement opleveren;
- De investeringen worden te veel op één hoop gegooid waardoor het verschil tussen rendabele en niet rendabele investeringen wordt veronachtzaamd;
- Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat consumptieve uitgaven ook een meerjarig (economisch) rendement op kunnen leveren (bijv. onderwijs);
- De invulling die wordt gegeven aan de strakke normen kan procyclisch uitwerken waardoor juist in tijden waarin overheidsuitgaven verlichting moeten bieden deze extra beperkend uitwerken;
- De rentelastnorm heeft in tijden met een lage rente geen of nauwelijks betekenis waardoor het (macro) economische gevaar ontstaat voor een onbetaalbare schuldenlast in de toekomst;
- Het Cft heeft op dit moment onvoldoende mogelijkheden om (sociaal) economische omstandigheden mee te wegen in zijn advisering, zowel door de striktheid van de normen uit de Rft als vanuit de gevoelde beperking om beleidsmatig te adviseren en;
- Door de strikte focus op de beheersing van de uitgaven, is er onvoldoende oog voor broodnodige economische structuurveranderingen om de economie te versterken.

a. Onze fractie is van mening dat bij de invulling van het financiële toezicht voor Aruba met de hierboven genoemde ongewenste effecten en belemmering rekening dient te worden gehouden, en wensen dat de regeringen nogmaals aan tafel gaan zitten om een betere invulling te geven aan het te voeren financiële toezicht. Is de Koninkrijksregering hiertoe bereid?

b. Onderkent Nederland deze ongewenste effecten en belemmering? Zo nee, waarom niet?

c. Het versterken van de economisch weerbaarheid en het doorvoeren van hervormingen (op korte termijn) leiden tot spanning. Is de Koninkrijksregering bereid om maatvoering voor Aruba in te lassen om zo tot een evenwichtige aanpak te komen?

26. Verder vinden we in het advies van de Evaluatiecommissie de volgende aanbeveling: ontwikkel een meerjarig macro-economisch afwegingskader waarin tot uitdrukking wordt gebracht welke uitgaven- en ontvangstenmaatregelen daarvoor noodzakelijk en rendabel zijn (een positieve businesscase hebben), op welk moment van de economische cyclus welk beleid verstandig is en welke structuurveranderingen er nodig zijn om de economie te versterken. De uitkomsten van dit kader kan het CAft mede gebruiken om zijn advisering een meerjarig karakter te geven. Dit is zeker een aanbeveling die onze Fractie belangrijk vinden en niet terugzien in de huidige vaststelling van normen voor Aruba. Is de Koninkrijksregering bereid dit kader samen met Aruba te ontwikkelen en de nodige veranderingen aan te brengen in de voorgestelde toepassing van financieel toezicht?
27. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) hanteert een «wage bill»-norm (personeelslasten norm) voor landen in onze regio. Aruba heeft altijd deze norm gehanteerd. Echter, tijdens de onderhandelingen met Nederland heeft Nederland een ander norm gehanteerd, het IMF-norm plus de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsorgaan

Algemene Ziektekosten Verzekering. Een toelichting voor het afwijken van het IMF-norm wordt niet gegeven.
Dit wringt des te meer omdat het Land over de personeelslasten van deze instellingen geen zeggenschap heeft.Waarom is bij het bepalen van het personeelslastennorm niet de door het IMF gehanteerde «wage bill» -norm onverkort gehanteerd? Dus waarom is aan dit norm de SVb en de AZV toegevoegd?

Artikel 16. en 16a. Geldleningen en Aantrekken van Geldleningen

Sinds 1986 heeft Aruba zowel binnenlandse als buitenlandse leningen (volgens Annual Statistical Digest 2020 van de Centrale Bank van Aruba – https://www.cbaruba.org/document/annual-statistical-digest-asd-publications) aangegaan die noodzakelijk waren om de economische ontwikkeling te stimuleren. Tot nu toe heeft Nederland 916 miljoen florin, gelijk aan 487 miljoen Euro, aan liquiditeitssteun aan Aruba verschaft ter dekking van de kosten van de Covid-pandemie. Het betreft leningen die terug moeten worden betaald door de Arubaanse belastingbetaler. Onze fractie willen benadrukken dat Aruba sinds onze Status Aparte hiervoor, dus vóór de pandemie, nooit financieel afhankelijk is geweest van Nederland.

Het is een feit dat Aruba in de komende jaren substantiële rente en aflossingen van bestaande leningen moet gaan betalen en de twijfel bestaat dat Aruba geen of geen voldoende toegang tot de internationale kapitaalmarkt, en tegen redelijke voorwaarden, zal hebben om te lenen. Daarom heeft onze fractie de volgende vragen.

28. Lenen betekent automatisch een toename in de rente- en schuldlasten. Hoe verhoudt dit zich tot het hoofddoel van het verduurzamen van de overheidsfinanciën van het Land?
29. Betekent dit een verdere toename van de al hoge rentelasten en schuldquote? Zal dit verdisconteerd worden van de normen? Zo ja, betekent dit niet dat de normen geactualiseerd en of aangepast dienen te worden?
30. Waarom is Nederland niet bereid om ook in te schrijven op Arubaanse leningen die bedoeld zijn voor aflossing en rente van bestaande door Aruba in het verleden aangegane leningen (art. 16a lid 4 sub b)? Onze fractie is de mening toegedaan dat Aruba niet in staat zal zijn om deze leningen zelfstandig en tegen redelijke voorwaarden op de kapitaalmarkt te herfinancieren gezien onze huidige onzekere situatie. Aangezien de rente- en personeelslasten de twee grootste lasten zijn op de begroting, en beleidsmatig en op initiatief van Aruba al op de personeelslasten wordt gestuurd. Indien nee, hoe verhoudt dit zich tot het nastreven van het verduurzamingseffect? Is dit niet achter de net vissen?
31. De vraag die ook gesteld kan worden is waarom bij de totstandkoming van de RFT de schulden van Curaçao en Sint-Maarten deels werden gesaneerd en voor Aruba niet? Onze fractie ervaart deze uitsluiting als oneerlijk. Immers hierdoor zal Aruba sneller weer op eigen benen kunnen staan en aan de vastgestelde normen kunnen voldoen. Dit punt wordt door zowel de RvS als de RvA van Aruba aangekaart. Waarom is niet besloten, zoals voor Curaçao en Sint-Maarten het geval is, dat de Nederlandse Staat ook voor Aruba een lopende inschrijving heeft op door ons uitgeschreven leningen? Waarom wordt Aruba op dit punt anders dan Sint-Maarten en Curaçao behandeld? Is de Koninkrijksregering bereid dit punt te herzien?
32. De vooruitzichten voor Aruba zijn vooralsnog ongunstig en vol onzekerheden (inflatie/hoge rentelasten/hoge werkeloosheid, oorlog in Europa en ontwikkeling rond Covid-19). Zoals door de RvS

aangegeven (No.W04.20.0423/I/K pg 3) zijn de rentelasten door de hoge tarieven van buitenlandse leningen op tot meer dan 20% van de overheidsinkomsten opgelopen. Herfinanciering door Nederland tegen een lagere rente zou positief voor Aruba uitkomen, en kost Nederland niets. Dit in vergelijking met Curaçao en Sint-Maarten die zich via Nederland financieren en de rentelasten alleen 3% van de overheidsinkomsten bedragen. Nederland is hiervan op de hoogte en heeft toch besloten conform punt 2 voor bovengenoemde punt niet mee te nemen. Graag zou onze fractie zien dat de Koninkrijksregering dit standpunt herziet en ons gelijk behandelt zoals de andere landen binnen het Koninkrijk. Wat is de mening van de Koninkrijksregering hierover?

33. Daarnaast is onze fractie van mening dat de reden om onze bestaande leningen niet te herfinancieren, dus dat Aruba zelf in staat is om deze leningen op de kapitaalmarkt te herfinancieren, niet is onderbouwd. Daarom zijn we het eens met de Raad van Advies (RvA 03–21) dat de nodige toelichting of uitleg gegeven moet worden hoe de Koninkrijksregering denkt dat dit mogelijk is, met andere woorden hoe en tegen welke rentetarieven dit gedaan zal worden en hoe Aruba de norm zal bereiken van een maximale staatsschuld van 50% in 2040. Graag ontvangen de Staten van Aruba de onderbouwing die de Koninkrijksregering heeft gebruikt om deze normstelling te bepalen.
    Ook door de Raad van State wordt dit punt aangekaart waarbij wordt gewezen op het realiteitsgehalte van de beoogde schuldquote in het jaar 2040 waarvoor geen onderbouwing wordt gegeven en een naar internationale maatstaven aanvaarde schuldhoudbaarheidsanalyse. Daarom betwijfelt de Raad van State ook of de voorgestelde begrotingsnormen in de huidige situatie realistisch en haalbaar zijn. Reden te meer dat onze fractie bovengenoemde onderbouwing wenst met de uitleg erbij.
34. De beleidsintentie achter de Rijkswet post COVID bestond uit de wil en nood om de schuldquote (van ca. 115% conform de Centrale Bank van Aruba) in een redelijk snel tempo te verlagen naar 50% in 2040. De vraag die daarbij rijst, is: heeft de LAft niet de gewenste effecten geboekt? Aangezien RAft bijna een kopie is van de inhoud van de LAft en het protocol 2018 kan dat niet de reden zijn geweest. Daarbovenop is de schuldquote onder LAft gedaald tot 73% pre COVID.
35. Waarom is dus gekozen om met een RAft te komen, zonder eerst LAft (negatief) te evalueren? Is er wellicht hier sprake van onnodige overregulering? Denkbaar is dat post COVID men een beleidsgelegenheid zag om het financieel toezicht van alle Koninkrijkseilanden ter harmoniseren. Indien het laatstgenoemde het geval was.
36. Waarom heeft Aruba (net als voor de andere twee Landen in 2010 is aangeboden) geen sanering aangeboden gekregen voor de ontstane COVID schuld met Nederland? Vooral, omdat het ontstane COVID-schuld van ca. 916 miljoen niet beleidsmatig door Aruba is geschept, doch is een onvermijdelijke consequentie van een wereldwijd geldende en bewezen force majeure. Daarbovenop en in overeenstemming met het vermelde in de RAft-documentatie pre COVID had Aruba geen schulden met Nederland en functioneerde zelfstandig beter dan de overige twee eilanden, welke om überhaupt zelfstandig te worden pre COVID financiële steun en of sanering van Nederland nodig hadden. Voor tekorten en of schulden die door hen beleidsmatig geschept was.
37. Vindt u niet dat in het kader van het gelijkheidsbeginsel sanering van het COVID-schuld geofferd moet worden? RAft, net als LAft en het protocol van 2018, heeft als uiteindelijk doel om de overheidsfinanciën op Aruba te verduurzamen. Dat staat buiten kijf. Het is uit de

RAft-documentatie duidelijk te lezen dat er gestreefd wordt dat Aruba als Land op eigen benen staat zonder hulp van buitenaf. Echter, het optillen van een reeds lokaal ingebedde verantwoordelijkheid naar een rijkswet toe druist in met het algemene doel van verduurzaming.

38. Is er überhaupt rekening gehouden met de lokale inbedding van het eigenaarschap? Zo ja, hoe wordt dit afgedekt? Is het structureel van aard?

Duurzame schuldsanering

De rentelasten vertonen met de raming pre-COVID nog steeds een stijgende tendens. Afspraken met Nederland omtrent opkomende herfinancieringsoperaties voor buitenlandse schulden kunnen de renteontwikkeling (positief) gaan beïnvloeden. Naast deze afspraken dient de focus te liggen op de herfinanciering van bestaande buitenlandse leningen. Er moet een combinatie gezocht worden tussen kwijtschelding en/of herfinanciering van COVID-crisis leningen, bestaande buitenlandse leningen tegen een lagere rente en zo lang mogelijke terugbetalingstermijnen.

39. Is de Koninkrijksregering bereid om nadere afspraken hierover te maken? Wanneer denkt de Koninkrijksregering met de overleggen hierover te kunnen beginnen?

Dutch State Treasury Agency (DSTA) ressorteert onder het Ministerie van Financiën Nederland en draagt zorg voor een verantwoorde financiering van de Nederlandse Staatsschuld en kan hierin een rol spelen. Zij treedt op namens de Staat bij het afsluiten van transacties op de financiële markten. De mogelijkheid van inschrijving tegen een lagere rente op financiering dient middels zo'n ondersteuning nagegaan te worden. De expertise en ondersteuning van de DSTA op dit gebied zal positief voor Aruba kunnen uitkomen.

40. Kan de DSTA een arrangeursrol spelen of krijgen bij de herfinanciering van aflopende Arubaanse buitenlandse leningen?
41. De Staat der Nederlanden loopt hiermee geen risico's noch zullen Nederlandse belastinggelden hierdoor gecommitteerd worden. Wat denkt de Koninkrijksregering hierover? Zal dit mogelijk zijn?
42. Concreet: Is de Koninkrijksregering bereid om over de volgende uitgangspunten of combinatie hiervan te onderhandelen en vast te leggen in welke vorm dan ook?
    a. Kwijtschelding van de door de Koninkrijksregering aan Aruba geleende gelden door de COVID-crisis.
    b. Herfinancieren van ontvangen leningen van Nederland door de COVID-crisis tegen 0% tarief of zeer laag tarief.
    c. Herfinancieren van bestaande buitenlandse leningen tegen zeer laag tarief met behulp van Nederland (DSTA). Indien de herfinanciering van de USD-leningen die vervallen tegen een lagere rente kunnen worden uitgezet zal dit een bijdrage leveren aan een duurzame sanering van de buitenlandse schuld en de overheidsfinanciën?
    d. Een zo lang mogelijke afbetalingstermijn voor de COVID leningen uiteraard tegen laag tarief.

Artikel 26. Beroep

Tegen een koninklijk besluit kan beroep worden ingediend door Onze Minister van Financiën.

43. In het eerste lid van het voorstel staat dat een beroep dient te worden ingediend *«gedurende dertig dagen na verzending van het besluit»*. Is de Koninkrijksregering bereid bij dit punt de termijn te verruimen? Indien dit niet het geval is, is de Koninkrijksregering bereid de

zinsnede te wijzigen tot *«gedurende dertig dagen na ontvangst van het besluit»*? Onze fractie vindt de voorgestelde termijn veel te kort en achten een wijziging noodzakelijk.

44. Onze fractie acht het noodzakelijk dat het beroep niet bij de Kroon wordt ingesteld zoals we het nu kennen en benadrukken dat het niet wenselijk is dat het besluitvormingsproces met betrekking tot het beroep door hetzelfde orgaan wordt doorlopen die de aanwijzing heeft uitgegeven (art. 13). Het bedoelde orgaan voldoet niet aan de gestelde criteria van de motie van Raak waar er sprake dient te zijn van een onpartijdig, onafhankelijk orgaan en waar zijn advies bindend is. De Koninkrijksregering stelt vast, controleert, geeft aanwijzing en behandelt het beroep.
    a. Vindt de Koninkrijksregering, rechtsdemocratisch gezien, dit een gezonde en gewenste situatie?
    b. Daarnaast beperkt het de rol en de beslissingsmacht van de Staten over de Landsbegroting. Wat denkt de Koninkrijksregering hierover gelet op het eerste lid van art. 43 van het Statuut?
45. Is door de Koninkrijksregering in overweging genomen om in dit geval het advies van RvS bindend te laten zijn? In artikel 26 blijft de mogelijkheid om af te wijken van het aangeboden advies op basis van zwaarwegende redenen. Wat zijn de zwaarwegende redenen die kunnen zorgen om van het advies af te wijken?
46. Indien Aruba een beroep instelt tegen de aanwijzing, wordt deze aanwijzing niet opgeschort.
    a. Waarom is ervoor gekozen voor het niet opschorten van de aanwijzing totdat er een uitspraak komt van de Raad van State? In het verleden heeft Aruba een aanwijzing gekregen (2014), waar achteraf kwam vast te staan dat deze niet rechtvaardig noch juridisch zuiver was, maar doordat het advies niet bindend was, bleef de aanwijzing van kracht.
    b. Welke juridische alternatieven blijven voor Aruba open na een succesvol kroonberoep en waar Nederland op basis van hun eigen criteria over zwaarwegende reden toch afwijken van het advies van de Raad van State? Volgens onze fractie blijft er geen beschermingsmogelijkheid over binnen het Koninkrijk gezien het feit dat we nog steeds geen geschillenregeling hebben.
47. Artikel 26 lid 10 wordt getoetst op basis van rechtsmatigheidsgronden.
    a. Waarom niet op basis van doelmatigheidsgronden? Onze fractie wenst een heldere onderbouwing te krijgen van deze beslissing.
    b. Is de Koninkrijksregering bereid dit punt te herzien?

Artikel 36. Vervallen wet

De derde criteria van artikel 36 luidt: *«c. in de Staatsregeling van Aruba is een bepaling opgenomen dat bij landsverordening, waarbij de Staten een zodanige ontwerplandsverordening niet kunnen goedkeuren of niet kunnen besluiten tot voordracht van een zodanige ontwerplandsverordening dan met twee derden der uitgebrachte stemmen, in elk geval begrotingsnormen en begrotingsregels worden opgenomen».*

48. Wij vragen onszelf af hoe een niet democratisch gekozen Rijksorgaan zulke criteria stellen dat inbreuk maakt op de autonomie van een land, waar de entiteit in dit Rijkswetvoorstel bepaald dat normen in de Staatsregeling van Aruba moeten worden verankerd. Zo'n beslissing betreft een eigen beslissing. Als autonome land kan Aruba zelf beslissen om een begrotingskamer met eigen begrotingsnormen in te stellen bij gewone landsverordening gezien deze zeker landsaangelegenheden betreffen. Dit betekent dat Aruba als autonome land haar eigen keuze moet maken en niet dat een entiteit voor haar bepaald dat de begrotingsnormen in de Staatsregeling verankerd

dienen te worden. Gelet op het Statuut kan dit criteria vervallen dan wel herzien worden als een inspanningsverplichting ter vermijding van verdere aantasting van de Arubaanse autonomie.

Overige opmerking en vragen

49. Gezien het feit dat de uitvoering van de landspakketten reeds gaande is, bestaat niet de mogelijkheid om deze conform het ondergetekende protocol van 2020 door te laten gaan? Naar onze mening behoeft, gezien de huidige situatie in de praktijk, geen Rijkswet hiervoor ten grondslag te liggen. Onder de huidige constructie van LAft/CAft (conform artikel 52 van de Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden) kan de RMR reeds een aanwijzing geven. Daarnaast heeft Aruba bewezen dat de nodige hervormingen plaatsvinden middels lagere wetgeving en voor eventuele wijziging, dit gelet het Statuut altijd in overleg met de Koninkrijksregering moet plaatsvinden.
50. Nergens in het Koninkrijkswetsontwerp wordt over een mogelijke schuldsanering, kwijtschelding en of gift gesproken. Zoals in het algemeen deel van de toelichting wordt erkend, heeft in tegenstelling tot Curaçao en Sint-Maarten ten tijde van de RFT nimmer enige schuldsanering van de Arubaanse schuld door de Koninkrijksregering plaatsgevonden. Weer moet onze fractie concluderen dat Aruba anders dan de andere eilanden wordt behandeld. Daarom de volgende vragen:
    a. Is het nu niet het ideale moment om ook richting ons land dit gebaar te maken en gelijkwaardig te behandelen?
    b. Waarom wordt Aruba weer anders behandeld?
    c. Wat denkt de Koninkrijksregering over deze mogelijkheid?
51. De sociale problemen worden complexer met de jaren en zeker na de pandemie is dit terug te zien in de maatschappij. Over drie jaar zullen de problemen groten en complexer worden als er per direct niet eraan gewerkt wordt. Wie is verantwoordelijk voor de resultaten over drie jaar? Is dit volgens een eerlijk en democratisch proces verlopen? Bij wie kan er hulp aangevraagd worden?

Algemene lange termijn beoordelingskader CAft:

52. Voor het meten van de effectiviteit van het financieel bestuur gericht op verduurzaming van de openbare financiën, is onder meer benodigd een algemene lange termijn beoordelingskader die over generaties heen gaat zodat de «pijn»-verdeling zichtbaar wordt.
    a. Bestaat er een algemene lange termijn beoordelingskader voor het financieel bestuur die rekening houdt met de pijnverdeling over de generaties?
    b. Indien ja, kan dit beoordelingskader worden overgelegd en nadere toelichting worden gegeven? Indien nee, waarom is bovengenoemde beoordelingskader niet vastgesteld?
    c. Indien nee, waarom is bovengenoemde beoordelingskader nog niet opgesteld en vastgesteld?

Slot

Tot slot wenst onze fractie aan te geven dat het duidelijk is dat door bekrachtiging van beide rijkswetten door de Koninkrijksregering, er weinig van de door het Statuut vastgelegde autonomie van ons land zal overblijven, door deze «geforceerde vrijwillige» overdracht van bevoegdheden aan Nederland. De vraag die onze fractie heeft is of er inderdaad aan ons, de Staten als democratisch gelegitimeerd Arubaans orgaan, de mogelijkheid zal worden geboden om een reële inbreng te hebben in het

wettelijke totstandkomingsproces voor de verankering van de door Nederland vereiste voorwaarden voor hulp in welke vorm dan ook.

De fractie RAIZ

Commentaren/Vragen vanuit fractie Raiz met betrekking tot de Consensus Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft)

De totstandkoming, wijziging en intrekking van rijkswetten, waaronder consensusrijkswetten, bevatten een democratisch tekort jegens Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In het Coalitieakkoord 2021 – 2025 van de VVD, D66, CDA en ChristenUnie (Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst) wordt erkend dat er een democratisch tekort is bij de besluitvorming door de Tweede Kamer over voorstellen van rijkswetten. De keuze voor de vorm van een rijkswet, met name als het landsaangelegenheden betreft, dient zeer zorgvuldig en overtuigend te worden gemaakt. Ook dient er geen twijfel te bestaan over de nodige consensus. Hier komt nog bij kijken dat indien het doel (ook) met een landsverordening kan worden bereikt, de keuze uit moet gaan naar een landsverordening, welke meer recht doet aan het democratisch stelsel van Aruba.

1. Hoe heeft het CAft gefunctioneerd op basis van en vanaf de inwerkingtreding van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel toezicht?
2. Bent u bereid om samen met de regering van Aruba een exercitie te laten uitvoeren over het voortzetten van de werking van de LAft, met in ieder geval nieuwe normen en eventueel andere aanpassingen, in plaats van het voorstel voor een RAft?
3. De Minister-President van Aruba heeft recent (april 2022) gesteld dat het belangrijk is de discussie te voeren of de RAft en de rijkswet COHO de enige opties zijn (*«Pero principalmente mi ta kere cu e discucion cu ta importante pa nos hiba ta cu si e COHO y Raft ta e unico manera, awor dos aña despues di Covid, pa nos sali di esaki»*). Wordt deze discussie gevoerd? Zijn beide partijen bereid deze discussie te voeren?
4. Kan een uitwerking worden gegeven van een realistische en waarschijnlijke scenario van de ontwikkelingen van de economische groei, bruto binnenlands product en schuldquote, mede in het kader van de artikelen 15 en 36 van het voorstel van rijkswet, rekening houdende met de recente lokale en internationale economische en financiële ontwikkelingen?

Als reden voor het «omzetten» van de LAft in een RAft zijn verschillende toelichtingen gegeven, o.a.:
«De keuze voor een consensusrijkswet als instrument wordt ingegeven door de bestendigheid ervan en vanwege de bij de totstandkoming en wijziging ervan vereiste consensus tussen de landen.»
De (voormalige) Staatsecretaris van Koninkrijksrelaties heeft aangegeven dat de reden voor het omzetten van de LAft in een RAft te wijten is aan het toedoen van de Staten van Aruba.

5. Klopt het dat het voorstel van Rijkswet Aruba financieel toezicht tot stand is gekomen (mede) doordat de Staten van Aruba hun recht hebben uitgeoefend om een ontwerplandsverordening te amenderen? Een landsverordening die trouwens niet werd bekrachtigd en niet in werking is getreden.
6. Vind u het gepast om de totstandkoming van een RAft om zulke redenen gedurende een pandemie als voorwaarde te stellen voor nodige leningen in de vorm van liquiditeitssteun?
7. Wat zijn de gevolgen voor Aruba als de RAft niet tot stand komt, en nieuwe normen in de LAft worden vastgesteld?

De Fractie M.A.S.

INLEIDING

Het *RAft* is een voorstel voor een rijkswet die door de regeringen van Aruba en Nederland is overeengekomen waarin staat dat:

- op voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op Aruba dat er op gericht is dat Aruba structureel voldoet aan de in deze wet opgenomen begrotingsnormen die tevens zijn of zullen worden verankerd in de eigen wetgeving zodat het toezicht op termijn overbodig wordt,
- zij deze samenwerking onderling willen regelen in een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk,
- de regeringen van Aruba en Nederland instemmen met de inhoud van deze rijkswet.

In de loop der jaren is de overheidsschuld sterk opgelopen, zodanig dat in 2015 tussen Nederland en Aruba financieel toezicht door het College Aruba financieel toezicht CAft is afgesproken. De regeling daarvoor is neergelegd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft).

De voorgestelde rijkswet, eenmaal in werking, is de facto een voortzetting van het bestaande financiële toezicht op de begroting van Aruba. De voorgestelde wetsartikelen zijn voor een groot deel, vrijwel letterlijk, overgenomen uit de (LAft).

De toelichting van de voorgestelde consensusrijkswet vermeldt dat Nederland en Aruba, gelet op het belang van financieel toezicht op de begroting van Aruba en in verband met de langdurige financiële relatie, het wenselijk achten het financieel toezicht voor Aruba te regelen door middel van de voorgestelde consensusrijkswet.

Hoewel MAS enkele kritische kanttekeningen plaatst bij voornoemd wetsvoorstel, is zij van mening dat door samen met Nederland invulling te geven aan de uitwerking van RAft, en **het eigenaarschap van Aruba** in het proces meer vorm te geven, de bezwaren die er zijn in een constructieve samenwerking kunnen worden opgelost. Het doel moet wel zijn dat Aruba, structureel, een gebalanceerde begroting produceert die het de overheid mogelijk maakt om een duurzaam beleid te kunnen voeren waarbij het welzijn van de gehele bevolking prioriteit geniet.

Middels dit verslag heeft MAS gemeend haar standpunten ten opzichte van het RAft helder en duidelijk naar voren te brengen. Met als doel dat dit verslag deel zal uitmaken van het algehele verslag van de Staten van Aruba die uiterlijk 20 mei 2022 naar de Staten-Generaal in Nederland zal worden verzonden.

MAS haar zienswijze over het RAft

Volgens MAS is de keuze voor ambitieuze begrotingsdoelstellingen in het licht van de noodzaak om tot houdbare overheidsfinanciën te geraken, onvoldoende doordacht. Het is belangrijk dat de begrotingsnormen wel realistisch en haalbaar moeten zijn, anders heeft het stellen ervan geen zin. Onzes inziens heeft men ook te weinig oog gehad voor het feit dat bij een dergelijk ambitieuze begrotingsdoelstelling het risico bestaat dat het ten koste gaat van het groeivermogen van de economie van Aruba. De Arubaanse economie is immers grotendeels afhankelijk van toerisme. De COVID-19 pandemie heeft ook Aruba zwaar getroffen en juist die sector (toerisme) die de grootste pijler is van de Arubaanse economie.

Aandachtspunten en wenselijkheid

Diversificatie van de Arubaanse economie is op zich goed, maar is alleen mogelijk als er investeringen worden gedaan. Het gaat dan om honderden miljoenen Arubaanse guldens, van met name buitenlandse investeringen *Foreign Direct Invesments* (FDI), die de Arubaanse overheid nodig zal hebben. Begrotingsdoelstellingen kunnen dergelijke investeringen in de weg staan, men moet daar oog voor hebben. Noch in het wetsvoorstel, noch in de toelichting is inzichtelijk gemaakt hoe men hierover denkt, of hoe tot een weloverwogen standpunt is gekomen. Onze vraag hierbij is:
Hoe zal het RAft er op toezien dat begrotingsdoelstellingen geen obstakel zullen vormen voor buitenlandse investeringen?

MAS mist in voornoemd wetsvoorstel ook een *public debt sustainability analysis (DSA) of te wel een* schuldhoudbaarheidsanalyse waaruit een bepaald realiteitsgehalte blijkt. Wij van MAS hebben hierover de volgende vraag:
Is het mogelijk dat een DSA analyse wordt opgesteld?

Naar het oordeel van MAS moet het doel van het meten van het welzijn op Aruba een andere invulling krijgen dan hoe dat voor de COVID-19 pandemie geschiedde. Economisch herstel moet niet enkel en alleen gericht zijn op Bruto Binnenlands Inkomen (BBI)

Voorstellen

MAS haar voorstellen luidt als volgt:

- MAS is voorstander dat de artikel 4 van het RAft wordt geamendeerd opdat de RAft meer in lijn is met de LAft. Dit betekent dus dat zoals de RvA heeft geadviseerd op pagina 8, par. 2.2, art. 4 lid1, wij van mening zijn dat bij onderdeel d van het concept RAft de volgende zinsnede toegevoegd dient te worden: «*of op de lijst staan of hebben gedaan van enige politieke partij binnen het Koninkrijk der Nederlanden*»,

MAS ziet graag opgenomen in dit wetsvoorstel dat er een *public debt sustainability analysis (DSA) of te wel een* schuldhoudbaarheidsanalyse wordt uitgevoerd (waaruit een bepaald realiteitsgehalte blijkt).

De fractie ACCION 21

Met betrekking tot de *Rijkswet Aruba Financieel Toezicht* is het standpunt van onze fractie dat deze wet uitstekend is vormgegeven. Het aannemen ervan zal ons zeker een goede nachtrust bezorgen, wetende dat een gepast financieel beheer gevoerd zal worden en toekomstige regeringen niet zullen kunnen afwijken van gezonde, duurzame overheidsfinanciën. Hiervoor onze oprechte complimenten aan de opstellers van deze wet, die als doel heeft om zoveel mogelijke risico's te beperken. Vooral gelet op de aanhoudende hoge personeelskosten.

1. Rekening houdend met het feit dat de *Rijkswet Aruba Financieel Toezicht* de noodzaak benadrukt om onze schuld/BBP-ratio te verlagen naar een meer houdbare 50% in 2040 en aangezien de wet ook een jaarlijks begrotingsoverschot van 1% vereist, terwijl onze huidige schuld/BBP-ratio rond de 115% bedraagt, zijn deze voornemens waarschijnlijk onmogelijk te realiseren zonder herfinanciering van onze schuld door Nederland tegen een gunstiger tarief. Momenteel betaalt Aruba gemiddeld 5,3% rente op uitstaande schulden. Ons schuldniveau zal na de begroting van 2022 uitkomen op 5,8 miljard Arubaanse florin (zonder rekening te houden met de financiële verplichtingen voortvloeiend van de PPS-projecten, die geschat worden op 1,7 miljard Arubaanse florin). Kan de Staatssecretaris

aangeven of de Nederlandse overheid bereid is herfinancieringssteun aan te bieden, en zo ja, hoe deze kan worden vormgegeven?
2. Kan Aruba, gedurende de COHO-periode, liquiditeitssteun vragen in de vorm van schuldherfinanciering? Zo ja, wat is dan de verwachte procedure wanneer het COHO afloopt?
3. Zou de Staatssecretaris Aruba willen ondersteunen bij het onderzoeken of onze PPS-projecten via Nederland kunnen worden afgekocht en geherfinancierd?

Momenteel heeft ruim 80% van de Arubaanse bevolking geen afgerond middelbaar onderwijs en heeft meer dan 40% slechts van basisonderwijs voltooid en heeft een recent onderzoek uitgewezen dat 68% van de kinderen mishandeld wordt. Onderwijs blijft het beste instrument voor armoedebestrijding en de beste investering in de toekomst van een land. In de begroting voor 2022 besteedt Aruba slechts 4,6% van het BBP aan onderwijs, veel minder dan de aanbevolen 6% door de Verenigde Naties.
4. Zou de Staatssecretaris achter een amendement staan om in de *Rijkswet Aruba Financieel Toezicht* op te nemen dat minimaal 6% van het BBP aan onderwijs moet worden besteed?

Momenteel misbruikt de regering van Aruba de tijdelijke verlaging van 12,6% op de salarissen van ambtenaren om aan te geven dat de personeelskosten lager zijn dan in werkelijkheid het geval is.
5. Zou de Staatssecretaris een amendement betreffende de *Rijkswet Aruba Financieel* Toezicht ondersteunen dat verplicht dat de personeelskosten berekend moeten worden op basis van 100% van de werkelijke personeelskosten, teneinde dergelijke misleidingen te voorkomen?

De fractie A.V.P.

«SAMEN BOUWEN AAN DE TOEKOMST»

Nota van de AVP-fractie in de Staten van ARUBA naar aanleiding van de voorgestelde Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling COHO, het Landspakket en de Rijkswet Aruba financieel toezicht RAft

I Inleiding

De COHO-wetgeving (= Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, de Landspakketten en de Rijkswet Aruba financieel toezicht RAft) vormen samen voorstellen die indien uitgevoerd, ingrijpende wijzigingen teweeg zullen brengen in de bestuurlijke verhoudingen binnen het koninkrijk en binnen het bestuur van de drie eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast zullen de voorstellen opgenomen in de landspakketten verstrekkende gevolgen hebben voor de economieën van de drie eilanden en voor het leven in de drie eilanden. Dit maakt deze «hervormingsvoorstellen» een uiterst serieuze zaak. Zij verdienen daarom ook een uiterst serieus antwoord. Het gaat immers om de vormgeving van de toekomst van de eilanden. Sprekend voor Aruba, is de AVP-fractie van mening dat ieder volk zijn eigen toekomst in vrijheid moet bepalen en bouwen, al dan niet in samenwerking met andere bevriende en welwillende landen. Die eigen toekomst bouw je zelf. Dat kan een ander niet voor je doen!

Om deze uiterst serieuze onderwerp goed te adresseren, heeft de AVP-fractie gekozen voor een tweeledige benadering. Met betrekking tot de grond- en basishouding bij de totstandkoming van de Rijkswetten maakt de AVP-fractie de volgende observatie:

II Een waarachtige ontmoeting

«Wat is het verschil tussen een goede en een slechte samenleving?», vroeg de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman[1] zich af. Zijn conclusie? Een slechte samenleving is een samenleving die gelooft dat zij niet verbeterd kan worden. Een goede samenleving is een samenleving die zichzelf verwijt niet goed genoeg te zijn. Toegepast op onszelf betekent dit dat het Koninkrijk der Nederlanden geen goede samenleving zou zijn als wij niet van tijd tot tijd openbaar onszelf kritisch zouden onderzoeken op onze tekortkomingen. Dat geldt voor het totale gezamenlijke bestel, maar ook voor elk van zijn delen. Wij mensen kunnen dat. We kunnen ons bezinnen over ons eigen leven, over ons doen en laten. Wij kunnen een harmonieuze samenleving tot stand brengen met sociale en bestuurlijke regelingen die recht doen aan iedereen in de samenleving. We kunnen onszelf motiveren om aan zo'n samenleving te werken.

Dat gezegd hebbende is het ronduit de meest dringende vraag of ons Koninkrijk zichzelf wel de ruimte gunt voor zulk een zelfkritische introspectie, op welk gebied dan ook. Zijn wij niet te vaak bezig beleidsmatig van rots naar rots te springen, zonder ons af te vragen of we nog steeds de route volgen die we ooit hebben gekozen? Laten we ons niet veel te veel leiden door politieke en economische modellen, die enkel en alleen geschikt zijn om een actueel probleem te pareren, zonder nog oog te hebben voor onze oorspronkelijke idealen? Een actueel voorbeeld. De Toeslagenaffaire in Nederland laat zo'n proces van te weinig introspectie zien. De oorspronkelijke opzet was om de kosten van kinderopvang voor de ouders te matigen, waarbij twee vliegen in één klap zouden worden geslagen. Enerzijds zou het vrouwen stimuleren om een baan te zoeken, anderzijds zou het met name die gezinnen ten goede komen voor wie de kosten van kinderopvang veel te hoog zouden zijn. Een prachtige gedachte! Maar gaandeweg het wetgevingsproces en vervolgens de uitvoering, kwamen er politiek breed gesteunde koerscorrecties die uiteindelijk een spoor van vernielingen achterlieten. Er moest eerst minder controle zijn, toen juist meer en ook veel strenger. Een overvraagde belastingdienst was uiteindelijk meer bezig met correcties op correcties, dan met de tegemoetkoming zelf. Resultaat van dit alles: veel huiselijke ellende, een oplawaai voor het vertrouwen in de politiek en de overheid, een uiterst kostbare reparatie, die vervolgens veel te lang ging duren en een verdere versplintering van de politiek. Tel je winst. Een ideaal aan het begin en een puinhoop aan het eind.

Het is, denken wij, een groeiend probleem in veel landen. Het tempo van veranderingen en de beschikbaarheid van *big data* voeden de verleiding om, op basis van modellen, sneller ingrijpende besluiten te nemen. Dan gaat het al heel snel *over* de samenleving *zonder* de samenleving. Ja, let wel, ook buiten China lijkt de mens met diens betrekkingen, gevoelens en verantwoordelijkheden geleidelijk minder te tellen en computermodellen steeds meer. Daarmee gepaard hoor je dus ook steeds vaker termen als «streng controleren». Dat moet ons, bestuurlijk gezien, niet verbazen. Als je mensen niet betrekt bij besluitvormingsprocessen dan zijn de uitkomsten dus ook niet van hen. Dan worden ze *opgelegd* in plaats van gezamenlijk genomen en gedragen. Bovendien geldt dat wanneer mensen niet betrokken worden bij besluitvorming, zij slechts het eigenbelang als criterium voor de omgang met die besluiten zullen hanteren. Met andere woorden, besluiten over de hoofden van de mensen heen polariseren een

[1] Zygmunt Bauman (1925–2017) was een Pools-Britse socioloog en filosoof van Joodse afkomst. Hij doceerde aan de universiteiten van Warschau, Tel Aviv en Leeds. Hij onderkende de uitdagingen van de postmodernistische tijd. Zijn meer essayistische dan wetenschappelijke stijl bracht hem veel bekendheid.

samenleving en stimuleren het «ieder voor zich» gedrag. Daar zit, volgens ons, niemand op te wachten.

Er is thans weer veel aandacht voor de slavernij. Interessant dat dit thema juist nu weer zo pregnant naar voren komt! Het is logisch en niet meer dan terecht dat nakomelingen van ooit tot slaaf gemaakten de maatschappij alsnog om verantwoording vragen. Deze schreeuw om rechtvaardigheid wordt gelukkig steeds meer verstaan door de nazaten van zij die toen aan de andere kant stonden. Maar het gaat om meer dan alleen individuele of collectieve menselijke gevoelens. Aan de orde is ook het onderliggende principe dat het als het ware per decreet heersen over anderen niet in het klein, zoals het houden van slaven, maar ook niet in het groot, het heersen over een complete samenlevingen, aanvaardbaar is. Dus past ook bij het eigentijdse agendapunt «slavernij» het kritisch in beeld brengen van de hedendaagse bestuurscultuur. Modelmatig besturen gaat gauw over de hoofden van de mensen heen. Daarmee bedoelen wij het systematisch voorbereiden en nemen van besluiten, niet op basis van werkelijke medezeggenschap, maar op basis van oude vooroordelen, modellen en inschattingen. Besluitvorming waar belanghebbenden niet werkelijk tussen kunnen komen, omdat de inzet zo buiten discussie staat, dat de uitkomst eigenlijk al vaststaat.

Begrijp ons goed, gaat het heus niet per se om kwade wil of opzet bij de bestuurders. Dat maakt het juist zo pijnlijk. Zij denken meestal werkelijk het beste voor te hebben met iedereen. Maar de bestuursblik is bij uitstek gericht op het bereiken van één gewenst resultaat. Deze vernauwing zet de gewone mensen buiten beeld. Het idee bij de goed bedoelende bestuurders is dat de bevolking heus wel zal begrijpen dat de beleidsvoornemens logisch zijn en onder de omstandigheden het beste is. Om dat te onderstrepen worden er voorlichtingscampagnes op touw gezet en worden de gebruikelijke argumenten nog eens extra uitvergroot. Welnu, als het bestuurlijk denken zo in elkaar zit, wordt de burger ongemerkt steeds meer sluitpost van het proces in plaats van deelnemer en mede-drager van de uitkomst. De niet betrokken maar wel bezorgde burgers krijgen voornamelijk schijnbaar voldongen conclusies te horen. Plus de rekeningen en verplichtingen die ze straks op hún dak krijgen.

Zo kweek je geen brede aanvaarding, maar veroorzaak je vooral wantrouwen, cynisme en weerstand. Natuurlijk, ook hier zullen de beroepsbestuurders er van overtuigd zijn dat hun zuinigheid hetzelfde is als degelijkheid en dus in het belang van iedereen. Maar waarom worden juist de betrokkenen er dan buiten gelaten? Moeten we na een eeuw investeren in onderwijs en emancipatie concluderen dat de bevolking niet kan meedenken? Is het dan verwonderlijk dat het politieke bestel versplintert en dat het vertrouwen in de overheid alsmaar afneemt? Juist in een moderne samenleving zou je moeten willen dat de participatie van burgers alleen maar toeneemt. Juist in deze jaren zou je mogen verwachten dat maatschappelijke bestuurders niet zo elitair zouden zijn geworden, dat ze hun voortreffelijke eigen gelijk niet wensen te toetsen aan de inzichten en gevoelens van de gewone mensen. Integendeel, het zou zo moeten zijn, dat verwezenlijking van idealen bij uitstek wordt gezocht in samenwerking met wie het maar wil, in plaats van buiten iedereen om en op basis van vooroordelen en betwistbare inzichten. Brede betrokkenheid laten een samenleving opveren. Er komt dan meer spiritualiteit, saamhorigheid en ondernemingslust los dan je voor mogelijk houdt. Aruba heeft het laten zien met zijn strijd voor zelfstandigheid en zijn invulling van de Status Aparte. Het is zo inspirerend! Maar zo vergeten of onbekend in Nederland!

De COHO-wetgeving voor Aruba[2] die nu behandeld gaat worden, staat qua procedure, inhoud en strekking, werkelijk volledig op gespannen voet met zelfs maar een begin van een open en wederzijdse benadering van onze gemeenschappen en instituties. Dit is een onthutsende ontwikkeling! Het heet *consensus*[3] wetgeving, maar elke vorm van gemeenschappelijkheid ontbreekt. Het is een dictaat op basis van bestuurlijke observaties door buitenstaanders, die de ziel van de Arubaanse gemeenschap niet begrijpen en daar ook geen moeite voor doen. Het is het product van Europees georiënteerde beleidsmakers, die als vanzelfsprekend, de Nederlandse sociaaleconomische maatschappij klakkeloos projecteren op die van een Caribisch eiland met een in verhouding kleine bevolking, binnen de financieel-economische sfeer van de Amerikaanse dollareconomie. Aruba heeft bovendien een kwetsbare economie, die voornamelijk drijft op toerisme. Nederland is een totaal andere realiteit! Maar volgens de opgelegde procedures en receptuur uit Nederland, wordt de Arubaanse bevolking niet uitgenodigd mee te denken over zijn toekomst en mogen de Arubaanse bestuurders tekenen bij het kruisje. Je vraagt je zelfs af of er in de tijd van de West-Indische Compagnie meer naar elkaar werd geluisterd dan nu het geval is. De vraag is dan ook, welke uitwerking de actuele Nederlandse benadering op Aruba zelf en op de onderlinge verhoudingen binnen het Koninkrijk zal hebben. Wij zijn daar uitermate bezorgd over. Zoals hierboven aangegeven en onderbouwd, leidt regeren over de hoofden van de mensen heen tot cynisme, tot afstand en tot verdeeldheid.

Aan de orde zijn, wat ons betreft, allereerst juist *niet* alle denkbare bestuurlijke argumenten, maar de mensen die met deze voorstellen te maken zullen krijgen. Terugkijkend naar de historie van Aruba is er alle reden om de gewone Arubanen heel serieus te nemen en vertrouwen te hebben in hun inzichten en wensen. Juist ook met in ons hart de herinnering aan de historische ontwikkeling van Aruba, zetten wij de participatie van de burgers voorop. Aruba is geen grote gemeenschap. Er mag dus geen enkele bezwaar zijn om toekomstige ontwikkelingen van het eigen eiland te laten bepalen door en daarna in samenspraak met de eigen bevolking. Aruba zoekt daarom een benadering die zich allereerst richt tot de bevolking. Als er werkelijk fundamentele hervormingen aan de orde zouden moeten zijn, dan zal Nederland verrast zijn door de geest van burgerschap die zal ontwaken in de Arubaanse gemeenschap. Lees eens na hoe geëngageerd brede lagen van de bevolking waren toen Aruba zijn Status Aparte binnen het Koninkrijk op de agenda begon te plaatsen. Met de beperkte middelen van toen en op druk bezochte volksvergaderingen, 's avonds na het werk bij kaarslicht, vormde zich in de eerste helft van de vorige eeuw een indrukwekkende *«gemeenschappelijk belang»*, («causa comun») waarvoor de Nederlandse regering uiteindelijk, in navolging van Koningin Wilhelmina, niet doof bleef. In al die volksvergaderingen ging het niet over staatsschuld of belastingen, maar over de noden van de mensen en zorg voor elkaar. Over werk en over onderwijs voor de jonge generatie. Het ging over wat leefde in de harten en hoofden van de mensen, maar ook met het bewustzijn dat kiezen voor een Status Aparte veel verantwoordelijkheid met zich mee zou brengen. Toen kregen de Arubanen lichtjes in hun ogen, want die verantwoordelijkheid durfden ze in gezamenlijkheid aan. Een goede maatschappij vibreert mee met het engagement van zijn betrokken burgers. Voor gemotiveerde mensen zijn wetten en regels geen doelen, maar middelen. Middelen om een samenleving te bouwen van wederkerigheid en medeverantwoordelijkheid. O zeker, ook Arubanen hebben verschillende opvattingen en

[2] En is tevens bedoeld voor de overige Caribische delen van het Koninkrijk.
[3] Consensus betekent nota bene «met algemene instemming».

belangen. Maar als het volkslied *Aruba, dushi tera* klinkt staan de mensen schouder aan schouder en met de hand op het hart!

Bij het besturen van een samenleving gaat het dus uitdrukkelijk niet om modelmatig voorgekookte uitkomsten, maar om gemeenschappelijkheid, gebaseerd op elementen als genegenheid, liefde, saamhorigheid, idealisme, zingeving en verantwoordelijkheid. Een maatschappij kan zich pas een samenleving noemen als men naar binnen en naar buiten toe, blijk geeft van werkelijke belangstelling voor elkaar.

Terug naar de titel van dit pleidooi: *Een waarachtige ontmoeting*. In zijn encycliek Fratelli Tutti[4] waarschuwt Paus Franciscus voor «de wonden van de mislukte ontmoeting» en adviseert hij «om paden van een hernieuwde ontmoeting te bewandelen». Hij roept de mensheid op om zich te verdiepen in de vraag hoe je een dialoog voert. Een morele dialoog gaat, volgens hem, uit van de menselijke waardigheid en dat is dé manier om de wereld te openen en sociale vriendschap op te bouwen. Alleen dan kunnen we een samenleving bouwen die een duurzame toekomst biedt. De encycliek van deze Latijns-Amerikaanse Paus, zelf afkomstig uit de continentale sfeer van de Cariben, is werkelijk waardevol voor de mensheid omdat hij de elementen belicht die kunnen helpen om via ware dialoog grote maatschappelijke kloven te dichten, ook de kloven binnen ons Koninkrijk, want die zijn er. De Paus stelt dat voor een morele dialoog moed nodig is. Moed om uit te gaan van de waarheid en moed om de historische waarheid te kennen. Binnen ons Koninkrijk kom je dan snel bij de beladen historie van de sociaal-culturele verschillen en van de onevenwichtigheid in de machtsverhoudingen. Het erkennen van die waarheid vereist volgens de Paus een fundamentele en oprechte zoektocht naar verhoudingen die zijn gebaseerd op gerechtigheid en barmhartigheid. De Paus waarschuwt voor onoprechtheid en halfslachtigheid: *«Het gebrek aan dialoog betekent dat niemand in deze afzonderlijke sectoren het algemeen welzijn vooropstelt, maar dat iedereen de voordelen van de macht nastreeft of, in het beste geval, zoekt naar een manier om anderen hun ideeën op te leggen. Zo worden rondetafelgesprekken afgezwakt tot onderhandelingen waarin individuen proberen de meeste macht en de grootst mogelijke voordelen in de wacht te slepen in plaats van samen te zoeken naar wat het algemeen welzijn kan bevorderen. De helden van de toekomst zullen diegenen zijn die deze ongezonde logica kunnen doorbreken en op een respectvolle wijze de waarheid boven het persoonlijk belang kunnen behartigen. Als God het wil, komen deze helden stilletjes aan het licht in het hart van onze samenleving!»*

Overheersing was vroeger op Aruba regel. Welke koloniale heerser er ook langs kwam en een tijdje bleef hangen, Spanjaarden, Engelsen of Nederlanders, de lokale bevolking werd nooit om een mening gevraagd. Voor Nederland was het de WIC, de West-Indische Compagnie, die de regels bepaalde. Aruba werd bovendien niet direct bestuurd, maar via Curaçao. Heel geleidelijk kwam er voorzichtig wat inspraak via een overigens niet uitbundig bevoegde Raad van Politie. Na de WIC-tijd bestuurde Den Haag de eilanden, nog steeds via Curaçao. In Nederland zullen weinigen zich dit realiseren, maar op de toenmalige Nederlandse Antillen werd het algemeen kiesrecht pas ingevoerd in 1948, 29 (!) jaar later dan in Nederland zelf! Formeel was er geen slavernij meer, maar zelfs tot na de Tweede Wereldoorlog vertrouwde Nederland de Arubanen nog geen algemene eilandelijke inspraak toe. Noch op het lokale en noch op het Antilliaanse bestuur!

---

[4] Pauselijke encycliek over broederschap en sociale vriendschap. 3 oktober 2020. Het is de derde encycliek van Paus Franciscus. Eerdere encyclieken behandelden vooral religieuze kwesties.

Het was Koningin Wilhelmina persoonlijk die een doorbraak bewerkstelligde in de Koninkrijksverhoudingen. Zij gebruikte toen al woorden die passen in de actuele uitingen van Zygmunt Bauman en van Paus Franciscus. Het was in een radiotoespraak tijdens de Tweede Wereldoorlog op 6 december 1942[5]. Daarmee zette zij een standaard voor overlegmomenten binnen het Koninkrijk. Een standaard met een duidelijke democratische grondslag en een hoog ethisch en moreel gehalte. Koningin Wilhelmina verwoordde dat aldus:
«Wij kunnen (dit overleg) eerst weder hervatten, zodra eenieder zijn overtuiging vrij zal kunnen uitspreken. Dit kan slechts worden uitgewerkt in vrij overleg, waarbij de beide gebiedsdelen van elkanders denkbeelden zullen willen kennisnemen.»
En verderop:
«...haar recht bevestigd te zien om mede te beslissen over de vorm die zal worden gegeven aan die verantwoordelijkheid van het gehele volk tegenover de wereld en van de verschillende bevolkingsgroepen tegenover elkander en tegenover zichzelf,»
Tenslotte en niet het minst belangrijke:
«Ik weet dat geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgrote meerderheid der burgerij».

Alle waarborgen die door het toenmalige Staatshoofd expliciet werden geformuleerd voor een dergelijk dialoog, ontbreken thans. Hoe wil het Koninkrijk een duurzame nieuwe Rijksregeling verwachten als de vrije instemming, zowel in breedte (bij de bestuurders) als in diepte (bij de bevolking), ontbreekt? Juist de gebeurtenissen in deze jaren wijzen ons er weer op hoe kostbaar cohesie tussen mensen en tussen volken is en hoe schadelijk het is wanneer cohesie afbrokkelt en ontbreekt. Onze waarschuwing is dat binnen het Koninkrijk desintegratie op de loer ligt en voeding krijgt door de actuele bestuurlijke afstand tussen het Europese en het Caraïbische deel van het Koninkrijk.

Opvattingen gebaseerd op sec instrumentele rationaliteit en gescheiden van gemeenschappelijke gehechtheid aan het menselijke welzijn en aan de menselijke werkelijkheid vormen een riskante en zelfs beangstigende grondslag voor elk vorm van bestuur. De COHO-rijkswetten waaraan Aruba en haar volk onderworpen zouden moeten worden, hebben alle zorgelijke trekken van een dergelijk eenzijdige instrumentalistische grondslag, waaraan een waarachtige dialoog compleet ontbreekt. De mensen waarover het gaat hebben nimmer enig zeggenschap of participatie gehad in de ontwikkeling van deze verstrekkende regelingen. Juist omdat de samenwerking binnen ons Koninkrijk voor Aruba zo belangrijk is – wij vormen een deel van het Koninkrijk uit vrije wil – vrezen wij erosie voor het draagvlak van het concept Koninkrijk. Als dan tegelijk vanuit de Tweede Kamer voorstellen komen om uittreding uit het Koninkrijk laagdrempeliger te maken, dan wordt de geest van onwelwillendheid begrijpelijker, maar tegelijk erg verontrustend.

Laten we de voorstellen nader bekijken. Reeds bij de eerst blik op de doelstellingen van het landenpakket, zoals kleinere overheid, bezuiniging in de zorg, flexibilisering van de arbeidsmarkt, verlichting van vermogensbelasting ten gunste van grote bedrijven, gepaard met invoering van extra belastingen voor de consumenten (BTW) en onderzoek naar de

[5] Toen behoorden Nederlands Indië, Nieuw Guinea, en Suriname ook nog tot het Koninkrijk. Het ging dus óók, maar niet alleen, over de Nederlandse Antillen. Principieel was het een Koninkrijksbrede standaard voor de toekomstige omgang met elkaar. Deze op 6 december 1942 in Londen uitgesproken rede kreeg de naam «7 decemberrede» omdat het op dat moment binnen het toenmalige Koninkrijk al 7 december was in Nieuw Guinea.

meerwaarde van staatsbedrijven, valt op dat dit duidelijk geen universele «*good governance*» criteria zijn voortkomend uit een evenwichtige dialoog. Het zijn eenzijdig opgelegde hervormingen op basis van een politiek gekleurde maatschappelijke analyse die de werkelijkheid van Aruba geen recht doen en veeleer passen bij een eigen Nederlands binnenlandse model[6]. De Nederlandse regering presenteert de voorstellen bovendien als «*consensus*», naar ze staan op Aruba in geen enkel partijprogramma of regeerakkoord. Het zouden noodzakelijke elementen zijn voor Arubaans herstelbeleid, terwijl de Arubaanse toeristeneconomie fundamenteel verschilt van de hele brede Nederlandse economie en beide landen zich ook nog bevinden binnen verschillende economische systemen: de Europese euro-economie en de Amerikaanse dollareconomie. Dat de ontwerpers van deze voorstellen denken vanuit hun eigen realiteit begrijpen Arubanen ook wel. Je bent je er niet altijd van bewust, maar wij doen het ook. Maar dat je vervolgens je veronderstelde eigen gelijk onaantastbaar verklaart en je zelfs niet wenst te luisteren naar andere inzichten, maakt zulk een inbreng vooral arrogant. Dit roept alleen maar weerstand op. Het woord consensus past geheel niet in dit verband.

Niet alleen in de doelstellingen van het landenpakket komt de eenzijdigheid evident en pijnlijk naar voren, maar ook in de vaststelling van de grondslag zelf, het motief voor de opgelegd maatregelen: Aruba zou het niet zelf kunnen. Op 18 maart 2016 vierde Aruba 30 jaar Status Aparte. *De Caraïbische pionier van het Koninkrijk* is de titel van een hoofdstuk in een speciale uitgifte ter gelegenheid van dit feit. «*Een lichtend voorbeeld in vele opzichten*» noemde de huidige Vicevoorzitter van de Raad van State, Thom de Graaf, de prestaties die Aruba in die dertig jaar heeft neergezet. Tussen *onderhorig* eiland van vroeger en *lichtend voorbeeld* van nu, ligt een lange tijd van inzet en doorzettingsvermogen van de Arubanen, leiders en volk tezamen. Wie had sowieso kunnen voorzien dat dit eiland, met zijn permanente klimatologische en geografische beperkingen en met zoveel staatkundige en bestuurlijke hindernissen, zichzelf zou ontwikkelen tot het eiland met de grootste sociaaleconomische voorspoed in het gehele Caribische gebied? Wie had kunnen voorspellen dat er zoveel bijzondere leiders, mannen en vrouwen, van diverse achtergronden, zouden opstaan om voorop te lopen om dit wonder te verwezenlijken? Onze moedige voorouders droomden misschien wel van zulk een succes. Daar begon het mee: een droom. Zoals we vaak hebben gezien is de droom de ouverture van de hartstocht om iets groots tot stand te brengen. Die moedige mensen van toen hadden als fundament in hun ziel de overtuiging dat Aruba het veel beter zou doen als Aruba zijn eigen beslissingen zou kunnen nemen en dat Aruba bovendien het recht daarop had. Het recht om zélf onze staatkundige structuur te bepalen en zélf te bepalen hoe wij welvaart en welzijn zouden ontwikkelen.

Teruglezend in onze historie heeft deze bewonderenswaardig eigenwijze en zelfbewuste instelling de koers van Aruba gestuurd. Het begon met de Caquetio, de indianen die zich op eigen kracht overeind hielden, waarbij samenwerking het sleutelwoord was. Het zette zich voort in het koloniale tijdperk toen Aruba in de ogen van eerst de Spanjaarden en later de Nederlanders het *«waardeloze eiland»* was. Te droog, hoogstens goed om er paarden te houden. Dus werd Aruba het vergeten eiland en werden de mensen daar overgeslagen. Daarna de worstelingen in de Raad van Politie rond 1900, de tomeloze inzet voor de basale noden: artsen, scholen, schoon drinkwater, werkgelegenheid, een betere haven en tenslotte tot aan de ambitie in de moderne tijd om een van de eerste landen *ter wereld* te worden met een duurzaam en ecologisch gebalanceerde sociaaleconomisch maatschappijvisie. Juist door die eindeloze moeilijke jaren,

[6] Dit Nederlandse model wordt zelfs al binnen de Europese Unie niet algemeen gedeeld.

ontwikkelden de Arubanen steeds meer kracht, steeds meer zelfbewustzijn, steeds meer hartstocht voor de Arubaanse «causa». Telkens in de geschiedenis van Aruba, als zich een gemeenschappelijk doel voordeed, zetten wij de schouders eronder en gingen we ervoor. Het is steeds een wisselwerking geweest tussen leiders en volk, volk en leiders, die elkaar voedden met motivatie, energie en creativiteit, om grote doelen te ambiëren, uit te dragen en uiteindelijk te bereiken.

Bijna 100 jaar lang heeft Aruba bijna onafgebroken gestreden om zich te ontworstelen aan politieke en bestuurlijke bevoogding. Dat is bekroond in 1986 met de Status Aparte binnen het Koninkrijk. Die strijd met die uitkomst is het belangrijkste erfgoed van onze geschiedenis. Het is van onschatbare waarde voor alle Arubanen en het zou Aruba recht in het hart raken als op deze bereikte «causa» wordt afgedongen, in welke vorm dan ook. Tegelijk inspireert dit resultaat ons om nieuwe uitdagingen aan te gaan en nooit te twijfelen aan onze gemeenschappelijke daadkracht. De Arubaanse geschiedenis met de voorspoed dat Aruba heeft weten te bouwen in zijn 35 jarig bestaan als autonoom land, de grote hervormingen die men heeft aangedurfd, de veerkracht die men telkens heeft getoond na enorme sociaaleconomische tegenslagen, zijn allemaal feiten die de (vooronder)stelling weerspreken dat Aruba het niet zelf kan. Aruba heeft juist bewezen het al die jaren praktisch op eigen kracht en steeds in goede samenwerking met Nederland, te kunnen!

Nederland heeft ervaring in de Europese Unie met verlies aan draagvlak vanwege de kloof tussen burgers en EU bestuur, veel regelgeving, organen en directieven. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) maakt zich in een advies, getiteld, *«De wil van het volk»* van 2017, zorgen over de ontwikkelingen in de EU die een proces laten zien «van vervreemding van burgers van de instituties waarop de democratie en de rechtsstaat zijn gestoeld. De bestaande instituties hebben weinig grip op deze vervreemding die zich al enkele decennia geleidelijk voltrekt». De AIV onderkent een trend bij de besluitvorming van de keuzes voor de toekomst van de EU die mogelijkerwijs tot vervreemding heeft geleid: «*De kracht van de politiek-ideologische keuze voor liberalisering van markten en het reduceren van beschermende structuren was echter zo groot, dat de politieke mainstream maar heel weinig van die tegengeluiden in zich opnam*». Ook binnen de EU wordt te lichtvaardig geschermd met het woord consensus: «*De politieke gerichtheid op consensus is op zichzelf niet verkeerd, maar begint als het ware te vroeg in het verloop van de democratische wilsvorming, namelijk nog voordat de tegenstellingen herkenbaar en doeltreffend waren gearticuleerd*». Vergelijk het met de COHO-wetgeving! De AIV beklemtoont dat overbruggen van tegenstellingen iets anders is dan het negeren ervan. «*Oog hebben voor tegenbewegingen en daarop aansluitende antwoorden vormt een integraal bestanddeel van een volwaardige en volwassen democratische rechtsstaat. De gesignaleerde vervreemding wijst op een ernstig gebrek aan responsiviteit van de betreffende structuren*». Het lijkt wel een nieuwere versie van de rede van Koningin Wilhelmina. De argumenten zijn in Nederland dus heel wel bekend! Sterker nog. Ook de Raad van State heeft zijn bezwaren tegen de COHO laten horen. Maar ook zijn stem lijkt de trein niet te stoppen.

Sinds de jaren 40 en 50 van de vorige eeuw staan er op de agenda niet zulke fundamentele wijzigingen binnen de constitutionele verhoudingen en de grondvesten van het Koninkrijk als in de voorstellen die nu aan de orde zijn. Het gaat in de voorstellen voor de COHO, de Landspakketten en de Raft, om ingrijpende wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden en in de bestuurlijke structuur zoals die nu gelden op basis van het Statuut. Indertijd konden fundamentele wijzigingen, zoals neergelegd in het

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Eilanden Regeling Nederlandse Antillen, worden bereikt door uitgebreid en breed integraal overleg, gevolgd door diverse Ronde Tafel Conferenties met brede participatie en vertegenwoordiging van de volken van alle delen van het Koninkrijk. Ook aan de Status Aparte van Aruba in 1986 en de hervorming in 2010 van het Land Nederlandse Antillen naar de landen Curaçao en Sint-Maarten en de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, zijn langdurige overlegjaren en Ronde Tafel Conferenties aan voorafgegaan.

Namens de fractie van de AVP dringen wij daarom met urgentie aan om de huidige besprekingen uit de achterkamer te halen, waar bovendien een onevenwichtige machtsbalans heerst en deze in het openbaar te doen plaatsvinden. Fundamentele besprekingen over de toekomst van ons Koninkrijk verdienen de aandacht en betrokkenheid van al onze gemeenschappen. Waarom zou, wat in en zo kort na de Tweede Wereldoorlog als wezenlijk werd beoordeeld er nu niet meer toe doen? Wij zijn er van overtuigd dat massale participatie aan openbare debatten vereende krachten losmaakt en de cohesie van het Koninkrijk een geweldige impuls kan geven. In het belang van een duurzame en daadwerkelijk vrij tot stand gekomen consensus is een open en brede maatschappelijke discussie, met ter afsluiting een Ronde Tafel Conferentie, bij uitstek het forum om deze noodzakelijke randvoorwaarden te waarborgen.

Het is daarom dat de fractie van de AVP, geïnspireerd door de woorden van Koningin Wilhelmina, overtuigd van de noodzaak voor een ware ontmoeting en dialoog, bij de Koninkrijksregering en de Nederlandse volksvertegenwoordiging, met de grootst mogelijke klem aandringen om de lopende besprekingen om te zetten in een breder overleg en tegelijkertijd te starten met de voorbereidingen voor een ruim opgezette openbare Ronde Tafel Conferentie over het Koninkrijk, met een brede vertegenwoordiging uit alle delen van het Koninkrijk, waar alle huidige problemen kunnen worden geagendeerd en besproken.

Het Koninkrijk en al zijn delen staan voor grote uitdagingen. Daarom moeten wij samen en apart sterker uit dit proces komen, steunend op eigen kracht en steeds met de wil en de bereidheid om elkander bij te staan. Zo kunnen wij vanuit dit grote bezinningsmoment werkelijk samen een goede toekomst tegemoet gaan.

In het tweede deel van deze nota gaan we in op de juridische en staatkundige aspecten en consequenties van de gedane voorstellen. Maar het is onze overtuiging dat de eerste toets, die van het ontbreken van een ware dialoog over deze fundamentele wijzigingen al voldoende reden is om de Rijkswetten in te trekken en beslissingen over de toekomst van het Koninkrijk toe te vertrouwen aan een proces waarbij de democratische vertegenwoordiging van alle delen van het Koninkrijk tot hun recht komen.

Met betrekking tot de strekking en inhoud van de Rijkswetten maakt de AVP-fractie de volgende opmerkingen:

III Het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO)

1.1 De Statutaire rechtsorde en de instrumentele functie van dialoog

Binnenkort behandelt de Tweede Kamer het Rijkswetsvoorstel COHO. De behandeling van wetgeving van het Koninkrijk, zoals dit voorstel, verschilt van gewone Nederlandse wetgeving door de intensieve participatie van

Caribische organen: de respectievelijke regeringen, gevolmachtigde Ministers, parlementen, bijzonder gedelegeerden van de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten nemen alle deel aan dit wetgevingsproces. Zo krijgen de Staten van Aruba het recht om zich uit te spreken over het Rijkswetsvoorstel COHO voor de behandeling in de Tweede Kamer (art. 16 Statuut). Daarna krijgen de Gevolmachtigde Ministers en de bijzonder gedelegeerden van de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de gelegenheid om de Kamer informatie te verstrekken tijdens de behandeling in de Tweede Kamer (art. 17 Statuut). Vervolgens worden de Gevolmachtigde Ministers en bijzonder gedelegeerden van de Caribische parlementen vóór de eindstemming in de gelegenheid gesteld zich omtrent dit voorstel uit te spreken: voor of tegen. Wanneer zij zich tegen het voorstel verklaren, hebben zij bovendien het recht de Kamer te verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Daarbij rust op de Kamer de plicht om de behandeling te schorsen en nader overleg omtrent het voorstel te laten plaatsvinden in de raad van Ministers, tenzij drie vijfden van het aantal der uitgebrachte stemmen zich voor het voorstel verklaren (art. 18 Statuut). Desondanks is er sprake van een «democratische deficiet» (Zie rapport: «Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op koninkrijksniveau» 11 november 2009)

Deze vormgeving van de rijkswetprocedure berust op afspraken die na de Tweede Wereldoorlog zijn gemaakt tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen na lang overleg in rondetafelconferenties en binnen andere fora. De rijkswetprocedure die samen is overeengekomen, ademt slecht één gedachte: er is een intensieve dialoog nodig om te waarborgen dat de Caribische Landen van het Koninkrijk alleen gebonden worden aan een rijkswet, indien zij daadwerkelijk het daarmee eens zijn. Dat de vrije wil van de Landen volgens het Statuut bijzondere bescherming verdient, komt ook tot uitdrukking in de procedure voor de behandeling van een ontwerprijkswet in de raad van Ministers van het Koninkrijk: als een rijkswet bedoeld is om voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten te gelden, moeten de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen deelnemen aan zowel de vergaderingen van de raad van Ministers als aan de vergaderingen van eventuele commissies uit de raad die daarover gaan (art. 10 Statuut). Wanneer de Caribische Landen tegen een bepaalde rijkswet zijn, biedt het Statuut een extra waarborg in artikel 12 lid 1 waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat een Caribisch Land niet tegen zijn wil in gebonden kan worden aan een rijkswet. Aldus legt het Statuut een verbod aan de raad van Ministers op om een rijkswetsprocedure voort te zetten die indruist tegen de wil van de Landen. Het Statuut geeft daarbij als enige uitzondering dat de verbondenheid van het Land in het Koninkrijk op het spel staat (art. 12 lid 1 Statuut). Het betreft dus de hoogst uitzonderlijke situatie die erop neerkomt dat een Land moet kiezen tussen blijven in het Koninkrijk of heengaan. Om te voorkomen dat de raad van Ministers de wil van de Caribische Landen negeert en een Nederlandse politieke wil doordrukt, geeft het Statuut de Gevolmachtigde Ministers de bevoegdheid om meer dialoog uit te lokken in de vorm van een *petit comité* bestaande uit de Minister-President, twee Ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de Caribische regering aan te wijzen Minister of bijzonder gemachtigde (zie art. 12 leden 2–5 Statuut).

1.2 Realiteitszin van de Nederlandse, Surinaamse en Antilliaanse opstellers van het Statuut

Uit het feit dat het Statuut dialoog kiest als instrument om te voorkomen dat de Rijksregering haar wil doordrukt tegen de wensen van de Caribische Landen, spreekt realiteitszin. Immers, het is menselijk om, wanneer iets fout gaat, maatregelen te willen nemen en correctief te

willen optreden. In deze neiging tot handelen schuilen naar onze mening twee grote gevaren.

Op de eerste plaats schuilt er het gevaar van een blikvernauwing. De Rijksregering rechtvaardigt de instelling van het COHO in de memorie van toelichting met een waslijst aan problemen, beginnend bij de schuldquote. Echter, zelfs indien de schuldquote van de Caribische Landen nul zou zijn geweest, dan nog zouden zij, vanwege hun inherent insulair karakter, zwaar getroffen zijn door de Covid-crisis en dan nog zou liquiditeitssteun onontbeerlijk zijn geweest voor de volken van deze Landen. Wanneer we in Aruba naar de waslijst van problemen die de Rijksregering opsomt, kijken, herkennen we ons bovendien niet in het plaatje dat de rijksregering lijkt te schetsen van gemeenschappen die zich begeven op het pad van een *failed state*. Aruba kent sinds de autonome status in 1986 niet enkel problemen. Integendeel. Aruba is in de regio een zeer begeerde toeristische bestemming en als toeristische economie dan ook zeer competitief. Als we kijken naar het Bruto Binnenlands Product presteren we hoog in de regio. Als we kijken naar de gezondheidszorg en het sociaal vangnet dat is ontwikkeld, blijkt het welzijn in Aruba hoog te liggen in vergelijking met de regio. De feiten en de geschiedenis leren dat hoewel Aruba kwetsbaar is, Aruba tegelijkertijd zeer veerkrachtig kan zijn. Uiteraard betekent dit niet dat we niet voor grote uitdagingen blijven staan en dat er nog veel werk aan de winkel is. Uiteraard hebben wij hierbij hulp in de vorm van samenwerking nodig en inbedding in een ruimer institutioneel netwerk, maar dan wel op een manier die recht doet aan de waardigheid van de Caribische volken en de constitutionele afspraken binnen het Koninkrijk.

Op de tweede plaats schuilt in de neiging tot handelen het gevaar dat het democratisch beginsel dat ieder volk de eerst verantwoordelijke is voor een bezinning op zijn eigen sociale, culturele en economische toekomst, met de voeten wordt getreden. Het beleid uitvoeren dat uit deze bezinning voortvloeit, is logischerwijs dan ook eerst en vooral de verantwoordelijkheid van dat volk. Dat is in het Koninkrijk niet anders. Volgens de Wet beëdiging en inhuldiging van de Koning zweert de Koning aan de *volkeren* van het Koninkrijk dat hij het Statuut voor het Koninkrijk en de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven. De preambule op het Statuut vermeldt ook de vrije wil van deze volkeren uitdrukkelijk als de grondslag waarop het Statuut zelf berust. Voor wijzingen in dit Statuut is de uitdrukkelijke instemming van de Caribische Landen vereist (art. 55 Statuut). In deze geest van recht doen aan de autonomie van de volkeren van het Koninkrijk zijn de bevoegdheden van het Koninkrijk in het Statuut limitatief opgesomd en onderworpen aan procedures die zware nadruk leggen op dialoog als garantie dat de wil van de Caribische volkeren tot zijn recht komt in de rechtsorde van het Koninkrijk.

1.3 Opzet van deze Nota

Tegen deze achtergrond legt de fractie-AVP deze nota aan u voor. De bewoordingen zijn soms scherp, maar geven blijk van onze overtuiging dat een dialoog open en eerlijk gevoerd moet worden. Het drukt ook de overtuiging uit dat wij – zoals vanouds – blijven geloven in het Koninkrijk en dat, op grondslag van wederzijds respect voor ieders vrije wil, we samen sterker staan.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de aanleiding die de rijksregering meent te hebben voor het invoeren van de COHO-regeling (§2). De voortvarendheid waarmee de COHO-regeling aan de Caribische Landen is voorgesteld, duidt erop dat Nederland c.q. het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, al langer bezig was met de ontwik-

keling van eigen oplossingen, vanuit een eigen zienswijze, voor (vermeende) problemen in de Cariben. Dat is om meerdere redenen spijtig. Vooral omdat de rijksregering de Covid-pandemie heeft aangegrepen om deze in Nederland ontwikkelde oplossingen als voorwaarde voor liquiditeitssteun te presenteren. Het is belangrijk om onder ogen te zien dat zowel deze handelwijze als de gehele COHO-regeling zelf, een enorme tax legt op de Caribische democratieën. Hierop zal in §3 en §4 nader worden ingegaan. Tot slot wordt ingegaan op de vraag hoe we – naar de mening van de AVP-fractie – verder moeten (§5).

2 Aanleiding voor het COHO

De snelle verspreiding van Covid-19 over de gehele wereld leidde op 11 maart 2020 tot de verklaring van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) dat er sprake was van een pandemie. Om de uitbraak van het coronavirus te bedwingen zijn een groot aantal overheden overgegaan tot ingrijpende maatregelen, waaronder *lockdowns*, waardoor zowel het internationaal als het nationaal maatschappelijk verkeer bijna tot algehele stilstand is gekomen en diepgaand werd ontwricht. De aldus ontstane crisis heeft een impact gehad op praktisch elk aspect van de samenleving voor vrijwel elke staat in de wereld. Vooral de horeca en de toeristische sector hebben het overal zwaar te verduren gekregen door deze crisis.

Small Island Developing States (SIDS) die zich door hun geografische eigenaardigheden en hun beperkte bevolkingsomvang in een structurele kwetsbare positie bevinden, zijn bijzonder zwaar getroffen door de crisis. Zij zagen zich geconfronteerd met een onverwachte en diepe neergang in de reis- en toerismesector, hetgeen zware gevolgen had voor hun financiën. Aangezien SIDS beschikken over fragiele economieën die sterk afhankelijk zijn van externe markten, zijn zij bijzonder kwetsbaar voor exogene schokken en zijn schokken van de omvang van de Covid-crisis voor hen haast onmogelijk om alleen op te vangen. Het is dan ook niet te verwonderen dat toen Aruba, Curaçao en Sint Maarten als SIDS hun toerisme zagen wegvallen, daarmee de belangrijkste bron van hun (overheids)inkomen zagen wegvallen. Logischerwijs hadden ook zij onmiddellijke steun nodig om de economie en de maatschappij draaiende te houden.

Aruba is dankbaar voor de snelle reactie en de medische en financiële hulp die Nederland heeft geboden! De rijksregering heeft deze omstandigheden echter aangegrepen om Aruba, Curaçao en Sint Maarten een schuldgevoel aan te praten, alsof er geen sprake was van overmacht, maar van een situatie waarbij de Caribische Landen op een onverantwoorde wijze hun economie hadden ingericht en daarom zelf de verantwoordelijkheid dienden te dragen voor de schokken van de Covid-crisis op hun economieën. De memorie van toelichting op het COHO stelt immers dat «de landen in de afgelopen *decennia* onvoldoende een weerbare economie hebben weten te realiseren» en dat hun economieën tussen 2010 en 2019 nauwelijks groeide.

Deze stelling is evident misleidend en onjuist. Curaçao en Sint Maarten bestaan immers amper één decennium als autonome Landen in het Koninkrijk. Wanneer we deze stelling loslaten op Aruba, zien we dat deze stelling voorbijgaat aan het feit dat Aruba – overigens zonder enige Nederlandse liquiditeitshulp en ondanks Aruba's kleine omvang, insulair karakter, semi-woestijnklimaat en beperkte economische mogelijkheden -)8 zijn eigen broek heeft weten op te houden toen de olieraffinaderij in 1985, op de vooravond van de Status Aparte, de deuren sloot. Aruba, die tot dan toe een industrieel georiënteerde olie-economie had, werd geconfronteerd met (a) een daling van ongeveer 50% van de instroom van

deviezen, (b) een daling van ongeveer 40% in belastinginkomsten en (c) een plotselinge werkeloosheid van meer dan 30% van de Arubaanse beroepsbevolking. Aruba wist op eigen initiatief en op eigen kracht in te zetten op de toeristische sector en binnen de kortste tijd was een belangrijk deel van de bevolking omgeschoold en klaar om te werken in de nieuwe hotels, restaurants, winkelcentra en andere commerciële activiteiten binnen de toeristische sector. Uiteindelijk heeft dit eigen economisch beleid niet enkel gezorgd voor het opvangen van de klap die Aruba met de sluiting van de olieraffinaderij in 1985 had geleden, maar bovendien voor groei en ontwikkeling. De stelling dat de Arubaanse economie in de periode 2010–2019 niet zou zijn geroeid is ook onjuist. In de financiële wereldcrisis van 2008–2011 zonk de Arubaanse economie naar het dieptepunt van -11%. In amper drie jaar tijd wist Aruba zich te herstellen naar een economische groei van +3%. Dit bewijst de veerkracht van de Arubaanse gemeenschap. Tegen deze achtergrond is het des te spijtiger dat de rijksregering geen rekenschap lijkt te geven van het insulair karakter van deze jonge landen, met kleine economieën, noch erkenning toont voor de verdiensten van deze structureel kwetsbare economieën.

3 De handelwijze van de rijksregering doet afbreuk aan vertrouwen

De rijksregering had vanaf het begin van de crisis al een plan klaarliggen om een Nederlandse entiteit met vergaande bevoegdheden ten aanzien van de Caribische Landen in te stellen. Bovendien heeft de rijksregering – zoals op pagina 13 van de MvT wordt bevestigd – de instelling van deze entiteit in een «consensus»-rijkswet als voorwaarde gesteld voor de verstrekking van liquiditeitssteun aan de Landen. Het feit dat de voorliggende COHO-regeling vanaf het begin geen product was van dialoog, blijkt verder uit het gebrek aan sociaal-culturele sensitiviteit bij het kiezen van de benaming voor de in te stellen entiteit. Eerst is er gekozen voor een benaming die werd afgekort met «CHE», hetgeen in het Papiaments «bah, vies» betekent, om vervolgens te kiezen voor de benaming «COHO», hetgeen in het Papiaments «kreupel, mank» betekent. Dit gebrek aan sensitiviteit laat zich ook gevoelen daar waar de rijksregering van de Caribische Landen eist dat ingrijpende hervormingen die vrijwel alle beleidsterreinen (die tot de Landsaangelegenheden behoren) bestrijken niet een product zullen zijn van interne democratische processen, maar van onderhandelingen van de Nederlandse regering met de Caribische regeringen, waarbij de Caribische parlementen praktisch buiten spel worden gezet.
Het een en ander wordt verergerd door het feit dat de rijksregering met deze aanpak zich opstelt als «deskundig» op het gebied van de realisatie van het welzijn van bevolkingen van insulaire gemeenschappen, terwijl het bestuurlijk handelen van de rijksoverheid ten aanzien van de Caribische gemeenschappen niet altijd blijk geeft van een daadwerkelijke bezorgdheid om het welzijn van de Caribische volkeren. Immers, sinds Bonaire deel uitmaakt van het Nederlands staatsbestel is de armoede onder de lokale bevolking gegroeid alsook de sociale stratificatie van de bevolking en is de rijksoverheid nog steeds niet de belofte nagekomen aan de BES-eilanden om het sociaal welzijn van de bevolking aldaar op hetzelfde niveau te brengen als dat van Nederland. BZK waant zich hoeder van de democratie en stelt dat het de kernwaarde van de democratie borgt, maar ten aanzien van Sint Eustatius vond de rijksoverheid het kennelijk een goed idee om de lokale democratie volledig uit te schakelen. Ondertussen vindt de rijksregering het sinds jaar en dag beter dat mensenrechtelijke verdragen pas voor de Caribische Landen geratificeerd worden als reeds de nodige implementaties hebben plaatsgevonden, terwijl effectieve ondersteuning voor de versnelling van het ratificatie-klaar-maken van de Landelijke wet- en regelgeving lang op zich laat

wachten of in het geheel uitblijft. Het is op zijn minst opmerkelijk dat een rijksregering die «duidelijk voor mensen» is, een programma in het leven moet roepen genaamd «Dialoog en ethiek» omdat de gesprekscultuur binnen de rijksoverheid onvoldoende open is. Een mooi voorbeeld van de gebrekkige gesprekscultuur binnen de rijksoverheid en de afwezigheid van de wil om te luisteren naar mensen en respect te tonen voor hun culturele identiteit betreft de wijze waarop de strijd is verlopen om de erkenning van het Papiamento als minderheidstaal die al sinds 1998 wordt gevoerd en nog steeds niet ten einde is. Op dit vlak spreekt het zesde *Report of the Committee of Experts presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe* van 5 november 2019, pagina 7, boekdelen:

«*In its fifth evaluation report, the Committee of Experts asked the authorities of the Netherlands to clarify if Papiamentu should be covered by Part II of the Charter, in accordance with Article 2.1 of the Charter. During the present monitoring cycle, the State Party has underlined that, pursuant to its instrument of acceptance, the Kingdom of the Netherlands accepts the Charter for the Kingdom in Europe. As the island of Bonaire is not part of the Kingdom in Europe, the Charter does not apply to the island. However, during its on-the-spot visit, the Committee of Experts was informed that Papiamentu has a traditional presence in the Netherlands as it has been spoken since the 18th century in the Continental European part of the Kingdom of the Netherlands. Thus, the Committee of Experts encourages the authorities of the Netherlands to clarify the traditional presence of Papiamentu in the European part of the Netherlands in the next monitoring round.*»

Nu, met de aanstaande invoering van COHO, wil de rijksregering de Landen doen geloven dat hun democratie intact blijft en hun autonomie maar in beperkte mate ingeperkt wordt door het voorliggende voorstel. Volgens de memorie van toelichting houdt de vormgeving van het COHO rekening met de dimensie van de democratische rechtsstaat (zie p. 13), omdat deze dimensie belangrijk is vanwege de uitgangspunten van het Statuut. De gevolgen van het COHO voor de autonomie van de Landen zouden zich daarom ook op aanvaardbare wijze moeten verhouden tot de overheidsorganen van de Landen en hun constitutionele recht. Daarnaast stelt de memorie van toelichting dat ook vanuit ontwikkelingsperspectief het de voorkeur verdient dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf de regie voeren over de hervormingen, omdat voor het welslagen ervan het essentieel is dat de landen zich eigenaar kunnen tonen van deze hervormingen. Om te benadrukken dat het COHO niet aan de democratieën van de Landen gaat tornen, stelt de memorie van toelichting op de eerste pagina dat het COHO geen wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden van de regeringen, Ministers en de Staten van de Landen zal overnemen en verwijst hierbij naar artikel 4 lid 2 van het voorstel. De boodschap is dat naast het ondersteunen van hervormingen, het COHO enkel consequenties zal kunnen verbinden aan het niet of niet voldoende naleven van de Landen van de verplichtingen die voortvloeien uit het voorstel, waardoor het COHO – zo wordt door de rijksregering gesteld – geheel in de sfeer van ondersteuning en toezicht zal blijven.

4 De daadwerkelijke impact van de COHO-regeling op de Caribische democratieën

Echter, voor een beoordeling van de impact van het voorstel op de democratie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is meer nodig dan vage verwijzingen naar het staatkundig perspectief of naar de bevoegdheden die wel of niet worden toegekend aan het COHO.

Op de eerste plaats moet er rekenschap van worden gegeven dat in een democratie het de samenleving is die richting geeft althans behoort te geven aan het overheidsbeleid. Het maatschappelijk debat dient aldus leidend te zijn voor de politieke agendavorming en er zal vertrouwen zijn in de democratie als de politiek een instrument is en blijft ter verbetering van de samenleving. Op de tweede plaats is slechts een analyse van de bevoegdheden van een entiteit onvoldoende om een beeld te krijgen van de impact van een regeling op de democratie en autonomie. Om zicht te krijgen op de kwestie of een regeling de invloed van burgers en lokale belangenorganisaties versterkt of uitholt, is het noodzakelijk om de regeling te beoordelen aan de hand van de taken die de regeling toekent aan de verschillende organen en entiteiten en hoe de taakverdeling en de verhoudingen zijn die de regeling schept tussen deze organen en entiteiten. Tot slot mag ook de oriëntatie en de onderlinge dynamiek die de regeling met zich brengt, niet uit het oog worden verloren.

4.1 De Statutaire rechtsorde

De huidige autonomie van de Landen vindt haar grondslag in het Statuut voor het Koninkrijk en is gebaseerd op gezamenlijke overtuigingen van enerzijds Nederland en anderzijds de Caribische Landen van het Koninkrijk. Uitgangspunt van het Statuut is vrijwilligheid en juridische gelijkheid, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de preambule en in artikelen 6 lid 1, 36 en 41 lid 1 van het Statuut. Daarmee leeft ook binnen het Koninkrijk de internationaalrechtelijke overtuiging dat voormalige koloniale volkeren ongeacht hun omvang aanspraak maken op het zelfbeschikkingsrecht en de Europese overtuiging dat Landen en Gebieden Overzee zelf hun economische, sociale en culturele ambities bepalen. Deze aanspraken zijn geen doel op zich. Zij zijn er om handen en voeten te geven aan een daadwerkelijk democratisch systeem, zoals Hare Majesteit Koningin Wilhelmina krachtig in haar befaamde radiorede van 7 december 1942 heeft uitgedrukt: «*Ik weet, dat geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgrote meerderheid der burgerij.*»

In deze rede heeft Koningin Wilhelmina bovendien een ingrijpende hervorming van het Koninkrijk na de oorlog in het vooruitzicht gesteld, waarbij zou worden afgerekend met het tot dan geldende koloniale regime. Na de hervorming zou er geen plaats meer zijn voor autocratisch bestuur in de overzeese gebiedsdelen. Na de oorlog is hier werk van gemaakt en zijn deze uitgangspunten op basis van een intense dialoog tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen verwezenlijkt in het Statuut. De autonomie en daarmee de democratie van de Caribische Landen zou gewaarborgd worden door Koninkrijksaangelegenheden (1) zo goed mogelijk af te bakenen, waardoor de huishoudingen van de Landen gesloten zijn en het Koninkrijk uitdrukkelijk geen discretionaire vrijheid heeft om Landsaangelegenheden naar zich toe te trekken, (2) door interventies in de Caribische Landen op basis van Koninkrijksaangelegenheden een uitdrukkelijk subsidiair karakter te geven die bovendien als *ultimum remedium* moeten worden beschouwd en (3) door zoveel mogelijk dialoog met de overzeese gebiedsdelen in te bouwen bij de verzorging van de Koninkrijksaangelegenheden door de rijksregering en de wetgever van het Koninkrijk. In deze opzet hebben de rijksregering en de Staten-Generaal invloed op de zogenaamde Landsaangelegenheden door middel van dialoog en «hulp en bijstand», zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan de beoordelingsvrijheid van de volken overzee om zelf hun economische, sociale en culturele ambities te bepalen en op basis daarvan eigen wet- en regelgeving te verzorgen.

4.2 COHO ondergraaft de Statutaire rechtsorde

In de onderhavige regeling vindt er ten opzichte van het Statuut een totaal nieuwe oriëntering van taken en verantwoordelijkheden plaats. Het voorstel geeft een niet-limitatieve opsomming van een breed scala aan beleidsterreinen waarover de (regeringen van de) Landen afspraken maken met de rijksoverheid die vastgelegd worden in zogenaamde Landspakketten. Hierdoor valt de gehele autonome sfeer van de Landen (de Landsaangelegenheden) onder de reikwijdte van de Landspakketten met als gevolg dat de gesloten huishoudingen van de Landen door de onderhavige regeling worden omgezet in open huishoudingen. Daar komt bij dat de respectievelijke Ministeries van algemene zaken van de Landen samen met het COHO afspraken maken over de concretisering van de Landspakketten in een uitvoeringsagenda. Hetgeen onder de werking van het Statuut onder de eigen huishouding valt en autonoom moet worden verzorgd, wordt onder de onderhavige regeling aldus feitelijk medebewind. Echter, de onderhavige regeling gaat nog een stap verder door de resterende beoordelingsvrijheid van Caribische overheidsorganen te onderwerpen aan negatief preventief toezicht van het COHO: verdere plannen van aanpak die op Landsniveau worden ontwikkeld, worden immers onderworpen aan de goedkeuring van het COHO. Aldus blijken de Landspakketten, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak een instrumentele functie te vervullen bij het omzeilen van de bevoegdheidsverdeling die het Statuut schept en de waarborgen die het Statuut creëert voor de gesloten huishoudingen van de Caribische Landen.

De instrumenten van Landspakketten en uitvoeringsagenda's zijn op grond van de voorgestelde regeling bovendien producten van onderhandelingen op bestuursniveau: de Landspakketten zijn product van onderhandelingen op regeringsniveau en de uitvoeringsagenda's zijn product van Ministers van algemene zaken met het COHO. Daarnaast mag hierbij niet worden vergeten dat deze regeling niet in een vacuüm zal gelden, waardoor de Caribische overheden zich ook moeten oriënteren op de zienswijzen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en het C(A)ft. Het gevolg hiervan is een versterking van het bestuur in de Caribische Landen ten nadele van de Caribische volksvertegenwoordigingen. Deze interne machtsverschuiving in de Landen staat in nauw verband met hetgeen de memorie van toelichting uitdrukkelijk stelt dat Nederland in meer algemene zin de drijvende kracht achter het COHO is (p. 13). Er valt dus te verwachten dat intern beleid van de Landen steeds meer een weerspiegeling zullen vormen van prioriteiten en zienswijzen van de rijksoverheid, hetgeen ten koste gaat van de democratie. Immers, de Caribische parlementen zullen steeds vaker voor voldongen feiten worden geplaatst, onder druk worden gezet om in te stemmen met Haagse zienswijzen, terwijl de Caribische parlementen elke bevoegdheid ontberen om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op respectievelijk de regering van het Koninkrijk, de Minister en de Staatssecretaris, het COHO en het C(A)ft. Zij ontberen iedere parlementaire controlebevoegdheid om deze entiteiten ter verantwoording te roepen. Het is onbegrijpelijk dat de opstellers van het ontwerp op geen enkele wijze rekenschap geven van het feit dat het ontwerp ervoor zorgt dat grote groepen onder de Caribische bevolkingen zich niet vertegenwoordigd zullen voelen noch zichzelf zullen herkennen in wetgeving en bestuur die uitvoering geeft aan ideeën van personen die in veel gevallen geen enkele voeling hebben met de reële belevenis van de doorsnee Caribische burger. Het feit dat de onderhavige regeling de invloed van burgers en lokale belangenorganisaties uitholt, brengt de democratische legitimatie van de Caribische overheden in groot gevaar.

Thans is het aan de Tweede Kamer om zich te buigen over het Rijkswetsvoorstel COHO. Daarbij rust de belangrijke verantwoordelijkheid op de Tweede Kamer om te waken dat er geen rijkswet wordt vastgesteld die indruist tegen de wil van de Landen. Die wil is duidelijk afwezig bij de AVP-fractie die een derde van de zetels in de Staten van Aruba vertegenwoordigt. Bijna het gehele parlement van Aruba is tegen dit voorstel. De Tweede Kamer zal zich ook moeten buigen over de vraag of het niet-binden van Aruba aan dit voorstel de verbondenheid van Aruba in het Koninkrijk op het spel zet. Ook het antwoord op deze vraag is duidelijk: dit voorstel is niet essentieel voor het behoud van gezonde Koninkrijksbanden. Integendeel, dit voorstel doet afbreuk aan gezonde Koninkrijksverhoudingen.

Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat nu de Koninkrijksbanden rusten op de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de volkeren van het Koninkrijk, deze banden niet vanzelfsprekend zijn noch kunnen zijn. Om die banden te verstevigen is het noodzakelijk om continu in de verhoudingen tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten te blijven investeren. Vanuit deze overtuiging heeft de AVP zich decennia lang ingezet voor het blijven in het Koninkrijk en daarmee behoud van de Koninkrijksbanden, voor verbreding en verdieping van de samenwerking, voor de vestiging van Nederlandse bedrijven in Aruba, voor nauwere handelsbetrekkingen tussen de Caribische regio en Nederland en voor een nauwere EU-regime voor Aruba. Hoewel deze status op meerdere vlakken beperkingen voor Aruba zal betekenen, doch tegelijkertijd zal – naar onze stellige mening – de intensievere band met Europa en Nederland uiteindelijk zowel Aruba als het Koninkrijk en Europa ten goede komen.

Tot slot spreekt de AVP-fractie de hoop uit dat, zoals het Statuut voorschrijft, nu opnieuw het pad van *dialoog* wordt gevolgd en dat Nederland en Aruba daadwerkelijk samen zullen zoeken naar de beste manier om de uitdagingen waarvoor we staan, het hoofd te bieden met respect voor de Arubaanse autonomie en op basis van solidariteit en subsidiariteit. Daarom willen wij van deze gelegenheid gebruikmaken om een beroep te doen op de Tweede Kamer om de rijksregering te verzoeken een rijksconferentie bijeen te roepen, waarin vertegenwoordigers van zowel de regeringen als de Staten van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten met die van Nederland aan een ronde tafel zullen samenkomen ten einde interne hervormingen in de Cariben een solide grondslag te geven en bespreekbaar te maken hoe wij tezamen kunnen en zullen investeren in de verhoudingen binnen Ons Koninkrijk opdat het vertrouwen dat met de COHO-voorstellen van de rijksregering geschaad dreigt te worden, wordt hersteld en er gezorgd zal worden voor een Koninkrijk dat streeft naar meer rechtszekerheid, meer rechtvaardigheid en aldus meer rechtsstatelijkheid en meer democratie.

IV Slot

Zowel op basis van haar analyse van het proces dat gevolgd is om te komen tot de voorgestelde COHO-wetgeving (= Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, de Landspakketten en de Rijkswet Aruba financieel toezicht RAft), als de analyse van de wetsvoorstellen zelf en van de nu reeds bekende beleidsvoorstellen, komt de AVP-fractie tot de conclusie dat het wetgevingsproces voor deze voorstellen niet verder moet worden voortgezet. In de plaats hiervan dient er een proces gestart te worden van brede maatschappelijke ***dialoog*** binnen alle drie de eilanden dat moet uitmonden in een (reeks) ronde tafel conferentie(s) over de toekomst van de eilanden en de relaties tussen de vier landen van het

Koninkrijk. De AVP-fractie is van mening dat slechts langs deze weg van authentieke nationale en koninkrijksdialoog wij tot effectieve, door de bevolkingen gedragen en duurzame hervormingen kunnen komen, die de toekomst van elk van de landen in positieve zin zullen helpen bepalen. Onze gezamenlijke toekomst.

Dit verslag geldt als Eindverslag.

Aldus vastgesteld in de Centrale Commissie van de 19de mei 2022.

Rapporteur,
E.G.A. Vrolijk

Bijlage 5

AFSPRAKENLIJST INTERPARLEMENTAIR KONINKRIJKSOVERLEG SEPTEMBER 2022

Den Haag, Nederland 27 – 30 september 2022

In het Presidiumoverleg van 30 september 2022 zijn de onderstaande afspraken herbevestigd, dan wel gemaakt:

- dat het presidium bestaat uit de voorzitters van de parlementen (behalve van Nederland), de voorzitters van de commissies en de griffiers;
- dat de Statenvoorzitters van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de commissievoorzitters van Nederland de delegatieleiders zijn en de afsprakenlijst ondertekenen;
- dat de commissievoorzitters woordvoerders van de delegaties zijn, maar tijdens discussies meerdere leden van de delegaties het woord kunnen voeren;
- dat de commissievoorzitters en de Statenvoorzitters deelnemen aan de persconferentie;
- dat indien een delegatie een afwijkend standpunt heeft, dit vermeld wordt in de afsprakenlijst. Daarbij wordt verwezen naar de toelichting op dit standpunt, die wordt opgenomen in een bijlage die formeel geen onderdeel uitmaakt van de afsprakenlijst. Afwijkende standpunten worden voorafgaand aan de persconferentie schriftelijk gedeeld met de andere delegaties. Van een afwijkend standpunt van een deel van een delegatie wordt geen aantekening opgenomen;
- dat alle delegaties kunnen deelnemen aan een werkgroep. Nederland is trekker van een werkgroep indien het een specifiek onderwerp met betrekking tot Caribisch Nederland (BES-eilanden) betreft;
- dat de delegaties maximaal 15 minuten de tijd krijgen om intern beraad te plegen;
- dat het Reglement van Orde van het gastland geldt, bijvoorbeeld met betrekking tot interruptie van sprekers en persoonlijke feiten;
- dat de Voorzitter van het IPKO de tijd in de gaten houdt, opdat elke delegatie evenveel tijd krijgt om haar standpunten naar voren te brengen;
- dat het organiserende land de werkbezoeken in het IPKO vaststelt en regelt, waarbij de gastdelegaties tijdig gevraagd wordt suggesties te doen;
- dat schriftelijke standpunten van individuele leden en/of fracties niet formeel tijdens het IPKO zullen worden ingebracht;
- dat de beraadslagingen van het IPKO in beginsel openbaar zijn en dat wordt gezorgd voor een uitzending via internet. De werkbezoeken en de presidiumvergaderingen zijn in beginsel besloten;
- dat het programma van het IPKO wordt vastgesteld door het presidium. Wijzigingen in of aanvullingen op het programma dienen eerst te worden goedgekeurd door het presidium;
- dat de voertaal van het IPKO Nederlands is, waarbij iedere delegatie indien noodzakelijk zelf zorgdraagt voor de vertaling, zonder dat dit een levendige gedachtewisseling in de weg staat.

5.1.2.e

5.1.2.e

Openingsspeech en presentatie recente ontwikkelingen per land
De Voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, mw. Paul, opende het IPKO in Den Haag en heette alle deelnemers van harte welkom, alsmede allen op de publieke tribune, in het bijzonder de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en zij die via de livestream de bijeenkomst volgen.

De delegaties namen met belangstelling kennis van de openingsspeeches van de voorzitter van de Staten van Aruba, dhr. Vrolijk, de voorzitter van de Staten van Curaçao, mw. America-Francisca, en de Voorzitter van de Staten van Sint Maarten, mw. Heyliger-Marten. De actuele ontwikkelingen in het land Aruba werden toegelicht door mw. Tromp-Lee, voorzitter van de commissie Koninkrijksaangelegenheden en Buitenlandse Betrekkingen van de Staten van Aruba, die betreffende het land Curaçao door dhr. Thodé, voorzitter van de commissie Rijksaangelegenheden, Interparlementaire Relaties en Buitenlandse Betrekkingen van de Staten van Curaçao, die betreffende het land Sint Maarten door dhr. Brison, vicevoorzitter van de commissie voor Koninkrijksaangelegenheden en Interparlementaire Relaties van de Staten van Sint Maarten, en ten slotte die betreffende Europees en Caribisch Nederland door de leider van de Staten-Generaaldelegatie en voorzitter van de Eerste Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties, dhr. Rosenmöller.[1]

Presentatie en bespreking ongevraagd advies Raad van State van het Koninkrijk over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht
De delegaties hebben een presentatie ontvangen van Staatsraden Mr. dr. N.J. Schrijver en P.R.J. Comenencia MA over het ongevraagd advies van de Raad van State van het Koninkrijk over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht. Het advies bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats beschrijft het wat er in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna Statuut) is vastgelegd over verdragen en hoe dat in de praktijk uitwerkt. In de tweede plaats geeft het uitleg over wat verdragen zijn, hoe ze tot stand komen en hoe ze ten uitvoer gelegd moeten worden, toegespitst op hoe dit werkt voor de Caribische landen in de dagelijkse praktijk. Ten derde gaat het advies in op het recht van de Europese Unie, en op de verdragen die door de EU worden gesloten, de ratificatie door de lidstaten daarvan en de betrokkenheid van de Caribische landen bij deze verdragen.

Uit het advies volgen tien aanbevelingen, die raken aan de capaciteit van de landen voor behandeling en uitvoering van verdragen; het beter inzichtelijk maken en meer zorgvuldig behandelen van de medegeldingsvraag en/of het "anderszins geraakt" worden van de Caribische Landen; de waarborgfunctie en hoe die zich verhoudt tot verdragen en verdragsonderhandelingen; de procedures omtrent betrokkenheid van de Caribische Landen bij totstandkoming en goedkeuring van verdragen; en de speciale positie van EU-recht en -verdragen in relatie tot de Caribische Landen en Caribisch Nederland.

Aansluitend vond er een gedachtewisseling plaats, waarbij de Staatsraden tevens vragen beantwoorden vanuit de vier delegaties. Hierbij is onder andere aandacht besteed aan de benodigde capaciteit in de Caribische landen voor dit onderwerp; het tijdig betrekken van de Landen bij de onderhandelingen; het proces van informatievoorziening over lopende onderhandelingen; de status van de Caribische landen in de EU en het gevolg voor de geldigheid van EU-wetgeving en richtlijnen; de werking en gelding van art. 11 van het Statuut; en art. 43(2) van het Statuut, waaronder de benodigde wilsovereenstemming van alle vier de landen en de benodigde samenwerking tussen de landen voor de uitvoering van het artikel.

Bespreking consensusrijkswetten
De vier delegaties spraken in deelgroepen over consensusrijkswetten op basis van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden aan de hand van de zes aandachtspunten, geformuleerd tijdens het in Sint Maarten gehouden IPKO van 4-6 mei 2022. De aldaar geformuleerde aandachtspunten waren:

1) de vrije keuze van landen voor het aangaan van onderlinge regelingen en de te kiezen vorm, temeer daar het in beginsel autonome landsaangelegenheden betreft;
2) de positie en rol van de Staten en de Staten-Generaal bij de totstandkoming van consensusrijkswetten;
3) het verschil in rechtsgrondslag tussen consensusrijkswetten en overige rijkswetten en onderlinge regelingen;

[1] Link naar de livestream:
https://www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20220927_korel/verslag

5.1.2.e

4) dialoog, onderlinge afstemming en een open en respectvolle verstandhouding dienen voorop te staan bij het verkrijgen en behouden van consensus;
5) het vaststellen van de termijn genoemd in artikel 16 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voor het uitbrengen van schriftelijk verslag door het vertegenwoordigende lichaam van het land, waarin de regeling zal gelden;
6) het belang van onderlinge afstemming en dialoog tussen volksvertegenwoordigers voorafgaand aan en tijdens de formele wetsbehandeling in de Staten-Generaal.

De gesprekken in deelgroepen gingen deels over de recente ervaringen bij de totstandkoming van het (consensus)rijkswetsvoorstel Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO). In alle vier deelgroepen werd – ook los van de casus van COHO - gediscussieerd over de vraag wanneer gesproken kan worden over 'consensus' (en omgekeerd: wanneer dus geen sprake is van 'consensus') en wie daar in welke fase bij betrokken is of zou moeten zijn. Wanneer de verslagen uit de vier deelgroepen in ogenschouw worden genomen, kunnen drie conclusies worden getrokken:

1. De regeringen van de Caribische landen zouden met inachtneming van het dualisme vooraf en in het hele vervolgproces moeten nagaan of er voldoende steun in hun parlementen bestaat om te komen tot een consensusrijkswet. Over de aan- of afwezigheid van voldoende steun zouden Nederlandse parlementariërs en Statenleden elkaar in iedere fase van het totale wetgevingsproces actief kunnen informeren.
2. Een preciezere en vollediger procesbeschrijving voor de totstandkoming van consensusrijkwetgeving moet aan alle betrokkenen duidelijkheid verschaffen over hun rol en bevoegdheden. Deze procesbeschrijving adresseert de zes hierboven genoemde aandachtspunten. Aldus moet duidelijk worden wie wat doet op welk moment en aan wie welke – eventueel gedeelde - bevoegdheid toekomt.
3. Eerlijke en open onderhandelingen, alsmede transparantie, dialoog en continuïteit in de informatievoorziening zijn belangrijk gedurende het hele proces, in het bijzonder wanneer een mogelijk beroep op de waarborgfunctie ex artikel 43, lid 2, Statuut aan de orde zou kunnen komen.

Presentatie en bespreking samenwerking / democratisch deficit in het Koninkrijk
De delegaties hebben een presentatie ontvangen van prof. dr. G.J. Oostindie en dr. W.P. Veenendaal over samenwerking en het democratisch tekort in het Koninkrijk. Daarbij gaven zij een samenvatting van hun recent verschenen studie getiteld *Ongemak*, over de relaties tussen de zes Caribische eilanden en Nederland, waar het ongemak en de knelpunten in de relatie zitten en hoe het beter zou kunnen. Hierbij werd speciale aandacht gegeven aan het democratisch tekort in het Koninkrijk, en verschillende opties om het democratisch tekort te verhelpen.

Aansluitend vond er een gedachtewisseling plaats, waarbij de sprekers tevens vragen beantwoorden vanuit de delegaties. De vraag die daarbij centraal kwam te staan is of de oplossing van het democratische tekort gezocht moet worden in aanpassingen aan de structuur van het Koninkrijk (Statuut) of dat binnen de bestaande structuur voldoende mogelijkheden bestaan om concrete problemen op te lossen.

Met betrekking tot eventuele structuurwijzigingen hebben de delegaties met elkaar van gedachten gewisseld over de verschillende alternatieven voor het verminderen van het democratisch tekort – zoals het Deens model, rechtstreeks kiesrecht in de Landen voor de verkiezingen van Eerste en Tweede Kamer of een apart Koninkrijksparlement – en de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven. Hierbij spelen de staatkundige structuur en verschillende andere factoren mee, zoals de geografische afstand tussen de landen in het Koninkrijk, de verschillende type uitdagingen waar de landen voor staan, de verschillen in bevolkingsomvang, en de rol die taal speelt binnen het Koninkrijk. De parlementen dringen er bij de regeringen op aan om te komen tot een mogelijke oplossing van het democratisch tekort.

Presentatie en bespreking kolonialisme en slavernijverleden
Het brede thema 'kolonialisme en slavernijverleden' stond voor het eerst op de agenda van het IPKO. Ten einde stof tot nadenken te geven ten behoeve van de gedachtewisseling van de parlementariërs uit de vier landen onderling in de deelgroepen, gaven drie inleiders een korte presentatie over hoe zij met dit onderwerp aan de slag zijn gegaan.

Dr. V.T. Smeulders, hoofd van de Afdeling Geschiedenis van het Rijksmuseum, vertelde hoe in h Rijksmuseum is gewerkt aan de totstandkoming van de tentoonstelling Slavernij, waarbij zowel

5.1.2.e

materieel als immaterieel erfgoed werd gepresenteerd. Rode draad van de tentoonstelling was de persoonlijke geschiedenis van tien historische figuren van Tula en Lohkay tot Oopjen en Paulus, steeds verteld door mensen uit deze tijd. De tentoonstelling trok bij de opening in COVID-tijden 1,2 miljoen digitale kijkers, alle nationale kranten gaven goede recensies en ook wereldwijd was er veel aandacht, niet in de laatste plaats vanuit de Verenigde Naties, die ook een follow-up maakten.

Dhr. M. Bindraban, projectleider Dialoog & Educatie van het Stadsprogramma Koloniaal en Slavernijverleden van de gemeente Rotterdam, schetste een beeld van de Rotterdamse aanpak. Rotterdam is een stad met maar liefst 170 verschillende nationaliteiten. Het programma Koloniaal en Slavernijverleden werd opgezet omdat de negatieve effecten van dit koloniale en slavernijverleden nog steeds zichtbaar zijn in het heden. Niet alleen werd Rotterdams rol in het koloniale en slavernijverleden onderzocht en gedocumenteerd, tevens werd de dialoog met de verschillende gemeenschappen in de stad over dit onderwerp gestimuleerd. De dialoog over en de verwerking van dit verleden werd verder geconcretiseerd door de excuses die de burgemeester van de stad aanbood op 10 december 2021 voor Rotterdams rol in het systeem van kolonialisme en slavernij vanaf 1600. Daarnaast is een gemeentelijke subsidieregeling in het leven geroepen voor de empowerment van de verschillende gemeenschappen in de stad, en is een zogenaamde *heritage desk* opgericht voor diegenen die meer te weten willen komen over hun voorouders (roots). Bindraban benadrukte het belang van woorden, maar betoogde tevens dat dat woorden moeten worden gesubstantieerd door daden, willen we in de verwerking van dit koloniale en slavernijverleden met elkaar verder komen.

Dhr. G.F. Bacilio, coördinator dialoogtafels slavernij en doorwerking slavernijverleden op Curaçao, en tevens dichter, hield het IPKO voor dat het koloniale en slavernijverleden doorwerkt in het heden en onder andere zichtbaar tot uitdrukking komt in armoede, onwetendheid, ongelijkheid, kansloosheid en gebrekkig onderwijs. Hij stelde dat de Nederlandse staat nu aan zet is. Er is behoefte aan erkenning, excuses, heling en herstel. Het een kan niet zonder het ander, omdat anders woorden betekenisloos blijven. Hij sprak de hoop uit dat het IPKO hieraan een bijdrage kan leveren. Ook onderstreepte hij het belang van betrokkenheid en inbreng vanuit het Platforma Sklabitut i Herensha di Sklabitut (PSHS) bij het vormgeven en het zetten van concrete stappen in dit proces.

Na afloop van deze presentaties volgde een korte, informatieve vragenronde. Daarna gingen de deelnemers in twee groepen uiteen om daar verder te praten over de persoonlijke ervaringen, beelden, ideeën en opvattingen die bij ieder van de IPKO-deelnemers bij dit onderwerp opkomen, en met name ook hoe deze doorwerken in de afzonderlijke landen en in de relaties binnen het Koninkrijk. Deze eerste gedachtewisseling is bedoeld om dit beter te begrijpen en de parlementen zullen deze gedachtewisseling ook in IPKO-verband voortzetten.

Werkbezoeken

Op donderdag hebben de delegaties een werkbezoek gebracht aan de Floriade in Almere. In de ochtend bezochten de delegaties de hogeschool Aeres, waar zij van lector dr. E.C. de Bruin een presentatie hebben gekregen over circulaire economie. De *Life Cycle Assesment,* waarvan grondstoffen, verwerking, productie, verspreiding, gebruik en *end of life* deel uitmaken, werd toegelicht. Ook is tijd besteed aan zoutwater aquaponics, insect gebaseerde bioconversie en de manier waarop van restafval proteïne kan worden gemaakt.

Aansluitend gaf lector dr. E.J. Veen vanuit een meer sociologisch perspectief een presentatie over de samenstelling van de bevolking van Almere en hoe deze de lokale productie en consumptie beïnvloedt. Tevens gaf zij aan op welke wijze de wetenschap en lokale partijen voornoemde consumptiepatronen trachten te beïnvloeden, met een beperkt resultaat als gevolg van de *cost of doing business*.

Na de lunch ontvingen de delegaties een rondleiding over het terrein van de Floriade, waarbij een bezoek is gebracht aan de Grote Kas, het paviljoen van Suriname (in aanwezigheid van de ambassadeur van Suriname in Nederland), de Dutch Innovation Experience en Circuloco, waar makers, kunstenaars en bedrijven samenwerken aan circulariteit.

In de middag hebben de delegaties presentaties ontvangen van H.J. Hulsman en dr. A.M. Contrera van Wageningen University and Research. Mw. Hulsman informeerde de delegaties over de verschillende programma's en projecten van de WUR in Zuid-Amerika en het Caribisch gebied, en de samenwerking van de universiteit met onderwijs- en onderzoeksinstellingen aldaar, zoals de *lighthouse farms* op Cuba, de ondersteuning van kleine fruittelers op Haïti of het herstel van het

5.1.2.e

5.1.2.e

koraal in Caribisch Nederland. De WUR verwacht begin 2023 een strategie te kunnen presenteren voor hun werk op het gebied van specifieke uitdagingen waar *small island developing states* mee te maken hebben.

Dr. A.M. Contreras informeerde de IPKO-deelnemers over de Sargassum-problematiek waarmee de Caribische eilanden worden geconfronteerd. Het betreft een wereldwijde problematiek van grote oppervlakten drijvend zeewier die internationaal moet worden aangepakt. Om de socio-ecologische impact van Sargassum te beperken, moet verhinderd worden dat het aan de kust spoelt en zal het bij voorkeur dicht bij de kust moeten worden bestreden. Momenteel wordt ook onderzoek gedaan naar hoe Sargassum nuttig gebruikt kan worden, wat de risico's daarbij zijn en wat de mogelijkheden en de maatschappelijke baten (bijvoorbeeld in termen van werkgelegenheid) kunnen zijn.

Dankwoord
Het IPKO dankt alle inleiders, sprekers en gastgevers voor hun bereidwillige medewerking en informatieve bijdrage aan het programma.

5.1.2.e

Agendapunten volgend IPKO

Het presidium beraadt zich op agendapunten voor het volgende IPKO. In een videoconferentie ter voorbereiding op het komende IPKO wordt definitief over de agenda besloten. Het volgende IPKO zal plaatsvinden van 28 februari t/m 3 maart in Curaçao.

Den Haag, Nederland 30 september 2022

Hr. Edgard Vrolijk

5.1.2.e

(Voorzitter Staten van Aruba)

Mw. Charetti America-Francisca

5.1.2.e

(Voorzitter Staten van Curaçao)

Mw. Grisha H-Yi-er-Marten

5.1.2.e

(Voorzitter Staten van Sint Maarten)

5.1.2.e

Hr. Paul Rosenmöller

5.1.2.e

(Staten-Generaal Nederland)

5.1.2.e

BIJLAGE I

LEDEN VAN DE DEELNEMENDE DELEGATIES

DELEGATIE STATEN VAN ARUBA
E.G.A. Vrolijk (delegatieleider)
S.M. Tromp-Lee
H.W.G. Tevreden
L.J. Christiaans-Yarzagaray
A.S.C. Molina
R.M.J. Raymond
A.L. Dowers
R.R. Santos do Nascimento
G.J. Croes
M.J. Lopez-Tromp
M.J. Mansur
H.Ch.J. Hek (griffier)

DELEGATIE STATEN VAN CURACAO
C.M. America-Francisca (delegatieleider)
A.C.M. Thodé
S.P. Osepa
Q.C.O. Girigorie
G.M. Mc William
R.F. Calmes
M.G. Martines
S.R. Cijntje (griffier)
G.S.A. Maduro (jurist)

DELEGATIE STATEN VAN SINT MAARTEN
G.S. Heyliger-Marten (delegatieleider)
R. Brison
G.C. Pantophlet
M.D. Gumbs
S.A. Wescot-Williams
C.E. Brownbill
C.T. Emmanuel
A.E. Arrindell
S.L. Duncan
L.N.L. de Weever
G.J. Richardson (griffier)

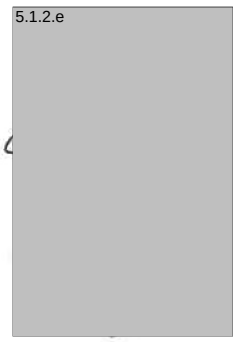
NEDERLANDSE DELEGATIE

Tweede Kamer
M. Paul (voorzitter IPKO)
R.J. Kamminga
J. Wuite
J.A.M.J. van den Berg

5.1.2.e

K. Bouchallikh
D.G.M. Ceder
S.H. Simons
N.L. den Haan
E.A.M. Meijers (griffier)

Eerste Kamer
P. Rosenmöller (delegatieleider)
A.J.A. Beukering
A. Jorritsma
J.E.E. Keunen
M.G.H.C. Oomen-Ruijten
J.J. Atsma
B.O. Dittrich
J. Recourt
A.M.V. Gerkens
P. Nicolaï
F.J. Bergman (griffier)



BIJLAGE II

PROGRAMMA INTERPARLEMENTAIR KONINKRIJKSOVERLEG 27 -30 SEPTEMBER 2022

DINSDAG 27 SEPTEMBER 2022

09.00-09.45 uur	Inloop
09.15-09.30 uur	Begroeting Presidiumleden door Voorzitter Eerste Kamer
09.30-10.00 uur	Presidium
10.00-10.05 uur	Opening door Voorzitter IPKO
10.05-10.20 uur	Openingsspeeches delegatieleiders
10.20-11.00 uur	Presentaties per land Aruba en Curaçao
11.00-11.20 uur	Groepsfoto
11.20-12.00 uur	Presentaties per land Sint Maarten en Nederland
12.00-12.30 uur	Verplaatsing naar Tweede Kamer
12.30-14.00 uur	Lunch aangeboden door Voorzitter Tweede Kamer
14.00-15.30 uur	Presentatie Staatsraden mr.dr. N.J. Schrijver en P.R.J. Comenencia MA over ongevraagd advies Raad van State Koninkrijk, verdragen en het Unierecht, aansluitend gedachtewisseling
15.45-16.45 uur	Bespreking consensusrijkswetten in deelgroepen
16.45-17.00 uur	Plenaire terugkoppeling bespreking consensusrijkswetten

WOENSDAG 28 SEPTEMBER 2022

10.45-11.00 uur	Inloop
11.00-12.30 uur	Presentatie samenwerking/democratisch tekort binnen het Koninkrijk door prof. dr. G.J. Oostindie en dr. W.P. Veenendaal, aansluitend gedachtewisseling
12.30-14.00 uur	Lunch
14.00-15.45 uur	Presentaties over kolonialisme en slavernijverleden door dr. V.T. Smeulders, M. Bindraban en G. Bacilio, aansluitend Q&A
16.00-17.00 uur	Bespreking kolonialisme en slavernijverleden in deelgroepen

DONDERDAG 29 SEPTEMBER 2022

08.30 uur	Vertrek vanuit Den Haag naar Floriade
10.15-12.00 uur	Aeres - presentaties door hoogleraren dr. E.C. de Bruin en dr. E.J. Veen
12.00-13.00 uur	Lunch
13.00-14.30 uur	Rondleiding Floriade
15.00-17.00 uur	Wageningen University and Research - presentaties door H.J. Hulsman en dr. A.M. Contreras
18.30-21.00 uur	Diner aangeboden door Voorzitter Eerste Kamer

VRIJDAG 30 SEPTEMBER 2022

09.30-10.00 uur	Delegatieoverleggen
10.00-10.30 uur	Presidium
10.45-11.45 uur	Vaststellen afsprakenlijst
12.00-13.30 uur	Lunch
14.00-15.00 uur	Ondertekening afsprakenlijst en persconferentie

5.1.2.e

Bijlage 6

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 031 (R2161) Regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Op 4 april jl. zijn de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut een onderlinge regeling overeengekomen voor samenwerking binnen het Koninkrijk ter uitvoering van hervormingen in de publieke sector van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (Bijlage bij Kamerstuk 36 200 IV, nr. 60). Deze onderlinge regeling is op 4 april jl. aangeboden aan Uw Kamer.

Met deze onderlinge regeling wordt een juridische grondslag gecreëerd voor een samenwerking die reeds in het jaar 2020, het jaar dat de Covid-19-pandemie uitbrak, is gestart. Voor de juridische vormgeving van deze samenwerking werd aanvankelijk ingezet op een consensusrijkswet. Het voorstel hiertoe, de rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling, is op 9 februari 2022 ingediend bij de Tweede Kamer en gelijktijdig aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezonden.

In genoemde volksvertegenwoordigingen bleek dit voorstel, gelet op de verslagen die hierover werden uitgebracht, echter op onvoldoende draagvlak te kunnen rekenen. Teneinde tegemoet te komen aan de bezwaren van de volksvertegenwoordigingen, is door de regeringen het afgelopen jaar gewerkt aan een alternatieve opzet voor bovengenoemde samenwerking. Het resultaat hiervan is inmiddels gereed. Daartoe gemachtigd door de Koning trek ik het voorstel van wet hierbij in. Dit betekent dat ik geen nota zal uitbrengen naar aanleiding van de verslagen van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties en van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

kst-36031-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

RIJKSMINISTERRAAD TREKT COHO-WET IN

28 april 2023, 12:15

Delen met anderen

Den Haag – De rijkswet Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling is nu ook officieel voltooid verleden tijd. De Rijksministerraad heeft zojuist besloten het omstreden wetsvoorstel in te trekken. De weg daarvoor werd op 4 april vrijgemaakt met de ondertekening door Curaçao, Aruba en Sint Maarten van een onderlinge regeling met Nederland.

Nadat in het voorjaar van 2020 de economieën van de Caribische landen als gevolg van de coronacrisis volledig instortten sprong Nederland bij met humanitaire hulp en begrotingssteun in de vorm van leningen. De voorwaarden zoals ingrijpende hervormingen werden vastgelegd in zogeheten landspakketten. In juli 2020 presenteerde toenmalig staatssecretaris van Koninkrijksrelaties Knops de consensusrijkswet COHO waarmee hij het toezicht op de uitvoering van de landspakketten wilde regelen.

De regeringen in Willemstad, Oranjestad en Philipsburg vonden dat hun autonomie werd aangetast, maar gingen met de rug tegen de muur (de kas was leeg) akkoord. Gesterkt door het vernietigende oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk gooiden de parlementen de kont tegen de krib. Staatssecretaris Van Huffelen liet daarop doorschemeren open te staan voor een alternatief. Dat werden de onderlinge regelingen, inhoudelijk heeft dat weinig veranderd, maar het toezicht door Nederland op de uitvoering is geschrapt.

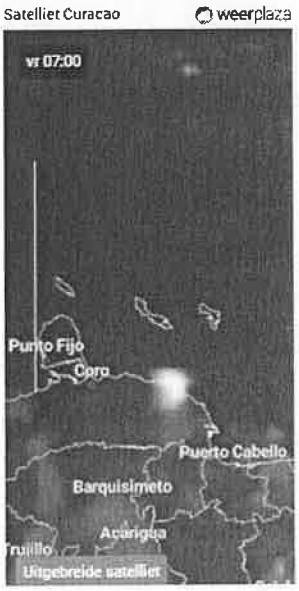
Op voorstel van Van Huffelen stemde de Rijksministerraad er vanmorgen mee in de COHO-wet in te trekken.

Uit de besluitenlijst van de Rijksministerraad

Op 4 april 2023 zijn de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut een onderlinge regeling overeengekomen voor samenwerking binnen het Koninkrijk ter uitvoering van hervormingen in de publieke sector van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Met deze onderlinge regeling wordt een juridische grondslag gecreëerd voor een samenwerking die reeds in het jaar 2020, het jaar dat de Covid-19-pandemie uitbrak, is gestart. Voor de juridische vormgeving van deze samenwerking werd aanvankelijk ingezet op een consensusrijkswet. Het voorstel hiertoe, de rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO), is op 9 februari 2022 ingediend bij de Tweede Kamer en gelijktijdig aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezonden. In genoemde volksvertegenwoordigingen bleek dit voorstel echter op onvoldoende draagvlak te kunnen rekenen. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de volksvertegenwoordigingen, is door de regeringen het afgelopen jaar gewerkt aan een alternatieve opzet voor bovengenoemde samenwerking. Nu het resultaat hiervan ondertekend is, is de weg vrij om het voorstel van rijkswet COHO in te trekken.



Met ruim 40.000 lezers verspreid over alle koninkrijksdelen is DossierKoninkrijksrelaties.nl een effectief platform voor adverteerders. Mail voor meer informatie en tarieven naar: info@dossierkoninkrijksrelaties.nl



Amsterdam
29 augustus 2025 14:15:10

Curaçao
29 augustus 2025 08:15:10

Onderlinge Regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, voor samenwerking binnen het Koninkrijk ter uitvoering van hervormingen in de publieke sector van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen)

De regeringen van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende dat:

de COVID-19 pandemie ernstige financieel-economische en sociale gevolgen heeft gehad voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en dat het daardoor voor deze Landen noodzakelijk is om de economische weerbaarheid en bestuurskracht te verhogen;

de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten het wenselijk achten de nodige hervormingen in de publieke sector ter verhoging van de economische weerbaarheid en bestuurskracht daadkrachtig en in samenwerking met de regering van Nederland uit te voeren;

de regering van Nederland ondersteuning wenst te bieden en in dat verband op 13 november, 2 november en 22 december 2020 met de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten de door elk Land wenselijk geachte hervormingen ter bevordering van de economische weerbaarheid en versterking van de bestuurskracht hebben vastgelegd in onderscheidenlijke landspakketten;

het wenselijk is om een werkwijze vast te stellen voor de samenwerking tussen enerzijds Nederland en anderzijds Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten ter ondersteuning en uitvoering van de in de landspakketten opgenomen hervormingen;

eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid binnen deze samenwerking de leidende beginselen vormen en de eerbiediging van de staatsrechtelijke positie en bevoegdheden van de regeringen en de Staten van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten conform het Statuut en het landsrecht hierbij als uitgangspunt geldt;

Komen als volgt overeen:

§1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze onderlinge regeling wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

a. hervormingsprojecten, -programma's en -maatregelen: de hervormingsprojecten, -programma's en -maatregelen die vereist zijn voor het bereiken van de beleidsdoelen, genoemd in een landspakket;

b. Landen: Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
c. landspakket: een landspakket als bedoeld in artikel 3;
d. minister: de vakminister van een land die politieke verantwoordelijkheid draagt voor een beleidsterrein of onderdeel van het landspakket;
e. Minister van Algemene Zaken: de Minister van Algemene Zaken van onderscheidenlijk Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
f. Ministers van Algemene Zaken: de Ministers van Algemene Zaken van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten;
g. Ministers: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de Minister van Algemene Zaken;
h. overheidsorgaan: een bij of krachtens de Staatsregeling van Aruba, van Curaçao of van Sint Maarten of onderlinge regeling in de zin van artikel 38 van het Statuut ingesteld bestuursorgaan of andere instantie die met openbaar gezag is bekleed;
i. plan van aanpak: een plan van aanpak als bedoeld in artikel 6;
j. reglement: het reglement bedoeld in artikel 4, vijfde lid, bevattende nadere regels met betrekking tot de gezamenlijke werkwijze van de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie;
k. Staten: de Staten van onderscheidenlijk Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
l. Statuut: Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;
m. uitvoeringsagenda: een uitvoeringsagenda als bedoeld in artikel 5;
n. uitvoeringsrapportage: een uitvoeringsrapportage als bedoeld in artikel 7;
o. Uitvoeringsorganisaties: de uitvoeringsorganisaties, bedoeld in artikel 4, eerste lid;
p. Volksvertegenwoordiging: de Staten van Aruba, van Curaçao, van Sint-Maarten, en de Staten-Generaal;
q. Werkorganisatie: de werkorganisatie, bedoeld in artikel 4, derde lid.

Artikel 2 Doel

Het doel van deze onderlinge regeling is om hervormingen in de publieke sectoren van de Landen door te voeren, teneinde de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen te verhogen. De hervormingen vinden op verantwoorde wijze plaats, rekening houdend met de sociaaleconomische omstandigheden en capaciteit van elk Land.

§2. Werkwijze bij uitvoering Landspakketten

Artikel 3 Landspakket

1. De afspraken over de hervormingen in de publieke sector van een land zijn neergelegd in het landspakket van elk land.
2. Een landspakket is een samenhangend pakket van beleidsdoelen, hervormingsmaatregelen en investeringen gericht op het bereiken van het doel, bedoeld in artikel 2.
3. Een landspakket kan tussentijds door de regering van Nederland en de regering van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten bij onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut, worden gewijzigd. Een wijziging komt niet tot

stand dan nadat de Staten van het betrokken land gedurende tien werkdagen in de gelegenheid zijn gesteld om kennis te nemen van het ontwerp ervan en hun eventuele wensen of bezwaren ter kennis van de Minister van Algemene Zaken te brengen.

Artikel 4 Uitvoering en samenwerking

1. De coördinatie van de uitvoering van de landspakketten berust in de landen bij de Ministers van Algemene Zaken. Zij worden hierin bijgestaan door onder hen ressorterende Uitvoeringsorganisaties.
2. De medewerkers van een Uitvoeringsorganisatie worden aangewezen door de betrokken Minister van Algemene Zaken. De Ministers van Algemene Zaken stellen elk een werkwijze vast voor de onder hen ressorterende Uitvoeringsorganisatie.
3. Ten behoeve van de implementatie van de landspakketten werken Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland samen. De coördinatie voor Nederland berust bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze wordt hierin bijgestaan door een onder hem ressorterende Werkorganisatie.
4. De Uitvoeringsorganisaties en de Werkorganisatie hebben tot taak het gezamenlijk ondersteunen, begeleiden en monitoren van de uitvoering van hervormingen met betrekking tot de in een landspakket omschreven onderwerpen, zoals nader uitgewerkt in een uitvoeringsagenda en, voor zover relevant, in een plan van aanpak.
5. De Uitvoeringsorganisaties en de Werkorganisatie voeren hun taken, bedoeld in het vierde lid, in overleg met elkaar uit. De Ministers stellen een reglement vast met nadere regels over de gezamenlijke werkwijze van de Ministers en van de Uitvoeringsorganisatie van een land en de Werkorganisatie. De reglementen worden als bijlagen A, B en C bij deze onderlinge regeling opgenomen. Een reglement kan voor elk land worden aangepast als de Ministers daarover overeenstemming bereiken.
6. De Landen en Nederland verstrekken elkaar, met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen en andere wettelijke verplichtingen die in elk land gelden, alle gegevens en inlichtingen die redelijkerwijs nodig zijn voor het uitvoeren van de taken, bedoeld in het vierde lid.

Artikel 5 Uitvoeringsagenda

1. De Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie stellen ter verwezenlijking van het landspakket ieder half jaar en, zo nodig, tussentijds gezamenlijk een concept voor een uitvoeringsagenda op. Nadat het concept is opgesteld, wordt dit ter vaststelling aan de Ministers voorgelegd. De afspraken over resultaten in een uitvoeringsagenda vormen de basis waarop de voortgang, bedoeld in artikel 7, tweede lid, wordt beoordeeld.
2. Een uitvoeringsagenda bevat in ieder geval de hervormingsprojecten, -programma's en -maatregelen die in de periode waar de uitvoeringsagenda op ziet worden voorbereid of uitgevoerd, onder vermelding van de te realiseren resultaten en daarbij behorende termijnen.
3. Een uitvoeringsagenda houdt rekening met de uitvoerbaarheid en de specifieke omstandigheden van het desbetreffende Land.
4. Als de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie geen overeenstemming bereiken over het concept voor een uitvoeringsagenda of een deel daarvan, treden de Ministers

zo spoedig mogelijk met elkaar in overleg om tot overeenstemming te komen. Als dit overleg niet binnen drie weken tot overeenstemming leidt, starten zij een bemiddelingstraject volgens de procedure, bedoeld in artikel 8.

5. De delen van de uitvoeringsagenda waarover bestuurlijke overeenstemming bestaat, worden uitgevoerd met ingang van de periode waarop de uitvoeringsagenda betrekking heeft.
6. Nadat een uitvoeringsagenda in zijn geheel is vastgesteld, wordt deze, na afstemming tussen de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie, toegezonden aan de volksvertegenwoordigingen die het aangaan.

Artikel 6 Plan van aanpak

1. Een minister of, voor zover van toepassing, een overheidsorgaan die het aangaat kan ter uitvoering van de in een uitvoeringsagenda omschreven activiteiten een concept voor een plan van aanpak opstellen voor de ontwikkeling en uitvoering van een hervormingsproject, -programma of -maatregel. Nadat het concept is opgesteld, wordt dit na instemming van de Minister van Algemene Zaken of Raad van Ministers van een land en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld. Deze procedure wordt nader uitgewerkt in het reglement.
2. Een plan van aanpak bevat, voor zover relevant, in ieder geval:
   a. een beschrijving van de te bereiken doelen, op te leveren producten en bijbehorende actiepunten;
   b. een begroting tot dekking van de benodigde financiële middelen;
   c. het tijdpad voor de uitvoering van een hervormingsproject, -programma of -maatregel;
   d. een beschrijving van de benodigde deskundigheid en uitvoeringscapaciteit;
   e. een beschrijving van de vereiste regelgeving en het daarbij behorend wetgevingsproces, inclusief een wetgevingstoets;
   f. afspraken over de rapportagelijnen;
   g. een verdeling van de verantwoordelijkheden;
   h. een uitvoerbaarheidstoets;
   i. een risicoparagraaf.
3. De instemming, bedoeld in het eerste lid, wordt alleen onthouden, als een plan van aanpak in strijd is met de in een uitvoeringsagenda omschreven doelstellingen en beoogde resultaten of niet voorziet in de vereisten, bedoeld in het tweede lid. Onthouding van instemming vindt niet plaats dan nadat aan de minister of, voor zover van toepassing, het overheidsorgaan die het aangaat gelegenheid tot overleg is geboden. Als dit overleg niet tot overeenstemming leidt, starten de Ministers een bemiddelingstraject. De procedure, bedoeld in artikel 8, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7 Uitvoeringsrapportage

1. De Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie stellen ieder halfjaar en, zo nodig, tussentijds gezamenlijk een concept voor een uitvoeringsrapportage op. Nadat het concept is opgesteld, wordt dit ter vaststelling aan de Ministers voorgelegd.

2. Een uitvoeringsrapportage bevat een overzicht van de voortgang met betrekking tot de uitvoering van het landspakket, de uitvoeringsagenda en, voor zover relevant, de plannen van aanpak.
3. Nadat een uitvoeringsrapportage is vastgesteld, wordt deze, na afstemming tussen de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie, verzonden naar de volksvertegenwoordigingen die het aangaan. Als de vaststelling van een uitvoeringsrapportage wordt vertraagd door een bemiddelingstraject als bedoeld in het vierde lid, worden de betreffende volksvertegenwoordigingen, na afstemming tussen de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie, hiervan in kennis gesteld.
4. Als de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie geen overeenstemming bereiken over een concept voor een uitvoeringsrapportage, treden de Ministers zo spoedig mogelijk met elkaar in overleg om tot overeenstemming te komen. Als dit overleg niet binnen drie weken tot overeenstemming leidt, starten zij een bemiddelingstraject volgens de procedure, bedoeld in artikel 8.
5. Als in de bemiddeling geen overeenstemming wordt bereikt, wordt het in artikel 8, derde lid, bedoelde verslag bij de uitvoeringsrapportage gevoegd. In de uitvoeringsrapportage wordt voor het onderdeel waarop de bemiddeling ziet dan volstaan met een verwijzing naar dit verslag.

Artikel 8 Bemiddeling

1. Als de Ministers geen overeenstemming bereiken in de gevallen, bedoeld in artikel 5, vierde lid, artikel 6, derde lid, artikel 7, vierde lid, artikel 10, tweede lid, onder a, of artikel 11, vijfde lid, wijzen zij binnen twee weken na afloop van het overleg tussen de Ministers een onafhankelijke bemiddelaar aan. De bemiddeling is erop gericht om de Ministers alsnog tot overeenstemming te laten komen. In de opdracht aan de bemiddelaar beschrijven de Ministers het onderwerp waarover een meningsverschil bestaat
2. De bemiddelaar doet binnen vier weken een voorstel dat ertoe strekt om alsnog overeenstemming te bereiken.
3. De Ministers en andere betrokken partijen, waaronder ministers, de Uitvoeringsorganisatie en de Werkorganisatie, verlenen de bemiddelaar hiertoe de medewerking die deze redelijkerwijs nodig heeft voor de vervulling van zijn taak.
4. Als de Ministers het voorstel, bedoeld in het tweede lid, niet volgen en overeenstemming over de betreffende kwestie uitblijft, stelt de bemiddelaar een verslag op met de conclusies van de bemiddeling. In dit verslag wordt weergegeven op welke puntende Ministers met elkaar van mening verschillen.
5. Aanwijzing van een bemiddelaar vindt plaats op grond van deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring.
6. De bemiddelaar vervult zijn rol onafhankelijk van de Ministers. Een bemiddelaar kan geen minister, staatssecretaris, Kamerlid, Statenlid, echtgenoot, levenspartner of bloed- of aanverwant tot de tweede graad van een minister, staatssecretaris, Kamerlid of Statenlid zijn.
7. Eventuele kosten als gevolg van de bemiddeling worden gelijkelijk door de betrokken landen gedeeld.

8. Als de Ministers binnen twee weken geen overeenstemming bereiken over de aanwijzing van een onafhankelijke bemiddelaar, verzoeken zij de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, onder verstrekking van de opdracht, genoemd in het eerste lid, om hiervoor binnen twee weken een voordracht te doen. Deze voordracht wordt door de Ministers gevolgd. De leden 5, 6 en 7 zijn van toepassing.
9. Als de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba er niet in slaagt om binnen twee weken een voordracht te doen voor de aanwijzing van een bemiddelaar, kan hij deze termijn, onder kennisgeving aan de Ministers, eenmaal met ten hoogste twee weken verlengen.

§3. Financiële ondersteuning uitvoering landspakketten

Artikel 9 Middelen

1. In het kader van het bepaalde in artikel 4, stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middelen beschikbaar ter ondersteuning van het uitvoeren van de landspakketten. Deze middelen kunnen worden aangewend voor:
    a. de financiering van een hervormingsproject, -programma of -maatregel;
    b. het ter beschikking stellen van deskundigheid en uitvoeringscapaciteit.
2. De bekostiging van de middelen, bedoeld in het eerste lid, komt ten laste van de begroting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Op de verstrekking van financiering, bedoeld in het eerste lid, is de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van artikel 4:21, derde lid, afdeling 4.4.2, en de artikelen 4:113, 4:119 en 4:120.

§4. Slotbepalingen

Artikel 10 Evaluatie

1. De Ministers van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zenden binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze onderlinge regeling aan de Volksvertegenwoordiging een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van deze regeling in onderscheidenlijk de Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense praktijk.
2. Met het oog op het verslag, bedoeld in het eerste lid, stellen de Ministers van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiterlijk zes maanden voor het verstrijken van deze termijn gezamenlijk een evaluatiecommissie in. De evaluatiecommissie bestaat uit vijf onafhankelijke leden die op grond van deskundigheid en volgens de volgende procedure worden benoemd:
    a. de voorzitter in overeenstemming met de Ministers van Algemene Zaken;
    b. een lid, aan te wijzen door de Minister van Algemene Zaken van Aruba;

c. een lid, aan te wijzen door de Minister van Algemene Zaken van Curaçao;
d. een lid, aan te wijzen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
e. een lid, aan te wijzen door de Minister van Algemene Zaken van Sint-Maarten.

3. De evaluatiecommissie kan zich ter uitvoering van haar werkzaamheden laten ondersteunen door een of meer secretarissen.
4. De evaluatiecommissie brengt uiterlijk zes maanden nadat deze is ingesteld verslag uit aan de Ministers van Algemene Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Volksvertegenwoordiging. Het verslag bevat gemotiveerde oordelen en aanbevelingen.
5. De instelling van de evaluatiecommissie gaat gepaard met een door de Ministers vastgestelde begroting, waarin de vergoedingen voor de leden en secretarissen, alsmede de uitgaven voor de uitvoering van de evaluatie zijn opgenomen.
6. De bekostiging van de begroting van de evaluatiecommissie komt gelijkelijk ten laste van de begrotingen van de ministeries van Algemene Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 11 Inwerkingtreding, verval en beëindiging

1. Deze onderlinge regeling treedt in werking met ingang van de dag van ondertekening ervan.
2. Deze onderlinge regeling vervalt vier jaar na de inwerkingtreding ervan. Zij kan in onderlinge overeenstemming tussen de Ministers en met instemming van de betrokken Staten telkens voor een periode van maximaal twee jaar worden verlengd.
3. De Ministers kunnen in overeenstemming besluiten dat deze onderlinge regeling op een eerder dan het in het tweede lid genoemde tijdstip wordt beëindigd.
4. Na de inwerkingtreding van deze onderlinge regeling berusten de bestaande landspakketten, uitvoeringsagenda's en plannen van aanpak op de artikelen 3, 5 en 6 van deze onderlinge regeling.
5. Als een hervormingsproject, -programma of -maatregel, voortvloeiend uit een uitvoeringsagenda of een plan van aanpak, twee maanden voor het vervallen van deze regeling nog niet is afgerond, terwijl dit project, programma of deze maatregel financieel is ondersteund ingevolge artikel 9, treedt de Uitvoeringsorganisatie van het betrokken Land met de Werkorganisatie in overleg om afspraken te maken over de realisering van het project, programma of deze maatregel na het verval van de regeling. Deze afspraken behoeven de instemming van de Ministers.

Artikel 12 Citeertitel

Deze onderlinge regeling wordt aangehaald als: Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen.

Deze onderlinge regeling zal met de toelichting in het Afkondigingsblad van Aruba, het Publicatieblad van Curaçao, de Staatscourant van Nederland en het Afkondigingsblad van Sint Maarten worden geplaatst.

Aldus overeengekomen in viervoud en ondertekend te 's-Gravenhage op 4 april 2023.

Voor de regering van Aruba:
De Minister-president,

.....
mevrouw mr. Evelyna Wever-Croes

Voor de regering van Curaçao:
De Minister-president,

.....
de heer Gilmar Pisas

Voor de regering van Nederland:
De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

.....
mevrouw drs. Alexandra van Huffelen

Voor de regering van Sint Maarten:
De Minister-president,

.....
mevrouw Silveria Jacobs

Bijlage 7

VOORZITTER DER STATEN
VAN ARUBA

Aan: Regering van Aruba
P/a Ministerraad
L.G. Smith Blvd 76
Alhier

Ons kenmerk: **US/19-20/077**

Oranjestad, **9 juli 2020**

Onderwerp: Motie no. 1
OV no. 27

Ingesloten gelieve U aan te treffen een kopie van motie no. 1, zoals aangenomen in de Openbare Vergadering van de Staten van Aruba op 9 juli 2020, naar de inhoud daarvan zij kortheidshalve verwezen.

De Griffier,

5.1.2.e

mr. drs. Herman Ch. J. Hek

5.1.2.e

De Voorzitter,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

mr. J.E. Thijsen

5.1.2.e

Adres: L.G.Smith Blvd. 72
Tel: 528-4680 – Fax: 528-4681
email: info@parlamento.aw

OV # 27
dd. 9 Juli 2020

PARLAMENTO DI ARUBA

STATEN VAN ARUBA
Ingek. 09 JUL 2020
Volgnr.: IS/979/19-20

Motie no. 1
Fracties MEP-POR-RED-AVP

5.1.2.e

MOTIE

De Staten van Aruba, in een openbare vergadering no. , d.d. 9 juli 2020, inzake toelichting over de door de Nederlandse regering gestelde voorwaarden van toetreding van Aruba tot de Rijkswet Financieel Toezicht (RFT) voor de voortzetting van de financiele steun in het kader van COVID-19, alsmede de instelling bij Rijkswet van de Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curacao en Sint-Maarten en de instemming met additionele voorwaarden op economisch, sociaal, financieel, onderwijs en justitieel gebied"

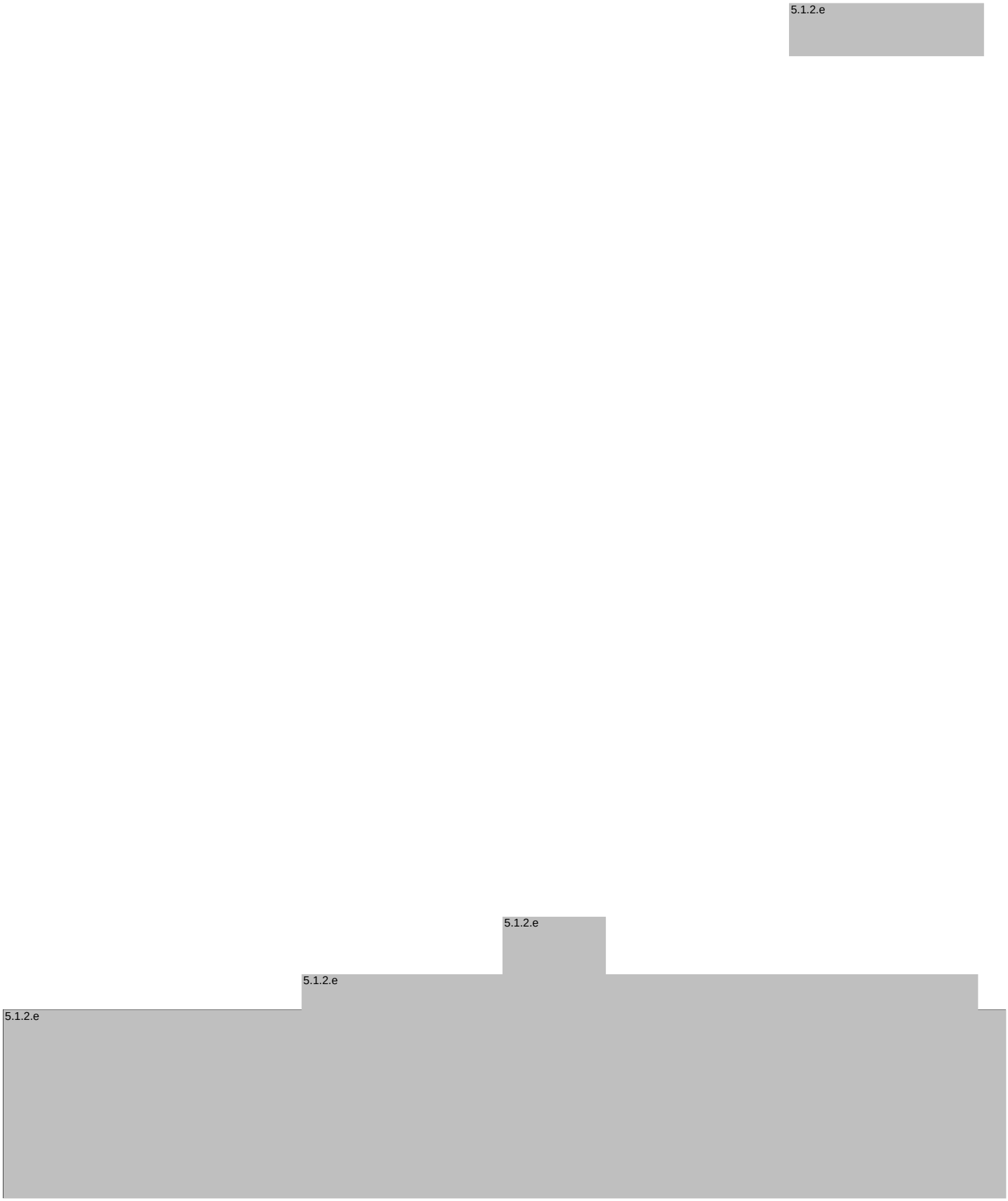
Opgeroepen door de voorzitter der Staten, dhr. mr. J.E. Thijsen.

Overwegende:

- Dat de Regering van Aruba op 6 juli 2020 een vertrouwelijk voorstel heeft ontvangen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de gestelde voorwaarden aan de financiele lening voor de derde tranche;
- Dat dit voorstel gericht is op de wens van Nederland om onder andere een nieuwe entiteit op te richten door middel van een consensus-rijkswet, en dat deze entiteit onder andere voor de uitkering van middelen met betrekking tot de derde tranche van liquiditeitssteun, t.b.v. de COVID crisis, aan Aruba, Curacao en Sint Maarten zal zorgdragen en toezien;
- Dat Nederland voor vrijdag 10 juli 2020 een politiek akkoord over de oprichting van deze nieuwe entiteit eist van de overheden van Aruba, Curacao en Sint Maarten, alvorens Nederland akkoord gaat met de liquiditeitssteun;
- Dat dit handelen tegen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in druist daar het onmogelijk en onethisch is om van een autonoom land te verwachten, binnen een kort tijdbestek voorafgaand aan de definitieve belsuitvorming, een standpunt in te nemen omtrent structurele en staatkundige hervormingen op grond van een lijvig en geheim document;
- Dat de hulp die via deze nieuwe entiteit wordt aangeboden in werkelijkheid een vermomde overname is van de autonomie van Aruba, daar deze entiteit tevens belast zal worden met beleidsmatige aspecten op het gebied van volksgezondheid, economie, justitie, financien en onderwijs;
- Dat de beoogde juridische grondslag een grove inbreuk maakt op de bevoegdheden van de landswetgever door het verheffen van landsaangelegenheden tot Koninkrijksaangelegenheden met uitsluiting van de Staten van Aruba;
- Dat de juiste procedures voor het tot) stand komen van een consensus-rijkswet niet worden gevolgd;

5.1.2.e

5.1.2.e


5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

- Dat de voorgenomen rijksregelgeving de herordening van de rechtsorde binnen het Koninkrijk als gevolg heeft en dat de wijze waarop Nederland handelt om dit te bewerkstelligen niet binnen onze rechtstaat past;
- Dat de voorgenomen toetreding van Aruba tot de Rijkswet financieel toezicht (Rft), alsmede de instelling bij Rijkswet van de Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten op grond van artikel 38 van het Statuut bepaalt dat Nederlandse organen bevoegdheden verkrijgen die inbreuk maken op de constitutionele bevoegdheden van landsorganen, met name, omdat in deze vorm van samenwerking geen rechtseenheid bevorderd dient te worden;
- Dat met de voorgenomen toetreding van Aruba tot de Rijkswet financieel toezicht (Rft), alsmede de instelling bij Rijkswet van de Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten op grond van artikel 38, de economie, de inrichting van de maatschappij, de openbare financiën, het onderwijs en justitie tot 'verschanste' Koninkrijksaangelegenheden (Borman, 2012) zal maken;
- Dat de voorgenomen toetreding van Aruba tot de Rijkswet financieel toezicht (Rft), alsmede de instelling bij Rijkswet van de Caribische Hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten op grond van artikel 38 apert in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inclusief haar Officiële Toelichting, en met de Staatsregeling van Aruba.
- Dat de liquiditeitssteun die Nederland aan Aruba verschaft een lening betreft die terug betaald zal worden door de Arubaanse belastingbetaler en dat Aruba in haar 34 jarig bestaan als autonoom land altijd aan al haar aflossingen met betrekking tot internationale leningen heeft voldaan;

Besluit:

1. Bij de regering aan te dringen om het "Concept Rijkswet Caribische Hervomingsentiteit" af te wijzen;
2. Bij de regering aan te dringen om niet in te stemmen om toe te treden tot de Rijkswet Financieel Toezicht;
3. De regering te verzoeken een tegenvoorstel in te dienen bij de Rijksministerraad;
4. Bij de regering aan te dringen om het dialoog met de Nederlandse regering over het verkrijgen van financiering zonder voorwaarden, voorwaarden die niet in strijd zijn met lokale en internationale wetten en geen negatieve sociaal-economische impact zullen hebben op het leven van de bevolking van Aruba, voort te zetten;

5.1.2.e

5.1.2.e

5. Bij de regering aan te dringen om een strategie voor hestel en ontwikkeling te ontwikkelen om aanvullende financieringsmogelijkheden te verkrijgen ter ondersteuning van het levensonderhoud van de bevolking van Aruba.

En gaat over naar de orde van de dag

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

STATEN VAN ARUBA
STEMMING

AGENDAPUNT: 1 Standpunt vab Staten van Aruba inzake de door de Nederlandse regering gestelde voorwaarden voor de voorzetting van de financiële steun aan Aruba in het kader van COVID-19.

VERGADERING NO: 27 D.D. 9 juli 2020

		VOOR	TEGEN
1.	**mr. J.E. Thijsen**		
2.	**L.J. Christiaans-Yarzagaray, M.Sc.**		
3.	**E.J. H. Croes**		
4.	**D.B. Guedez-Erasmus**		
5.	**H.W.G. Tevreden, B.Sc.**		
6.	**R.G. Tjon, MBA**		
7.	**drs. S.M. Tromp-Lee, B.Ec.**		
8.	**E.G.A. Vrolijk, LL.B.**		
9.	**mr. drs. R.A. Arends**		
10.	**J.J. Arends-Reyes, B.Ed.**		
11.	**R.J. Candelaria**		
12.	**mr. drs. A.L. Dowers**		
13.	**M.B. Lampe**		
14.	**ing. M.E. de Meza**		
15.	**O.B. Sevinger**		
16.	**A.M. Sneek**		
17.	**drs. M.G. Wyatt-Ras**		
18.	**A.A. Howell**		
19.	**D.Y. Maduro**		
20.	**R.S. Croes**		
21.	**D.R.Y. Lejuez**		
	UITSLAG STEMMING	**VOOR:**	**TEGEN:**

HOOFDELIJKE STEMMING: Geen hoofdelijke stemming. De motie wordt unaniem aanvaard.

VOORZITTER DER STATEN
VAN ARUBA

Aan: de Regering van Aruba
P/a Ministerraad
L.G. Smith Blvd 76
Alhier

Ons kenmerk: **US/22-23/086**

Oranjestad, **8 september 2023**

Onderwerp: Motie no. 3
OV no. 25

Ingesloten gelieve U aan te treffen een kopie van motie no. 3, zoals aangenomen in de Openbare Vergadering van de Staten van Aruba op 7 september 2023, naar de inhoud daarvan zij kortheidshalve verwezen.

5.1.2.e

5.1.2.e

mr. drs ek

STATEN VAN ARUBA

De Voorzitter,

5.1.2.e

mr. Edgard G.A. Vrolijk

Adres: L.G.Smith Blvd. 72
Tel: 528-4680 – Fax: 528-4681
email: info@parlamento.aw

Motie no. 3
Fracties: RAIZ-MEP
OV# 25. d.d. 7 Sept 2023. Voortzetting

STATEN VAN ARUBA
Ingek: 07 SEP 2023
Volgnr: IS/1138/22-23

5.1.2.e

PARLAMENTO DI ARUBA

MOTIE

van Statenlid Raymicheline (Misha) Raymond, MSc.

De Staten van Aruba, gedurende de openbare vergadering no. 25, op 7 september 2023, inzake een toelichting door de Minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening, mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba,

Overwegende:

- dat de democratische rechten van het Arubaanse volk, en de Arubaanse autonomie, het Arubaanse volk in staat stelt over haar eigen toekomst te bepalen;
- dat de Staten conform de Staatsregeling van Aruba het gehele Arubaanse volk vertegenwoordigt;
- dat de Staten het belang van duurzame overheidsfinanciën en financieel toezicht erkent;
- dat conform de Staatsregeling van Aruba de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land, en verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Land, landsaangelegenheden zijn;
- dat financieel toezicht thans is geregeld in de Landsverordening Aruba financieel toezicht;
- dat de regering het wetgevingstraject voor een ontwerp-landsverordening voor het opnemen van nieuwe begrotingsnormen heeft geïnitieerd en de Raad van Advies inmiddels haar advies heeft vastgesteld;
- dat Aruba vanwege de gevolgen van de COVID-19 pandemie liquiditeitsleningen van Nederland heeft ontvangen;
- dat Nederland deze pandemielening in de vorm van bulletleningen heeft gedaan die na een relatief korte periode geheel afgelost of geherfinancierd moet worden, waarbij aanvankelijk al bekend was dat een gehele aflossing met de aangeboden termijnen niet haalbaar was en dus geherfinancierd moet worden;
- dat Nederland voldoende zekerheid wil dat Aruba de pandemielening terugbetaalt, waarvoor de Staten begrip heeft;

5.1.2.e

- dat de regering van Nederland voor het herfinancieren van de pandemielening een aanbod heeft gedaan inhoudende dat indien Aruba financieel toezicht geregeld bij landsverordening voortzet, een jaarlijkse rente van 6-8% aan Nederland verschuldigd zal zijn, en indien Aruba financieel toezicht bij landsverordening vervangt met financieel toezicht geregeld bij rijkswet, een rente van 3,2% aan Nederland verschuldigd zal zijn, inclusief opslag;
- dat de vorm van zekerheid die de regering van Nederland thans tot stand wil brengen neerkomt op het voorkomen dat Aruba regelgeving voor financieel toezicht voor Aruba eenzijdig kan wijzigen, en ervoor te zorgen dat Nederland formeel zeggenschap krijgt bij het aanpassen van financiële normen voor Aruba;
- dat met het aanbod van de regering van Nederland wordt beoogt Aruba bij rijkswet langdurig te binden aan normen die Aruba niet kan aanpassen en hiermee een afhankelijkheid wordt gecreëerd van Nederlandse ministers en staatssecretarissen, Nederlandse volksvertegenwoordigers, en Nederlandse beleidsvisies voor Aruba;
- dat de Nederlandse bewindspersonen geen verantwoording afleggen aan het Arubaanse volk of diens vertegenwoordigers voor dergelijke politieke besluiten die in de kern een Arubaanse landsgelegenheid betreffen en primair het Arubaanse volk raakt;
- dat de hoogte van de rentepercentage voor het terugbetalen van de pandemielening, gezien de omvang in relatie tot de Arubaanse populatie en landsbegroting, impactvol is voor Aruba;
- dat het aanbod van Nederland feitelijk als gevolg heeft dat de democratische zeggenschap van de Arubaanse burger wordt beperkt;
- dat het door de Nederlandse regering beoogde resultaat als gevolg heeft dat het budgetrecht van de Staten wordt beperkt, en de bevoegdheid om geldende regelgeving betreffende een autonome landsaangelegenheid indien nodig aan te passen wordt ontnomen;
- dat het door de Nederlandse regering beoogde resultaat als gevolg heeft dat meer democratische ongelijkheid wordt gecreëerd tussen de Nederlander woonachtig in Nederland en de Nederlander woonachtig in Aruba, en het democratisch tekort van het Koninkrijk der Nederlanden toeneemt;
- dat Aruba een redelijk alternatief heeft aangeboden met dezelfde strekking met betrekking tot de rentepercentages in relatie tot het wel of niet eenzijdig aanpassen van regelgeving, zonder de democratische rechten van het Arubaanse volk aan te tasten, namelijk met het opnemen van voorwaarden in de herfinancieringsovereenkomst die de hoogte van de rente relateert aan het wel of niet eenzijdig aanpassen van regels voor financieel toezicht;
- dat de Nederlandse regering vooralsnog geen blijk heeft gegeven open te staan voor het toepassen van een preferentiële rente bij het terugbetalen van de pandemielening, zonder een rijkswet;

- dat de Nederlandse regering zodoende de totstandkoming van een rijkswet en beperking van democratische rechten van het Arubaanse volk feitelijk afdwingt, gebruikmakende van een pandemielening als pressiemiddel;
- dat de wijze waarop de Nederlandse regering Aruba vanuit een machtspositie en door toepassing van financiële druk middels een rijkswet beoogt te binden door het buitenspel zetten van de Arubaanse wetgever karakteristieken bevat van koloniaal beleid;
- dat de Staten deze vorm van afdwinging onredelijk en ongepast acht voor de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden en de totstandkoming van consensusrijkswetten;
- dat het beperken van de Arubaanse autonomie en de democratische rechten van het Arubaanse volk geen vereiste is voor het bereiken van duurzame overheidsfinanciën;
- dat het belang van de democratische zeggenschap van het Arubaanse volk niet ondergeschikt is aan het financieel belang van Nederland bij het bepalen van een rentepercentage voor het terugbetalen van de pandemielening;
- dat gezien de financiële en democratische belangen bij de onderhandelingen voor herfinanciering van de pandemielening, en de mogelijke implicaties op zowel korte als lange termijn, zorgvuldige overwegingen, duidelijke motiveringen, transparantie en zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk zijn;

Besluit de regering aan te dringen:

- verder te onderhandelen met de Nederlandse regering over herfinanciering van de pandemielening en daarbij te stellen voorwaarden, met als doel het tot stand brengen van een verantwoorde en redelijke overeenkomst voor het terugbetalen van de pandemielening, met als uitgangspunten duurzame overheidsfinanciën, de democratische zeggenschap van het Arubaanse volk en haar vertegenwoordigers, en de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden;
- het onderhandelingsproces verder te doorlopen op basis van zorgvuldige overwegingen, duidelijke motiveringen, transparantie en zorgvuldige besluitvorming, en daarvoor de nodige ruimte te creëren;
- om bij de voorbereidingen van alle regelgeving inzake financieel toezicht in ieder geval de democratische zeggenschap van het Arubaanse volk en het budgetrecht van de Staten intact te laten en dus niet te beperken;

en gaat over tot de orde van de dag.

5.1.2.e

STATEN VAN ARUBA
STEMMING

AGENDAPUNT: Toelichting door de MinAZ mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba. (IS/1022/22-23, d.d. 24 juli 2023 en IS/1024/22-23, d.d. 26 juli 2023)

VERGADERING NO: 25 D.D. 7 september 2023 (Voortzetting)

MOTIE NO. 3, FRACTIE: RAIZ-MEP

		VOOR	TEGEN
1.	mr. E.G.A. Vrolijk	✓	
2.	M.A. Berlis	✓	
3.	L.J. Christiaans-Yarzagaray, M.Sc.	✓	
4.	D.B. Guedez-Erasmus	✓	
5.	A.S.C. Molina	✓	
6.	H.W.G. Tevreden, B.Sc.	✓	
7.	R.A. Hoek, MA	✓	
8.	S.M. Tromp-Lee, B.Ec.	✓	
9.	dr. A. Vallejo	✓	
10.	mr. G.L. Croes		✓
11.	mr. drs. A.L. Dowers		✓
12.	mr. M.G. Eman		✓
13.	ing. M.E. de Meza		✓
14.	mr. dr. R.R. Santos do Nascimento		✓
15.	O.B. Sevinger		✓
16.	drs. M.G. Wyatt-Ras		✓
17.	R.M.J. Raymond	✓	
18.	R.A. Kamperveen	✓	
19.	A.A. Gunn		✓
20.	drs. M.J. Lopez-Tromp		✓
21.	M.J. Mansur		✓
	UITSLAG STEMMING	VOOR: 11	TEGEN: 10

HOOFDELIJKE STEMMING: Met 11 stemmen voor en 10 stemmen tegen werd motie 3 aangenomen

Motie no. 4
Fracties : RAIZ - MEP
OV#25. d.d. 7 sept. 2023. voortzetting

STATEN VAN ARUBA
Ingek: 07 SEP 2023
Volgnr: IS/1139/22-23

5.1.2.e

PARLAMENTO DI ARUBA

MOTIE

van Statenlid Raymicheline (Misha) Raymond, MSc.

De Staten van Aruba, gedurende de openbare vergadering no. 25, op 7 september 2023, inzake een toelichting door de Minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening, mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba,

Overwegende:

- dat de met de Status Aparte verkregen autonomie de Arubaanse burger democratische rechten toekent waarmee het Arubaanse volk in staat is over haar eigen toekomst te bepalen;
- dat deze rechten cruciaal zijn voor de verdere ontwikkeling van de Arubaanse gemeenschap en voor Aruba als land;

Besluit de regering aan te dringen:

- de democratische rechten van het Arubaanse volk te allen tijde te waarborgen en te bevorderen;

en gaat over tot de orde van de dag.

5.1.2.e

Motie no. 5
Fractie: MEP-RAIZ
OV# 25, d.d. 7 Sept 2023, Voortzetting

PARLAMENTO DI ARUBA

STATEN VAN ARUBA
Ingek: 07 SEP 2023
Volgnr: IS/ 1140/22-23

5.1.2.e

MOTIE

De Staten van Aruba, in de voortzetting van openbare vergadering no. 25, op 7 september 2023, inzake 'Toelichting door de Minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening, mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba. (IS/1022/22-23, d.d. 24 juli 2023 en IS/1024/22-23, d.d. 26 juli 2023) opgeroepen door di Voorzitter der Staten, dhr. mr. E.G.A. Vrolijk.

Overwegende:

- dat Aruba als doel heeft om duurzame overheidsfinanciën te bevorderen;
- dat ook de Nederlandse regering het belang van duurzame overheidsfinanciën voor Aruba erkent;
- dat conform artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten elkander hulp en bijstand verlenen;
- dat Aruba gedurende de Covid-19 pandemie liquiditeitsleningen heeft ontvangen van Nederland in de vorm van bulletleningen;
- dat Aruba deze leningen wil herfinancieren zodat Aruba op een verantwoorde wijze deze leningen terugbetaald aan Nederland;
- dat Aruba als Land aan al haar leningsverplichtingen heeft voldaan, voldoet en heeft de intentie dit te blijven doen;
- dat het gezien het doel van duurzame overheidsfinanciën doelmatig is om Aruba een preferentiële rente aan te bieden, namelijk een rente overeenkomend met de rente die Nederland betaalt, eventueel met een minimale opslag ten gunste van Nederland;
- dat gelet op het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de historische en staatsrechtelijke banden tussen de Landen in het Koninkrijk, en de omstandigheden en noodzaken die de Covid-19 pandemie met zich mee heeft gebracht, het onredelijk is Aruba een hogere rentepercentage dan noodzakelijk is in rekening te brengen voor de herfinanciering van de pandemieleningen;

Besluit de regering aan te dringen:

5.1.2.e

om in lijn met het bovenstaande en met een uiteenzetting van de feiten, verder in gesprek te gaan met de Nederlandse regering om tot een verantwoorde herfinanciering van de pandemieleningen te komen, namelijk tegen een rente overeenkomend met de rente die Nederland betaal, eventueel met een minimale opslag ten gunste van Nederland, en dus in ieder geval niet hoger dan 3,2%;

5.1.2.e

en gaat over tot de orde van de dag.

5.1.2.e

STATEN VAN ARUBA
STEMMING

AGENDAPUNT: Toelichting door de MinAZ mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba. (IS/1022/22-23, d.d. 24 juli 2023 en IS/1024/22-23, d.d. 26 juli 2023)

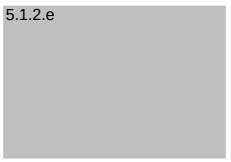
VERGADERING NO: 25 D.D. 7 september 2023 (Voortzetting)

MOTIE NO. 5. FRACTIE: MEP-RAIZ

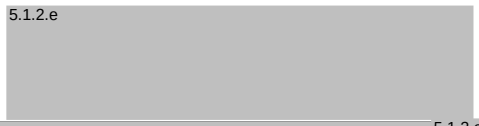
		VOOR	TEGEN
1.	mr. E.G.A. Vrolijk	✓	
2.	M.A. Berlis	✓	
3.	L.J. Christiaans-Yarzagaray, M.Sc.	✓	
4.	D.B. Guedez-Erasmus	✓	
5.	A.S.C. Molina	✓	
6.	H.W.G. Tevreden, B.Sc.	✓	
7.	R.A. Hoek, MA	✓	
8.	S.M. Tromp-Lee, B.Ec.	✓	
9.	dr. A. Vallejo	✓	
10.	mr. G.L. Croes		✓
11.	mr. drs. A.L. Dowers		✓
12.	mr. M.G. Eman		✓
13.	ing. M.E. de Meza		✓
14.	mr. dr. R.R. Santos do Nascimento		✓
15.	O.B. Sevinger		✓
16.	drs. M.G. Wyatt-Ras		✓
17.	R.M.J. Raymond	✓	
18.	R.A. Kamperveen	✓	
19.	A.A. Gunn		✓
20.	drs. M.J. Lopez-Tromp		✓
21.	M.J. Mansur		✓
	UITSLAG STEMMING	VOOR: 11	TEGEN: 10

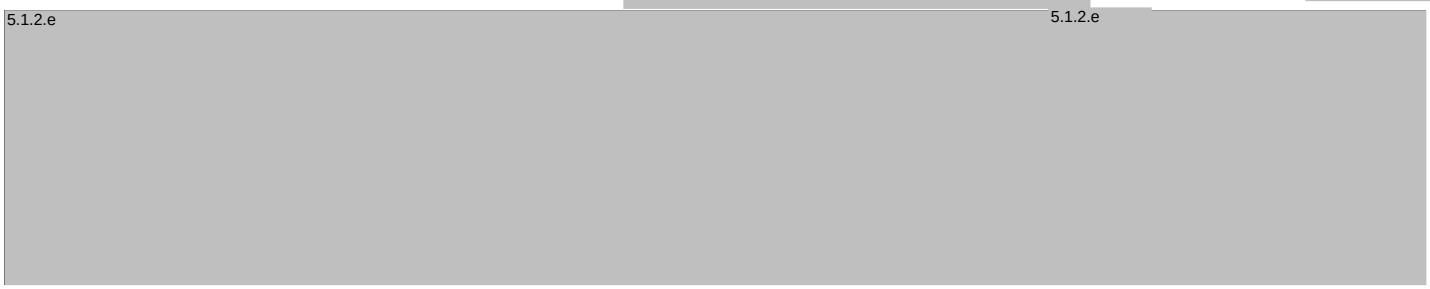
HOOFDELIJKE STEMMING: Met 11 stemmen voor en 10 stemmen tegen wordt motie 5 aangenomen


5.1.2.e


5.1.2.e


5.1.2.e


5.1.2.e


5.1.2.e
5.1.2.e

STATEN VAN ARUBA
STEMMING

AGENDAPUNT: Toelichting door de MinAZ mw. mr. E.C. Wever-Croes over de stand van zaken over de herfinanciering van de liquiditeitslening van Aruba en de Rijkswet Financieel Toezicht Aruba. (IS/1022/22-23, d.d. 24 juli 2023 en IS/1024/22-23, d.d. 26 juli 2023)

VERGADERING NO: 25 D.D. 7 september 2023 (Voortzetting)

MOTIE NO. 7, FRACTIE: MEP

		VOOR	TEGEN
1.	**mr. E.G.A. Vrolijk**	✓	
2.	**M.A. Berlis**	✓	
3.	**L.J. Christiaans-Yarzagaray, M.Sc.**	✓	
4.	**D.B. Guedez-Erasmus**	✓	
5.	**A.S.C. Molina**	✓	
6.	**H.W.G. Tevreden, B.Sc.**	✓	
7.	**R.A. Hoek, MA**	✓	
8.	**S.M. Tromp-Lee, B.Ec.**	✓	
9.	**dr. A. Vallejo**	✓	
10.	**mr. G.L. Croes**		✓
11.	**mr. drs. A.L. Dowers**		✓
12.	**mr. M.G. Eman**		✓
13.	**ing. M.E. de Meza**		✓
14.	**mr. dr. R.R. Santos do Nascimento**		✓
15.	**O.B. Sevinger**		✓
16.	**drs. M.G. Wyatt-Ras**		✓
17.	**R.M.J. Raymond**	✓	
18.	**R.A. Kamperveen**	✓	
19.	**A.A. Gunn**		✓
20.	**drs. M.J. Lopez-Tromp**		✓
21.	**M.J. Mansur**		✓
	UITSLAG STEMMING	**VOOR:** 11	**TEGEN:** 10

HOOFDELIJKE STEMMING: Met 11 stemmen voor en 10 stemmen tegen wordt motie 7 aanvaard.

Bijlage 8

Aruba en Nederland sluiten bestuurlijk akkoord over houdbare overheidsfinanciën

Nieuwsbericht | 24-05-2024 | 00:00

Aruba en Nederland gaan een bestuurlijk akkoord sluiten met afspraken over houdbare overheidsfinanciën op Aruba. Het akkoord is een belangrijke eerste stap om weer te gaan samenwerken aan een rijkswet. In het akkoord spreken de landen met elkaar af dat er een rijkswet komt, waarin onder meer begrotingsnormen en financieel toezicht worden opgenomen. Met het sluiten van het akkoord gaat Aruba een lagere rente betalen voor de Covidleningen. De bespaarde rente kan Aruba besteden aan investeringen in eigen land.



Rente op lening omlaag

Nederland en Aruba zijn al langer in gesprek over het maken van afspraken voor financieel toezicht. Met als doel houdbare overheidsfinanciën en meer ruimte voor investeringen. Dit is van groot belang voor een goed functionerende overheid en duurzame economische ontwikkeling. Het bestuurlijk akkoord volgt op een op 10 oktober 2023 gesloten overeenkomst voor de herfinanciering van de Covidlening. Deze lening is door Nederland aan Aruba verstrekt om de gevolgen van de coronapandemie het hoofd te bieden. In de overeenkomst heeft de lening een looptijd van 20 jaar, tegen een rente van 6,9%. Nadat het bestuurlijk akkoord door beide landen is getekend, wordt de rente verlaagd naar 5,1%. De rente kan worden verlaagd, omdat Nederland met een rijkswet meer zekerheid krijgt over de financiële draagkracht van Aruba.

Begrotingsnormen en financieel beheer

Aruba heeft ermee ingestemd dat er een rijkswet komt. Hierin worden onder meer de definities van de begrotingsnormen, normen voor het financieel beheer en de vormgeving en werking van het financieel toezicht opgenomen. Ook wordt er in de wet geregeld dat Aruba gebruik kan maken van de lopende inschrijving waaronder Nederland inschrijft op leningen. Op deze manier wordt voor Aruba een gunstige financieringsmogelijkheid opengesteld. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) blijft in het kader van het financieel toezicht zowel Aruba als de Rijksministerraad adviseren. Om de nieuwe begrotingsnormen te bepalen, leggen Aruba en Nederland een gezamenlijke onderzoeksvraag voor aan het IMF.

Aruba neemt daarnaast aanvullende bepalingen op in de eigen, nationale regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de kwantificering van de begrotingsnormen en de mogelijkheid om zelf een Begrotingskamer in te richten als adviseur van de Staten en de regering. Wijziging of vaststelling van de nationale regelgeving kan alleen met instemming van de Rijksministerraad.

Verdere renteverlaging bij inwerkingtreding rijkswet

Verder is afgesproken dat als de rijkswet en de betrokken nationale regelgeving niet volgens planning tot stand komen, de rente op de Covidlening weer zal worden verhoogd naar 6,9%. Het voorstel voor de rijkswet dient uiterlijk 1 mei 2025 bij de Tweede Kamer te zijn ingediend voor behandeling. Ook is overeengekomen dat Nederland, ná inwerkingtreding van de rijkswet, de rente op de herfinanciering van de Covidlening verder verlaagt. Nederland verklaart zich ook bereid om ná inwerkingtreding van de rijkswet, een deel van de aflopende buitenlandse leningen van Aruba te herfinancieren tegen de rente die Nederland betaalt, met daarboven een beperkte opslag.

Aruba blijft daarnaast werken aan de uitvoering van de hervormingen in het kader van het landspakket. Het conceptvoorstel voor de RAft wordt ingetrokken.

Bijlage 9

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000228072

Uw referentie

Datum 23 april 2025
Betreft Kennisgeving intrekking voorstel Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft)

Op 4 juni 2024 tekenden de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister-president van Aruba het bestuurlijk akkoord 'Aruba-Nederland rijkswet houdbare overheidsfinanciën'. Daarin kwamen de twee landen overeen dat na instemming van beide regeringen met voornoemd akkoord, het voorstel tot Rijkswet Aruba financieel toezicht (*Kamerstukken II* 36 032 (R2162)) wordt ingetrokken. Om deze reden trek ik, daartoe gemachtigd door de Koning, mede namens de Minister van Financiën, het voorstel van rijkswet hierbij in.

Sinds het bereiken van het bestuurlijk akkoord wordt door vertegenwoordigers van de regeringen van Aruba en Nederland samen gewerkt aan de totstandkoming van een nieuw voorstel van (consensus)rijkswet gericht op het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën van Aruba. In deze (consensus)rijkswet zullen onder meer de begrotingsnormen, normen met betrekking tot financieel beheer en bepalingen met betrekking tot financieel toezicht worden opgenomen. Daarnaast zal Aruba nationale regelgeving opstellen waarin de kwantificering van de normen wordt vastgelegd.[1]

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Zsolt Szabó

[1] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 IV, p. 12-13.

Vertaling Tijdlijn CHE–COHO–RAft – Hybride Rijkswet

2020

13 maart 2020: Aruba registreert de eerste twee gevallen van de COVID-19 pandemie. De regering besluit tot een lockdown, met als gevolg dat de Arubaanse economie onmiddellijk stilvalt, aangezien de grootste economische pijler, het toerisme, compleet tot stilstand komt.
April – mei 2020: Aruba, Curaçao en Sint-Maarten kloppen op basis van artikel 36 van het Statuut aan bij Nederland. Nederland biedt liquiditeitssteun in ruil voor hervormingen (voorwaarden) binnen de landen.
Juni 2020: Nederland wil (1) de Caribische Hervormingsentiteit (CHE) introduceren en instellen om diverse hervormingen door te voeren, en (2) de Rijkswet Aruba Financieel Toezicht (RAft), in ruil voor financiële steun. De Staten spreekt zich vanaf het begin kritisch uit tegen de voorwaarden.
7 juli 2020: Openbare vergadering waarin de minister-president informatie geeft over de liquiditeitssteun en de voorwaarden.
13 november 2020: Aruba en Nederland ondertekenen een akkoord om (1) de hervormingen uit te voeren via het Landspakket, en (2) de twee rijkswetten CHE en RAft het traject te brengen voor advies van de RvS en RvA (**bijlage 1**).

2021

Januari 2021: Nederland verandert de CHE in het COHO (Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling), na kritiek uit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.
31 maart 2021: Openbare vergadering waarin de minister-president uitleg geeft over het COHO.
Mei – juli 2021: De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten onderhandelen met Nederland over de inhoud van het COHO. Een van de grootste kritiekpunten is de mate van Nederlandse controle.

2022

12 februari 2022: De Staten ontvangt de conceptversies van de COHO- en RAft-wetten, evenals de kritische adviezen van de RvS en RvA (**bijlagen 2 en 3**). De Staten moest uiterlijk 20 april 2022 vragen indienen. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten vragen uitstel tot 17 juni om advies te vragen aan deskundigen en departementen. Nederland geeft echter slechts circa drie weken uitstel, tot 13 mei 2022.
Maart 2022: Aruba spreekt zich uit tegen beide rijkswetsconcepten. Zowel de RvS als de RvA hebben zware kritiek op de inhoud van beide rijkswetten.
April 2022: De Staten vergaderen in besloten bijeenkomsten met diverse stakeholders en departementen om hun zienswijzen over COHO en RAft te verzamelen, o.a. ATIA, DWJZ, AHATA, SEPPA, SIMAR, KvK, enz. De bedoeling is om een zo breed mogelijk draagvlak te

creëren gezien de reikwijdte van de wetten.
29 april 2022: In een besloten vergadering spreekt een ruime meerderheid van de Staten haar zorgen uit over de RAft, omdat deze het parlement zou 'bypassen' (waardoor de Staten, de regering niet goed zou kunnen controleren) en de autonomie van Aruba zou ondermijnen.
13 mei 2022: Deadline voor het indienen van vragen over de conceptwetten COHO en RAft (Nederland heeft deze nooit beantwoord). Aruba levert een zeer uitgebreid verslag in. Conclusie: de meerderheid van de Staten is tegen beide rijkswetsconcepten en heeft vele vragen en wijzigingsverzoeken ingediend, ook voor volledige aanpassing (**bijlage 4**).
Zomerreces 2022: De bedoeling was dat Nederland COHO en RAft vóór het reces zou behandelen, maar dat gebeurt niet.
September 2022: De Rijksministerraad besluit de inhoud van COHO aan te passen op basis van de ontvangen kritiek.
September 2022: Tijdens het IPKO spreken de Staten hun afkeuring uit over de manier waarop Nederland met de rijkswet is omgegaan, en worden nieuwe afspraken gemaakt over de omgang met consensusrijkswetten in de toekomst (**bijlage 5**).

2023

13 januari 2023: De landen in het Koninkrijk (Nederland, Aruba, Curaçao, Sint-Maarten) komen overeen dat COHO van tafel gaat. COHO wordt omgezet in een onderlinge regeling. Aruba is hier tevreden over, maar begrijpt niet waarom de RAft, die uit hetzelfde uitgangspunt voortkomt, niet ook van tafel wordt gehaald. De Staten spreekt dit kritisch uit.
April 2023: Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Nederland ondertekenen een onderlinge regeling voor de uitvoering van de hervormingen via het Landspakket, waarbij het COHO wordt ingetrokken (**bijlage 6**).
22 augustus 2023: Openbare vergadering minister-president over de herfinanciering van de liquiditeitssteun.
7 september 2023: Vervolg van de vergadering van 22 augustus. De fractie van MEP dient samen met RAIZ drie moties in (IS/1142/22-23, IS/1138/22-23, IS/1139/22-23), waarin wordt gevraagd om: het intrekken van de RAft, verdere onderhandelingen over een rechtvaardige rente voor Aruba (gezien de pandemiecontext), een wet die de bevoegdheden van het Arubaanse Staten niet ondermijnt, en een duidelijke exitbepaling met realistische voorwaarden (**bijlage 7**).
Oktober 2023: De regering informeert Nederland dat zij niet akkoord gaat met de inhoud van de RAft en ontvangt een rentevoorstel van 6,9% met een looptijd van 20 jaar. De regering accepteert dit, terwijl zij blijft onderhandelen voor een betere rente en de mogelijkheid van een hybride rijkswet.

2024

Januari 2024: De discussies over de RAft en de hybride variant gaan verder. Aruba blijft onderhandelen voor eerlijkere en realistische voorwaarden.
24 mei 2024: Minister-president Evelyn Wever-Croes kondigt in de openbare vergadering aan dat is bereikt dat de RAft van tafel gaat en dat een akkoord is bereikt met Nederland om te blijven onderhandelen over een 'hybride rijkswet'. De rente wordt verlaagd naar 5,1%. Uiterlijk 1 mei 2025 moet het concept van de hybride rijkswet aan het parlement worden aangeboden. Indien er geen akkoord komt, stijgt de rente terug naar 6,9%. De onderhandelingen vinden plaats binnen het kader van de moties van september 2023 (**bijlage 8**).

2025

20 januari 2025: Openbare vergadering minister-president over de RAft.
Maart 2025: De RMR gaat akkoord met het intrekken van de RAft en op 23 april 2025 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer dat de RAft wordt ingetrokken (**bijlage 9**).

Daarnaast is dit onderwerp behandeld in diverse gremia, zoals CKABB, Tripartiet, IPKO, openbare vergaderingen, besloten bijeenkomsten, openbaren bijeenkomsten en commissievergaderingen.

Openbare Vergadering No. 26 Oranjestad, 29 augustus 2025.

Inhoud

1. **Concept Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën**

2. **Concept Memorie van Toelichting op concept Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën**

3. **Concept Voorstel van Rijkswet HOFA**

4. **Concept Memorie van Toelichting op concept Voorstel van Rijkswet HOFA**

LANDSVERORDENING houdende regels inzake de advisering over de ontwerpen van begrotingen en begrotingswijzigingen van het Land door de Begrotingskamer met het oog op de waarborging van houdbare overheidsfinanciën van Aruba (Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën)

ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

DE GOUVERNEUR van Aruba;

In overweging genomen hebbende:

- dat Aruba en Nederland op 4 juni 2024 een bestuurlijk akkoord zijn overeengekomen waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over de totstandbrenging van een nieuw wettelijk kader voor het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën van Aruba;
- dat het in dat kader wenselijk is om bij landsverordening regels te stellen over de advisering over de ontwerpen van begrotingen en begrotingswijzigingen door de Begrotingskamer aan de hand van de daarvoor geldende normen, alsmede over de daarmee samenhangende aangelegenheden;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Artikel 1.1

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

Begrotingskamer: de kamer van de Raad van Advies die belast is met de uitvoering van de taken, genoemd in artikel 37 van de Landsverordening Raad van Advies 2022;

CONCEPT

College:	het College Aruba financieel toezicht;
Minister:	de minister, belast met overheidsfinanciën;
Bank:	de Centrale Bank van Aruba;
Rijkswet:	de Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba;
ontwerp-begroting:	een ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van een begroting ;
ontwerpbegrotingswijziging:	een ontwerp voor een landsverordening tot wijziging van een begroting;
begroting:	een begroting als bedoeld in artikel V.12, eerste, lid, van de Staatsregeling van Aruba;
meerjarenbegroting:	overzicht met de baten en lasten voor ten minste vier op het desbetreffende dienstjaar volgende jaren;
normen:	de normen, bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Rijkswet, alsmede voor zover van toepassing, de uitwerking daarvan in de artikelen 4.1 tot en met 4.3 van deze landsverordening;
collectieve sector:	de collectieve sector, bedoeld in artikel 1, van de Rijkswet;
schuldquote:	de totale geconsolideerde schuld van de collectieve sector;
primair saldo:	het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van het Land exclusief rentelasten;
risicoreserve:	een bestemmingsreserve op de balans van het Land voor de jaarlijkse toevoeging van middelen uit de begroting, die ingezet kunnen worden ter bestendiging van het financieel normenkader bij bijzondere gebeurtenissen of bij daadwerkelijke realisering van andere risico's bij de toepassing van het financieel normenkader.
lening:	1. leningen bedoeld om kapitaaluitgaven voor materiële en immateriële vaste activa te dekken; 2. leningen om uitgaven anders dan bedoeld onder ten 1 te dekken.

CONCEPT

Hoofdstuk 2 – Algemene bevoegdheden van de Begrotingskamer

Artikel 2.1

Onverminderd de in artikel 37 van de Landsverordening Raad van Advies 2022 genoemde taken, kan de Begrotingskamer de regering en de Staten te allen tijde gevraagd en ongevraagd adviseren over alle aangelegenheden betreffende de begrotingen, het financiële beheer van het Land en de verantwoording van de uitvoering van de begrotingen.

Artikel 2.2

1. De Begrotingskamer is bevoegd bij een ieder alle inlichtingen te vragen die hij voor de uitoefening van zijn taken nodig acht.
2. De minister wie zulks aangaat en de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren:
    a. verstrekken aan de Begrotingskamer onverwijld en zonder voorbehoud alle gegevens en inlichtingen die hij voor de uitoefening van zijn taken nodig acht;
    b. verlenen aan de Begrotingskamer dan wel aan de door hem aangewezen vertegenwoordigers, te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle administraties, documenten en andere informatiedragers voor zover dit naar het oordeel van de Begrotingskamer voor de uitoefening van zijn taken nodig is.

Hoofdstuk 3 – De werkzaamheden van de Begrotingskamer

Artikel 3.1

1. De regering zendt uiterlijk op 15 juli van ieder jaar een ontwerpbegroting met de bijbehorende memorie van toelichting aan de Begrotingskamer.
2. In voorkomend geval zendt de regering een ontwerpbegrotingswijziging met de bijbehorende memorie van toelichting binnen 5 dagen na goedkeuring ervan in de ministerraad aan de Begrotingskamer.
3. Onverminderd artikel 19, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies 2022 toetst de Begrotingskamer of de ontwerpbegroting dan wel ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming is met de normen. De Begrotingskamer betrekt daarbij zoveel mogelijk de zienswijze, bedoeld in

CONCEPT

artikel 26, eerste lid, van de Rijkswet, van het College. Indien de Begrotingskamer dat wenselijk acht, kan hij in overleg treden met het College.

4. De Begrotingskamer legt zijn bevindingen op gemotiveerde wijze neer in een rapport. Het rapport is een advies als bedoeld in artikel 19, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies 2022.
5. Indien de Begrotingskamer van oordeel is dat de ontwerpbegroting of de bijbehorende memorie van toelichting, dan wel de ontwerpbegrotingswijziging of de bijbehorende memorie van toelichting niet in overeenstemming is met de normen, bevat het rapport aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop die ontwerpbegroting dan wel de memorie van toelichting alsnog in overeenstemming met de normen kan worden gebracht.
6. Indien de aanbevelingen strekken tot aanpassing van de ontwerpbegroting of bijbehorende de memorie van toelichting, dan wel van de ontwerpbegrotingswijziging of de bijbehorende memorie van toelichting, vindt binnen 14 dagen na de dagtekening van het rapport een overleg plaats tussen de Minister en de Begrotingskamer.

Artikel 3.2

1. Indien de Minister of ministers die zulks aangaan voornemens zijn een nota van wijziging in te dienen op een ontwerpbegroting of een ontwerpbegrotingswijziging, stelt de Minister de Begrotingskamer hiervan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte. De Minister doet desgevraagd een concept van de nota van wijziging aan de Begrotingskamer toekomen.
2. De Begrotingskamer toetst of de voorgenomen wijziging in overeenstemming is met de normen. Hij legt binnen 14 dagen na ontvangst van het bericht van de Minister zijn bevindingen op gemotiveerde wijze neer in een rapport dat aan de Minister wordt gezonden.
3. Indien de Begrotingskamer van oordeel is dat de voorgenomen wijziging niet in overeenstemming is met de normen, bevat het rapport aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop die voorgenomen wijziging alsnog in overeenstemming met de normen kan worden gebracht.
4. De Minister voegt een afschrift van het rapport bij de indiening van de nota van wijziging. In voorkomend geval vermeldt de Minister in de toelichting van de nota van wijziging of en op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de Begrotingskamer.

Artikel 3.3

1. Indien een of meer leden van de Staten voornemens zijn een voorstel voor wijziging van een ontwerpbegroting dan wel ontwerpbegrotingswijziging in te dienen, hoort dat lid of die leden de Begrotingskamer over het voorgenomen voorstel.
2. De Begrotingskamer toetst of het voorgenomen voorstel in overeenstemming is met de normen. Hij legt binnen 14 dagen na ontvangst van het voorgenomen voorstel zijn bevindingen op gemotiveerde wijze neer in een rapport dat aan het lid dan wel de leden wordt gezonden.
3. Indien de Begrotingskamer van oordeel is dat het voorgenomen voorstel niet in overeenstemming is met de normen, bevat het rapport aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop die voorgenomen wijziging alsnog in overeenstemming met de normen kan worden gebracht.
4. Het lid dan wel de leden voegen een afschrift van het rapport bij de indiening van het voorstel voor wijziging van de ontwerpbegroting dan wel ontwerpbegrotingswijziging. In voorkomend geval vermeldt het lid dan wel de leden in de toelichting van het voorstel of en op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de Begrotingskamer.

Artikel 3.4

Indien één of meer leden van de Staten voornemens zijn een voorstel voor een ontwerp-landsverordening tot wijziging of mede tot wijziging van een begroting voor te dragen, is artikel 3.3 van overeenkomstige toepassing op dat voorstel.

Artikel 3.5

1. Onverwijld nadat een ontwerpbegroting of een ontwerpbegrotingswijziging is vastgesteld zendt de Minister die vastgestelde begroting of een begrotingswijziging naar de Begrotingskamer.
2. Indien hij dat wenselijk acht, kan de Begrotingskamer in overleg treden met de Minister over de vastgestelde begroting of een begrotingswijziging en indien hij daartoe aanleiding ziet, schriftelijk zijn bevindingen aan de Minister en het College ter kennis brengen.

CONCEPT

Artikel 3.6

1. De Minister zendt elk jaar uiterlijk 15 december de vastgestelde jaarrekening met het jaarverslag over het daaraan voorafgaande begrotingsjaar aan de Begrotingskamer.
2. Artikel 3.5, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 4 – De uitwerking van de normen van de Rijkswet

Artikel 4.1

De schuldquote van de collectieve sector bedraagt ten hoogste 50%.

Artikel 4.2

Het primair saldo bedraagt ten minste 3,5%.

Artikel 4.3

1. De omvang van de risicoreserve bedraagt 1% van de uitgaven van het Land in enig begrotingsjaar.
2. Het bedrag van de risicoreserve wordt door de Minister in contanten aangehouden en afgerond op miljoenen florin.
3. Voor de voeding van of onttrekking aan de risicoreserve gelden de navolgende voorschriften:
   a. de voeding wordt jaarlijks begroot,
   b. de Minister kan middelen onttrekken in geval van:
      1. bijzondere gebeurtenissen, waaronder calamiteiten, natuurrampen en diepe recessies,
      2. tegenvallende financiële resultaten ten opzichte van de begroting binnen enig jaar, nadat alle mogelijke compensatiemaatregelen zijn uitgeput,
      3. gebleken afwijkingen van de normen bij de samenstelling van de jaarrekening

CONCEPT

Hoofdstuk 5 – De normen en daarmee samenhangende aangelegenheden

Artikel 5.1

1. De Begrotingskamer beoordeelt de begroting, de uitvoeringrapportages en het jaarverslag van Aruba op basis van de in dit hoofdstuk gestelde normen.
2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder begroting mede verstaan de ontwerpbegroting, de begrotingswijziging en de meerjarenbegroting.

Artikel 5.2

De begroting en het jaarverslag voldoen aan:

a. een schuldquotenorm voor de collectieve sector van ten hoogste 50%, en
b. een primair saldo-norm van ten minste 3,5%.

Artikel 5.3

1. De begroting en de jaarrekening bevatten een convergentieparagraaf waarin wordt toegelicht hoe de schuldquote en het primair saldo zich op de middellange termijn in verhouding tot de schuldquotenorm zich zullen ontwikkelen respectievelijk hebben ontwikkeld.
2. De begroting bevat een risicoreserve op de wijze als beschreven in artikel 4.3.
3. Indien in enig begrotingsjaar de schuldquote, in afwijking van de convergentieparagraaf, toeneemt, wordt voor het daaropvolgende jaar het primair saldo-norm met 1 procentpunt verhoogd.

Artikel 5.4

1. De begroting, de uitvoeringsrapportages en het jaarverslag worden tijdig aangeleverd bij de Begrotingskamer.
2. De begroting en het jaarverslag en zijn ingericht conform de geldende comptabiliteitsvoorschriften en voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
3. In de begroting zijn alle verwachte inkomsten en uitgaven opgenomen, die toereikend worden toegelicht.
4. De begroting is actueel en realistisch.

CONCEPT

Artikel 5.5

Onverminderd andere wettelijke regelingen met betrekking tot de samenstelling van de begroting, bevatten de begroting en het jaarverslag:

a. een risicoparagraaf,
b. een collectieve sectorparagraaf,
c. een deelnemingenparagraaf, en
d. een financieel beheerparagraaf.

Artikel 5.6

1. Onverwijld nadat een jaarverslag is vastgesteld maar uiterlijk op 15 december van ieder jaar, verstrekt de Minister een afschrift van het vastgestelde jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar aan de Begrotingskamer.
2. Binnen dertig dagen na ontvangst van het jaarverslag brengt de Begrotingskamer een rapport uit waaruit blijkt in hoeverre het jaarverslag voldoet aan de normen van dit hoofdstuk.
3. De jaarrekening is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid.

Artikel 5.7

De Begrotingskamer kan de Minister aanbevelingen doen ter verbetering van het financieel beheer, in het bijzonder voor wat betreft de toepassing van de artikelen 5.4 en 5.5.

Artikel 5.8

1. De Minister zendt uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan de Begrotingskamer en aan de Staten.
2. De uitvoeringsrapportages zijn voorzien van een toelichting.
3. De Begrotingskamer en de Minister stellen het model van de uitvoeringsrapportage gezamenlijk vast.

Artikel 5.9

1. De Minister stelt periodiek, maar tenminste eenmaal in vijf jaar, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Begrotingskamer gehoord, voor (datum) vast, welke rechtspersonen worden gerekend tot de collectieve sector.

CONCEPT

2. Het Centraal Bureau voor de Statistiek adviseert de Minister binnen één jaar na oprichting van een nieuwe rechtspersoon met een bestuurlijk of een nieuw financieel belang van het Land, of de rechtspersoon tot de collectieve sector moet worden gerekend.
3. Bij het vaststellen van de rechtspersonen die tot de collectieve sector worden gerekend, is de meest recente versie van het Government Finance Statistics Manual van het Internationaal Monetair Fonds leidend.
4. De Minister stelt de Begrotingskamer en de rechtspersonen, bedoeld in het eerste en tweede lid, schriftelijk in kennis van het besluit tot vaststelling.
5. De Minister rapporteert uiterlijk op 15 december aan de Begrotingskamer over de schuldgegevens van het voorafgaande jaar van de collectieve sector, bedoeld in het eerste lid.
6. Bij het samenstellen van de schuldgegevens van de collectieve sector is de meest recente versie van de Public Sector Debt Statistics-publicatie van het Internationaal Monetair Fonds leidend.
7. Het advies, bedoeld in het eerste en tweede lid, en het rapport, bedoeld in het vijfde lid, komen tot stand na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland overeenkomstig de daartoe gezamenlijk vastgelegde werkwijze.
8. Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba motiveert afwijkingen van het advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, bedoeld in het negende lid, in het advies aan de Minister.
9. De Begrotingskamer betrekt de rechtspersonen, bedoeld in het eerste en tweede lid, met ingang van het volgende begrotingsjaar bij toetsing aan de normen die betrekking hebben op de collectieve sector.

Artikel 5.10

1. De financieringsbehoefte wordt voor een begrotingsjaar in de vastgestelde begroting bepaald. Bij aanbieding aan de Begrotingskamer gaat de vastgestelde begroting vergezeld van een toelichting over de wijze waarop wordt voorzien in de financieringsbehoefte. De toelichting, bedoeld in de tweede volzin, is niet openbaar.
2. Geldleningen ten laste van het Land worden steeds aangetrokken tegen marktconforme leenvoorwaarden.
3. De Bank adviseert de Minister over de leenvoorwaarden van geldleningen die onderhands worden aangetrokken.
4. Indien de Minister besluit af te wijken van het advies van de Bank doet hij dat op gemotiveerde wijze.

CONCEPT

5. Van de aangetrokken geldleningen wordt melding gemaakt in de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 5.8, eerste lid.
6. Na het aantrekken van een lening ontvangt de Begrotingskamer binnen 30 dagen het advies van de Bank, alsmede de documentatie van geldleningen die zijn aangetrokken en bij afwijking van het advies ook het gemotiveerde besluit van de Minister.

Artikel 5.11

1. Indien sprake is van een buitengewone gebeurtenis met macro-economische gevolgen met negatieve budgettaire gevolgen met een omvang van ten minste 1,5% bruto binnenlands product, kan de Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Staten en na bekomen advies van de Bank en de Begrotingskamer, besluiten in het lopende begrotingsjaar af te wijken van de normen, genoemd in artikel 5.2.
2. Op verzoek van de Minister adviseert de Bank binnen 14 dagen over de verwachte macro-economische gevolgen van de buitengewone gebeurtenis. De Bank zendt een afschrift van het advies aan de Begrotingskamer.
3. Op verzoek van de Minister adviseert de Begrotingskamer binnen 14 dagen over de verwachte budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis. De Begrotingskamer zendt een afschrift van het advies aan de Bank.

Artikel 5.12

1. Zo spoedig mogelijk na de afwijking van de normen, genoemd in artikel 5.2, doch uiterlijk binnen 30 dagen, zendt de Minister een ontwerpbegrotingswijziging aan de Begrotingskamer.
2. Na een besluit tot afwijking van de normen vindt periodiek, doch tenminste twee keer per jaar een overleg plaats tussen de Minister en de Begrotingskamer over de gevolgen van de buitengewone gebeurtenis plaats.
3. Uiterlijk op 15 december kan de Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Staten en na bekomen advies van de Bank en de Begrotingskamer besluiten of ook in het volgende begrotingsjaar van de begrotingsnormen zal worden afgeweken.
4. Na afloop van de periode waarin is afgeweken van de begrotingsnormen wordt in de convergentieparagraaf, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, toegelicht op welke wijze de budgettaire gevolgen worden opgevangen.

Hoofdstuk 6 – De procedure ter waarborging van de toepassing van de normen

Artikel 6.1

1. Onverwijld nadat de Staten een ontwerpbegroting dan wel een ontwerpbegrotingswijziging hebben goedgekeurd, zendt de Minister die goedgekeurde ontwerpbegroting of goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging aan de Begrotingskamer.
2. Binnen veertien dagen na ontvangst van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging brengt de Begrotingskamer een rapport uit waaruit blijkt dat:
    a. de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming is met de normen, of
    b. de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging geheel of gedeeltelijk niet in overeenstemming is met de normen; in een zodanig geval bevat het rapport:
        1. de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsing aan de hand van de normen, en
        2. aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met de normen kan worden gebracht.
3. Indien een rapport als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is uitgebracht, gaat de regering over tot bekrachtiging van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging.
4. Indien een rapport als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, is uitgebracht, treden de Minister en de Begrotingskamer binnen 5 werkdagen na ontvangst van het rapport met elkaar in overleg, waarna de Begrotingskamer binnen 5 werkdagen aan de Minister een rapport uitbrengt, inhoudende dat:
    a. de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming is met de normen, of
    b. de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging geheel of gedeeltelijk niet in overeenstemming is met de normen; in een zodanig geval bevat het rapport:
        1. de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsing aan de hand van de normen, en

CONCEPT

2. aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met de normen kan worden gebracht.

5. Indien een rapport als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, is uitgebracht, gaat de regering over tot bekrachtiging van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging.
6. Indien een rapport als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, is uitgebracht, deelt de Minister binnen zeven dagen na ontvangst van dat rapport aan de Begrotingskamer mee, in hoeverre en op welke wijze rekening zal worden gehouden met die aanbevelingen en, indien aan de orde, onder vermelding van de termijnen die daarbij in acht zullen worden genomen.
7. Indien naar het oordeel van de Begrotingskamer de Minister met de mededeling, bedoeld in het zesde lid, niet of niet voldoende aan de aanbevelingen, bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, in acht neemt, dan wel indien de Minister nalaat die mededeling aan de Begrotingskamer te doen, geeft de Begrotingskamer binnen zeven dagen na ontvangst van de mededeling, respectievelijk na het uitblijven ervan, daarover bericht aan de Minister en aan de Staten.
8. Indien na de ontvangst van het bericht, bedoeld in het zevende lid, de ministerraad voornemens is te besluiten tot de voordracht tot bekrachtiging van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging, bericht de Minister de Begrotingskamer onverwijld hierover. De Begrotingskamer informeert daarop de Nederlandse minister, belast met koninkrijksrelaties, binnen 5 dagen hierover met afschrift aan de Minister, en zo nodig begeleid door een advies tot het geven een aanwijzing om de ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met de normen te brengen. Hij zendt daarbij het rapport, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onderdeel b, mee.
9. De regering van het Koninkrijk kan besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de regering van Aruba als bedoeld in het achtste lid, tweede volzin. In een zodanig geval wordt niet overgegaan tot de voordracht voor bekrachtiging van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging

Artikel 6.2

1. Uiterlijk 15 december van elk jaar zendt de Minister de vastgestelde begroting van het daaropvolgende begrotingsjaar aan de Begrotingskamer.

2. Indien de Begrotingskamer op 15 december nog geen vastgestelde begroting van het daaropvolgende begrotingsjaar heeft ontvangen en er, na overleg tussen de Begrotingskamer en de Minister, naar het oordeel van de Begrotingskamer ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een vastgestelde begroting zal worden toegezonden, bericht de Begrotingskamer de Minister en de Staten daarover. De Nederlandse minister, belast met koninkrijksrelaties ontvangt een afschrift van dit bericht.
3. De regering van het Koninkrijk kan besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de regering van Aruba om de begroting alsnog onverwijld te leveren dan wel vast te doen stellen.

Artikel 6.3

1. Uiterlijk 15 december van elk jaar zendt de Minister het vastgestelde jaarverslag met de bijbehorende jaarrekening over het voorafgaande begrotingsjaar aan de Begrotingskamer
2. Indien de Begrotingskamer op 15 december nog geen vastgesteld jaarverslag met bijbehorende jaarrekening over het voorafgaande begrotingsjaar heeft ontvangen en er, na overleg tussen de Begrotingskamer en de Minister, naar het oordeel van de Begrotingskamer ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een vastgestelde jaarrekening zal worden toegezonden, bericht de Begrotingskamer de Minister en de Staten daarover. De Nederlandse minister, belast met koninkrijksrelaties ontvangt een afschrift van dit bericht.
3. De regering van het Koninkrijk kan besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de Minister om het jaarverslag en de bijbehorende jaarrekening alsnog onverwijld vast te stellen.

Hoofdstuk 7 - Slotbepalingen

Artikel 7.1

De Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht wordt ingetrokken.

Artikel 7.2

De regering biedt geen ontwerp voor een landsverordening tot wijziging of intrekking van deze landsverordening aan de Staten, noch bekrachtigt zij een ontwerp voor een zodanige landsverordening, zonder de voorafgaande instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk.

CONCEPT

Artikel 7.3

Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën.

Artikel 7.4

1. Deze landsverordening treedt in werking met ingang van een bij landsbesluit te bepalen tijdstip, met uitzondering van de Hoofdstukken 5 en 6, die in werking treden op het tijdstip van vervallen van de Rijkswet.
2. Binnen een maand na het tijdstip van inwerkingtreding van de Hoofdstukken 5 en 6 worden de artikelen 1 en 3.1, derde lid, bij landsbesluit in overeenstemming met de nieuwe situatie gebracht.

Gegeven te Oranjestad,

De minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening,

De minister van Financiën en Cultuur,

CONCEPT

LANDSVERORDENING houdende regels inzake de advisering over de ontwerpen van begrotingen en begrotingswijzigingen van het Land door de Begrotingskamer met het oog op de waarborging van houdbare overheidsfinanciën van Aruba (Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Inleiding

Op 4 juni 2024 kwamen de regeringen van Aruba en Nederland het zogenaamde "Bestuurlijk Akkoord Aruba – Nederland rijkswet houdbare overheidsfinanciën" (hierna aan te duiden als het Bestuurlijk Akkoord) overeen. Het Bestuurlijk Akkoord is aangegaan in het verlengde van een op 10 oktober 2023 tussen Nederland en Aruba gesloten overeenkomst voor de leningen die Nederland tijdens de COVID-19 pandemiejaren aan Aruba had verstrekt op basis van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (het Statuut)[1]. Het bevat afspraken voor de totstandbrenging van een rijkswet gericht op het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën van Aruba, met daarbij een aantal onderwerpen dat in de rijkswet opgenomen moet worden. Hieraan gaat een lange geschiedenis vooraf.

Op 2 mei 2015 kwamen Aruba en Nederland de zogenaamde "Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba" overeen (het Protocol 2015). Een van de voornaamste doelstellingen ervan was de instelling van structureel onafhankelijk toezicht op de openbare financiën van Aruba. Onderdeel van die doelstelling was een regelmatige, realistische en onafhankelijke toetsing van de landsbegrotingen door middel van een adequate formele inbedding. Die formele inbedding kreeg concreet vorm met de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (LAFT)[2]. De LAFT bevat sindsdien het wettelijke normenkader voor de beoordeling van de begrotingen door een onafhankelijke instantie, het College Aruba

[1] Volgens artikel 36 van het Statuut verlenen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkaar hulp en bijstand.
[2] Zie AB 2015 no. 39.

financieel toezicht (CAft), en de uitvoering van onafhankelijk financieel toezicht door de Rijksministerraad[3].

Daarop kwamen Aruba en Nederland op 22 november 2018 een nieuw protocol overeen, het Samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland 2019-2021 dat gericht was op het inkaderen van de weg naar solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba (het Protocol 2018). De onmiddellijke aanleiding voor dit protocol was de gezamenlijke behoefte van Aruba en Nederland om de afspraken van het Protocol 2015 te herbevestigen en om nieuwe begrotingsnormen ten behoeve van het financieel toezicht vast te stellen voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Immers, de oorspronkelijke, in artikel 14 van de LAFT opgenomen begrotingsnormen golden voor de periode van 2015 tot en met 2018. Op basis van het Protocol 2018 zouden nieuwe begrotingsnormen in artikel 14 van de LAFT worden opgenomen voor 2019, 2020 en 2021. Tot vaststelling van een destijds door de regering voor dat doel ingediende ontwerp-landsverordening kwam het echter niet[4]. Desalniettemin werden de begrotingsnormen en de daarmee samenhangende afspraken van het Protocol 2018 door Aruba toegepast. Dit leidde ertoe dat de begrotingsnorm voor 2019 werd behaald met goede vooruitzichten voor de daaropvolgende jaren.

In deze situatie kwam in maart 2020 echter verandering toen de besmettelijke ziekte COVID-19, later uitgegroeid tot een pandemie, ook Aruba bereikte. Daardoor zag de regering zich genoodzaakt om zeer drastische maatregelen te treffen om de binnenkomst en verspreiding van deze ziekte tegen te gaan. Deze maatregelen hadden echter zeer ernstige gevolgen voor de economie van Aruba en daarmee ook voor de financiële positie van het Land. Om deze gevolgen het hoofd te bieden verschafte Nederland liquiditeitssteun aan Aruba in de vorm van diverse renteloze leningen, voor een totaalbedrag van Afl. 915,5 miljoen. In het kader van deze financiële ondersteuning deed Nederland medio 2020 het voorstel aan Aruba om het financieel toezicht zoals vastgelegd in de LAFT voortaan regelen in een zogenaamde consensus-rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut[5]. Het voorstel van deze consensus-rijkswet, Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAFT) genaamd, werd met instemming van de regeringen van Nederland en Aruba, in procedure gebracht. Het bereikte de Tweede Kamer en de Staten van Aruba in de eerste helft

[3] Zie de artikelen 2 en 11 van de LAFT.

[4] De door de regering ingediende ontwerp-landsverordening tot wijziging van de LAFT werd door de Staten zodanig gewijzigd, dat de regering het aan haar voorgelegde eindresultaat in strijd achtte met het Protocol 2018 en de doelstelling van de LAFT, en dus afzag van bekrachtiging.

[5] Volgens deze bepaling kan in onderling overleg tussen de (betrokken) landen worden bepaald, dat een regeling als bedoeld in het eerste lid van artikel 38, en de wijziging daarvan, bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.

van februari 2022. De behandeling ervan kwam echter op een gegeven moment stil te liggen wegens het wegvallen van consensus aan Arubaanse zijde[6]. In de tussentijd werd de looptijd van het Protocol 2018, dat liep van 2018 tot 2021, verlengd tot en met 2023. Daarna dreigde er een gat te vallen in de continuïteit van het financieel toezicht, aangezien een eerder tussen Aruba en Nederland overeengekomen verlenging van het financieel toezicht aan de hand van op de COVID-19-situatie toegesneden normen, met ingang van 1 januari 2024 zou vervallen. Ter voorkoming hiervan werden met ingang van die datum (en met instemming van de rijksministerraad conform het Protocol 2015) nieuwe begrotingsnormen in de LAFT opgenomen. Dit geschiedde concreet door middel van een wijziging van artikel 14 van de LAFT, dat de begrotingsnormen regelt[7]. Als voorbeeld voor deze wijziging werden de begrotingsnormen van de ontwerp-RAft aangehouden[8]. Het betekende tevens dat aan de nieuwe normen qua duur geen beperking meer werd gesteld. Zij blijven dus tot een nieuwe aanpassing of intrekking van de LAFT gelden.

Tijdens de voorbereiding van de bovenbedoelde wijziging van de LAFT bereikten Aruba en Nederland op 10 oktober 2023 een overeenkomst voor de consolidatie en herfinanciering van de verschillende COVID-19 leningen in een enkele rentedragende lening (de covidlening). Op grond daarvan zou Aruba die lening aan Nederland op binnen 20 jaar op annuïtaire basis terugbetalen tegen een rentepercentage van 6,9. Voor dit laatste was gekozen omdat dat de rente was die Aruba op de internationale kapitaalmarkt zou betalen. Onderhandelingen voor een lager rentepercentage waren mislukt wegens verschillen in inzicht over onder meer de toepasselijke rente en de regeling van het financieel toezicht. Deze leningsovereenkomst werd op 4 juni 2024 gevolgd door het Bestuurlijk Akkoord dat zoals gezegd gericht is op het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën van Aruba door middel van een nieuwe consensus-rijkswet.

2. Het Bestuurlijk Akkoord

Het Bestuurlijk Akkoord voorziet in de totstandkoming van een consensus-rijkswet met als doelstelling het bereiken en behouden van openbare overheidsfinanciën van Aruba. Daartoe bevat de consensus-rijkswet een normenkader met financiële normen en financieel beheernormen, dat moet bijdragen aan duurzaam houdbare overheidsfinanciën en daarmee aan een structurele gezonde sociaaleconomische

[6] Als gevolg hiervan bleven beide nota's naar aanleiding van de verslagen van beide colleges onbeantwoord.
[7] Zie ook AB 2023 no. 67.
[8] Zie met name artikel 15 van dat ontwerp.

ontwikkeling waarbij er ruimte is voor anticyclisch begrotingsbeleid[9]. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt deze consensus-rijkswet aangeduid als "de rijkswet".

Volgens het Bestuurlijk Akkoord wordt in ieder geval het navolgende in de rijkswet opgenomen:

- De definities van de begrotingsnormen, waarbij de kwantificering van die normen in de Arubaanse wetgeving zelf plaats vindt;
- De normen voor financieel beheer;
- De vormgeving en werking van het onafhankelijk financieel toezicht, waaronder de positie van het College Aruba financieel toezicht, een escalatiemodel en het sanctie-instrumentarium waarbij voor het laatste een aanwijzing van de rijksministerraad het ultimum remedium is;
- Een kader voor een lopende inschrijving door Nederland op leningen van het Land;
- Indien wordt gekozen voor een regeling in de rijkswet inzake de zogenaamde "publieke-private samenwerkingsprojecten (PPS)", een bepaling volgens welke bepaalde PPS-vormen mogelijk worden;
- Een bepaling volgens welke Aruba de eigen wetgeving inzake de kwantificering van de normen, het begrotingsbeleid, het financieel beheer of het financieel toezicht alleen met instemming van de rijksministerraad kan vaststellen of wijzigen;
- Een zogenaamde exit-/vervalbepaling.

Het CAft behoudt daarmee zijn rol van adviseur van Aruba en van de rijksministerraad in het kader van het financieel toezicht. Deze rol is momenteel vastgelegd in de LAFT en zal dus worden voortgezet in de rijkswet. Daarnaast kan Aruba zelf een Begrotingskamer inrichten als adviseur van de Staten en de regering van Aruba. Op dit onderdeel van het Bestuurlijk Akkoord zal verderop in deze toelichting worden ingegaan.

Vermeldenswaard is verder dat Nederland na het bereiken van het Bestuurlijk Akkoord het rentepercentage van 6,9 op de COVID-lening, conform haar aanbod van 15 mei 2023, naar 5,1 bijstelde, onder de voorwaarde dat de rijkswet en de eigen regeling met aanvullende bepalingen conform planning tot stand werden gebracht. Het niet halen van deze planning leidt ertoe dat het rentepercentage weer op het oorspronkelijke niveau wordt gebracht. Indien het voorstel voor de rijkswet uiterlijk 1 mei 2025 bij de

[9] Naast de jaarlijkse begrotingscyclus is er dus ook oog voor de lange termijn.

Tweede Kamer was ingediend, kon de periode eenmalig worden verlengd met twee jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord[10]. Zoals bekend, is deze planning niet gehaald. Daarnaast verlaagt Nederland, conform het bovenvermelde aanbod, na de inwerkingtreding van de rijkswet de rente op de COVID-lening naar de Nederlandse rente gelijk aan het actuele rendement op de staatsleningen van de desbetreffende looptijd met een opslag van 0,2%-punt. Daarbij zal ook worden voorzien in een zogenaamde renteklik voor Aruba, volgens welke Aruba na de inwerkingtreding van de rijkswet eenmalig het recht heeft om een structurele verlaging van het rentepercentage te verzoeken met toepassing van een formule, waarbij de rente gelijk is aan de rente die Nederland ten tijde van het verzoek betaalt voor het sluiten van nieuwe leningen met een looptijd die gelijk is aan de resterende looptijd, vermeerderd met een beperkte risico-opslag. Ook verklaart Nederland zich bereid om na de inwerkingtreding van de rijkswet een deel van de aflopende buitenlandse leningen van Aruba te herfinancieren tegen de Nederlandse rente met een beperkte opslag[11]. Het rentevoordeel uit deze herfinanciering wordt door Aruba ingezet voor de uitvoering van de investeringsagenda, waaronder het Landspakket. Over de berekening van het rentevoordeel worden nadere afspraken gemaakt.

In het Bestuurlijk Akkoord is voorts afgesproken dat het ontwerp van de RAft, dat al enige tijd bij de Tweede Kamer ligt, zal worden ingetrokken. De reden hiervan is dat de rijkswet in de plaats van dat ontwerp (en van de LAFT) zal treden. Inmiddels heeft deze intrekking op 23 april 2025 plaatsgevonden.

Om tot de begrotingsnormen te komen is tenslotte afgesproken dat Aruba en Nederland gezamenlijk een onderzoeksvraag bij een externe instantie (bij voorkeur het Internationaal Monetair Fonds (IMF)) zou uitzetten. Hoewel dit advies niet bindend is, willen Aruba en Nederland aan de hand ervan afspraken maken over de inhoud van de begrotingsnormen. Op basis hiervan is het IMF door Aruba en Nederland aangezocht om aanbevelingen te doen over de wenselijke begrotingsnormen voor Aruba. Het resultaat hiervan is het "Technical Assistance Report Kingdom of The Netherlands-Aruba: Options for a New Rules-Based Fiscal Framework" van het IMF

[10] Dit betekent dat de periode tot 4 juni 2026 verlengd had kunnen worden.

[11] Een overzicht van mei 2024 vormt daarbij het uitgangspunt. Hiervoor zal een kader worden uitgewerkt waarin ook andere financieringsbronnen van Aruba worden meegenomen. Indien de schuldquote van Aruba hoger is dan 55% van het BBP, wordt ook een nominale schulddaling bewerkstelligd. Nominale schulddaling kan volgen uit de leenvorm of de begrotingsnorm.

van maart 2025[12]. De aanbevolen begrotingsnormen van dit rapport (het IMF-rapport) worden hieronder besproken.

3. Het IMF-rapport

Ten aanzien van de nieuwe begrotingsnormen geeft het IMF – voor zover hier van belang – de navolgende aanbevelingen.

Ten eerste wordt aanbevolen om de bestaande begrotingsregels te vereenvoudigen onder het behoud daarbij van aansluiting met de internationale "best practices". Twee begrotingsnormen worden daarom voldoende geacht. Gelet op de huidige macro-economische situatie en mogelijke toekomstige schokken wordt ten eerste een schuldquote van ten hoogste 50% van het bruto binnenlands product (BBP) geadviseerd. Daarmee kan ruim onder de voor Aruba maximaal toelaatbare grens van 70% worden gebleven. Dit houdt in dat de overheid zou moeten streven naar het bereiken en het behouden van een schuldanker van 50% van het BBP vanaf het jaar 2035. Gelet op de recente begrotingsprestaties van Aruba met de bijbehorende projecties wordt dit door het IMF haalbaar geacht. Een later jaartal brengt daarentegen toenemende onzekerheid ten aanzien van de toekomstverwachtingen op budgettair gebied met zich mee, vooral ook vanwege de significante risico's waarmee Aruba geconfronteerd zal worden als gevolg van klimaatverandering, demografische verschuivingen en vertragingen in het beheer van de openbare financiën.

De schuldquote van 50% van het BBP ligt lager dan bijvoorbeeld de 60% die in het Europese Stabiliteits- en Groeipact wordt gehanteerd en die dus ook voor Nederland geldt. Dit is omdat Aruba een kleinere en kwetsbare eilandeconomie is. Door een lager percentage als anker te gebruiken is Aruba beter in staat om economische schokken op te vangen zonder direct de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar te brengen. Door in economisch goede tijden de schuld omlaag te brengen tot 50% van het BBP of minder, kan Aruba bij economische tegenspoed de schuldquote wat laten stijgen om zo de publieke dienstverlening te continueren en investeringsopgave te blijven vervullen. Na de periode van tegenspoed wordt het budgettair beleid weer gericht op het bereiken van respectievelijk het terug bewegen - convergeren - naar de schuldquote die zodoende functioneert als anker.

[12] Dit rapport is te vinden op https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2025/03/28/Kingdom-of-the-Netherlands-Aruba-Technical-Assistance-Report-Options-for-a-New-Rules-Based-565586

Ten tweede adviseert het IMF om een begrotingsregel ("operational rule") te kiezen waarmee naar het schuldanker kan worden bewogen, of, om de toepasselijke term te gebruiken: convergentie met het schuldanker kan worden bereikt. Voor het convergentiepad worden twee opties geboden. De eerste optie is een primair saldo tussen 3,1% en 3,7% van het BBP[13]. Het exacte getal is afhankelijk van het gekozen tijdpad om het schuldanker te bereiken en de duur van de convergentieperiode naar het primaire saldo. De tweede optie is een uitgavenkader ("expenditure rule") waarbinnen limieten worden gesteld op de uitgaven door middel van budgettaire processen en kasbeheerbeleid. In de rijkswet is gekozen voor de primaire saldo-norm. Hierop wordt hieronder op terug gekomen.

Om het schuldanker van 50% te bereiken, adviseert het IMF een convergentieperiode van 10 jaar aan te houden, te rekenen vanaf 2025. Daarbij zal de budgettaire sturing gericht moeten zijn op de middellange termijn. De jaarlijkse saldonorm wordt ingezet als hulpvariabele om de schuldnorm te halen. Op basis van het IMF-advies hebben Aruba en Nederland gekozen om deze norm te stellen op 3,5% van het BBP. Bij de keuze hiervoor is afgewogen enerzijds de snelheid waarmee uit risicobeheersingsoogpunt de convergentie naar het schuldanker bereikt moet worden, en anderzijds de voor de maatschappelijke opgave benodigde financiële ruimte. Jaarlijkse variaties in de realisatie van het saldo zijn in de optiek van het IMF niet per sé schadelijk, omdat zeker in een kwetsbare kleine eilandeconomie als Aruba de overheid geen 100% controle heeft over de uitvoering van de begroting. Kleine schommelingen in bijvoorbeeld het consumentenvertrouwen kunnen toeristenstromen doen veranderen en dat heeft zeker in Aruba een grote impact op de inkomstenkant van de begroting.

De schuldquote wordt bepaald door de overheidsschuld (de teller) en door het BBP (de noemer). Zelfs bij een gelijkblijvende schuld kan de quote dus dalen of stijgen als gevolg van de ontwikkeling van het BBP. Een nominale daling van het BBP doet zich eigenlijk alleen voor in uitzonderlijke omstandigheden, zoals in 2020 tijdens de COVID-19 pandemie. Onder normale omstandigheden zal dus ook bij een gelijk schuldniveau door het 'noemereffect' (een hoger BBP) sprake zijn van een schuldquotedaling. Gelet op de rentelasten van Aruba heeft een primair saldo van 3,5% bbp echter ook direct een beperkt neerwaarts effect op de schuld. Door de leenfaciliteit uit de ontwerpsrijkswet zal dit effect groter kunnen worden.

[13] Onder primair saldo wordt verstaan het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven exclusief rentelasten.

Ten derde adviseert het IMF om een aantal kerncomponenten in te bouwen, namelijk (i) een goed beschreven ontsnappingsclausule om voldoende flexibiliteit te hebben in geval van buitengewone omstandigheden en die verzekeren dat de normen aangepast kunnen worden in het geval van onvoorziene uitdagingen, (ii) een helder correctiemechanisme om afwijkingen van de normen op een gestructureerde wijze aan te pakken met het oog op terugkeer naar de begrotingsnormen, en (iii) de instelling van een eigen begrotingsautoriteit ("national fiscal council").

Daarnaast adviseert het IMF om de komende jaren veel aandacht te besteden aan een aantal randvoorwaarden. De belangrijkste daarvan is financieel beheer. Zonder verbetering van het financieel beheer is houdbaarheid van de overheidsfinanciën moeilijk te bereiken en te behouden. Op dit moment wordt in het kader van het Landspakket reeds gewerkt aan een belangrijke verbeterslag en het wegwerken van achterstanden. Maar ook na het Landspakket zal het financieel beheer waarschijnlijk nog om aandacht vragen. Verder dient volgens het IMF ook de grip op de collectieve sector en de overheidsdeelnemingen te worden verbeterd, omdat deze entiteiten in de publieke sector financiële risico's voor de landsbegroting met zich meebrengen. Dit zijn risico's die naast de overige begrotingsrisico's volgens internationale methodieken ook zouden moeten worden beheerst.

Deze en andere punten worden in de rijkswet behandeld met uitwerking daarvan, voor zover overeengekomen, in een landsverordening. Op de rijkswet wordt in de navolgende paragraaf kort ingegaan.

4. De Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba

Toezichtsnormen

Het bovenstaande indachtig regelt de rijkswet ten eerste de normen voor het financieel toezicht. Deze worden in het vervolg van deze toelichting aangeduid als toezichtsnormen. Zij hebben niet alleen betrekking op de begrotingen[14], maar zien ook toe op het financieel beheer, de bijzondere onderdelen van de landsbegrotingen en van de jaarverslagen, de uitvoeringsrapportages, de jaarrekeningen en de collectieve sector van Aruba. Daarnaast regelt de rijkswet de instelling van het College Aruba financieel toezicht met zijn taken, inrichting en daarmee samenhangende aangelegenheden. Zodoende wordt de voortzetting van CAft onder de werking van de rijkswet geregeld, één van de afspraken van het Bestuurlijk Akkoord.

[14] Het gaat hierbij om de zogenaamde financiële normen inzake de schuldquote, het primair saldo, de convergentie en de risicoreserve. Deze worden in het onderhavige ontwerp uitgewerkt, zoals ook afgesproken in het Bestuurlijk Akkoord.

Toetsingskader en licht toezicht

Met het oog op het toetsingskader en de daaraan gekoppelde mogelijkheid van licht toezicht bevat de rijkswet een bijlage met daarin een toetsingskader (het Toetsingskader). Een kopie ervan is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. Het doel van het Toetsingskader is om de toepassing van toezichtsnormen voor Aruba en de toezichthouder te verduidelijken. Uit de ervaringen met het toezicht zoals vastgelegd in de LAFT is gebleken dat de toepassing van cijfermatige normen meestal geen probleem oplevert, maar waar het beschrijvende normen betreft, zoals 'ordelijk', 'realistisch' en 'toereikend', de toepassing niet op voorhand eenduidig is. In de praktijk heeft dit geleid tot interpretatieverschillen en onzekerheid over de eisen aan met name het financieel beheer. Met de concretisering van de normen in het Toetsingskader wordt meer houvast en transparantie over de toepassing van de normen geboden. Door het Toetsingskader bovendien jaarlijks toe te passen kan de ontwikkeling van de mate waarin aan de normen wordt voldaan worden gevolgd en wordt consistentie in het toezicht ondersteund. Voor Aruba biedt het Toetsingskader perspectief op een aantal gewenste situaties, namelijk het kunnen aantrekken van leningen tegen de gunstige Nederlandse rente en het via licht toezicht toewerken naar de staat van houdbare overheidsfinanciën waarin het toezicht zou kunnen worden beëindigd. Aan de hand van de jaarlijkse beoordeling kan Aruba nagaan welke stappen er nog nodig zijn om daar te komen.

In verband hiermee wordt de optie van licht toezicht geïntroduceerd. Indien wordt voldaan aan de toepasselijke voorwaarden, vervallen de verplichtingen om (i) de ontwerpbegroting voor een zienswijze aan te bieden bij het CAft en (ii) om de uitvoeringsrapportages toe te lichten. Daarmee wordt vertrouwen getoond in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en het financieel beheer. De toezichthouder erkent de positieve ontwikkeling en kijkt minder vaak en minder gedetailleerd mee. De toepasselijkheid van licht toezicht wordt per begrotingsjaar bekeken en kan dus ook weer worden teruggedraaid indien niet langer aan de daarvoor gestelde voorwaardenwordt voldaan. Voor de volgende stap, namelijk verval van de rijkswet, ligt de lat hoger en moet van bijvoorbeeld de voorgeschreven paragrafen niet alleen de aanwezigheid, maar ook de inhoud positief worden beoordeeld en zullen ook de institutionele normen op orde moeten zijn. De eigen Arubaanse regelgeving en instituties zijn dan aanwezig respectievelijk toegerust om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bewaken. Structureel voldoen aan de normen betekent dat dit beeld gedurende drie jaren op rij wordt bevestigd.

CONCEPT

Met het toetsingskader en de toelichting wordt overigens opvolging gegeven aan het advies van het IMF om te werken met eenvoudiger regels en om transparantie te bevorderen. Hoewel het overzicht met toetspunten mogelijk omvangrijk oogt, is geen van de punten wezenlijk nieuw. Vrijwel alle toetspunten werden ook voorheen al toegepast, maar waren niet eerder uitgeschreven.

Het College Aruba financieel toezicht

Het CAft zal begrotingen, uitvoeringsrapportages en jaarverslagen van Aruba beoordelen aan de hand van de toezichtsnormen. Daarnaast is het CAft bevoegd om te informeren over risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba. Ten slotte heeft het CAft een adviserende rol jegens de rijksministerraad van ministers van het Koninkrijk. Dit houdt onder andere in dat het CAft advies zal uitbrengen over de naleving van de normen voor toezicht door Aruba. In de rijkswet is bewust gekozen voor een systeem dat is ingericht op preventie. Een dergelijk systeem biedt ruimte om tot onderlinge overeenstemming te komen heeft daarom een centrale rol gekregen in dit voorstel. Het voorziet op verschillende plaatsen in het proces in bestuurlijke overleggen. Deze vinden zowel plaats in de fase voorafgaand aan het vaststellen van de begroting, als daarna indien bijvoorbeeld blijkt dat een begroting(swijziging) niet overeenkomt met de toezichtsnormen. Pas als deze overleggen niet leiden tot overeenstemming over zaken zoals begrotingen, wijzigingen daarvan of het tijdig ontvangen van jaarrekeningen, kan het CAft alsnog overgaan tot het adviseren van een aanwijzing. Het is dan uiteindelijk de rijksministerraad die bevoegd is te besluiten tot het geven van een aanwijzing aan Aruba. In verband daarmee voorziet de rijkswet in een regeling voor geschillenbeslechting op Koninkrijksniveau en wel in de vorm van Kroonberoep, waarbij de Raad van State van het Koninkrijk het ontwerpbesluit voorbereidt[15].

Leenfaciliteit en overname bestaande leningen

De rijkswet regelt verder de mogelijkheid van Nederlandse leningen aan Aruba te verstrekken ten behoeve van (uitsluitend) publieke investeringen tegen de voorwaarden die Nederland zelf op de internationale kapitaalmarkt krijgt. Deze leenfaciliteit levert voor Aruba een substantieel rentevoordeel op en biedt de mogelijkheid de gemiddelde looptijd van de schuldportefeuille te verlengen. Immers, door de gunstige *creditrating* betaalt Nederland een veel lagere rente op de eigen overheidsschuld. Door de leenfaciliteit komt dit voordeel ook beschikbaar voor Aruba. Aan het gebruik ervan worden wel voorwaarden gesteld om de houdbaarheid en daarmee de betaalbaarheid van de schulden van Aruba op langere termijn beter te

[15] Een soortgelijke voorziening is ook te vinden in de LAFT.

borgen. Daar staat tegenover dat Nederland zich met de rijkswet verplicht de leningen te verstrekken. Zodoende levert Nederland een bijdrage aan de schuldhoudbaarheid van Aruba en hoopt ook bij te dragen aan het verhogen van de publieke investeringsquote. Daarnaast bepaalt de rijkswet dat Nederland na de inwerkingtreding ervan een deel van de in mei 2024 bestaande en na de inwerkingtreding aflopende buitenlandse leningen van Aruba herfinanciert tegen de Nederlandse rente met een beperkte opslag. Indien de schuldquote op het moment van herfinanciering echter hoger ligt dan die genoemd in artikel 4.1 van dit ontwerp, verstrekt Nederland de leningen niet volledig zonder tussentijdse aflossingen. Bovendien dient Aruba het rentevoordeel uit de herfinanciering van de aflopende buitenlandse leningen in te zetten voor de uitvoering van haar investeringsagenda.

Evaluatie- en horizonbepaling

De rijkswet bevat voorts een evaluatiebepaling en een zogenaamde horizonbepaling. De eerste heeft alleen als doel te kijken naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de rijkswet. Het belang van evaluatie is dat het de gelegenheid biedt om kritisch te kijken naar hoe de rijkswet in de praktijk werkt. Daaruit kunnen verbeterpunten naar voren komen en kan afgewogen worden of en hoe die punten in de toekomst verwerkt of opgepakt kunnen worden. Dit tegen de achtergrond van de doelstelling van de rijkswet, namelijk het bereiken van houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

In de horizonbepaling wordt geregeld wanneer de rijkswet wordt ingetrokken. Het tijdstip daarvan wordt vastgesteld aan de hand van geobjectiveerde en meetbare voorwaarden en dient te volgen uit het besluit, naar aanleiding van een advies van het CAft aan de rijksministerraad, of Aruba voldaan heeft aan de normen in kolom "Intrekken rijkswet" van het Toetsingskader (zie de bijlage bij deze memorie van toelichting). Van belang hierbij is dat de intrekking van de rijkswet slechts kan plaatsvinden op verzoek van Aruba.

Voor een uitgebreide bespreking van de bovenvermelde punten en de andere daarmee samenhangende aangelegenheden die in de rijkswet worden geregeld, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de rijkswet.

Relatie met de Begrotingskamer

Zoals hierboven reeds is gemeld, is in het Bestuurlijk Akkoord ook afgesproken dat Aruba een Begrotingskamer als adviseur van de Staten en de regering kan inrichten. Dit wordt geregeld in onderhavige ontwerp dat gelijk met de rijkswet in werking zal treden. Gedurende de daaropvolgende periode zal de Begrotingskamer met name de

CONCEPT

Minister en de Staten adviseren bij de voorbereiding en totstandkoming van de begroting en begrotingswijzigingen. In de rijkswet wordt alleen aan het CAft een formele rol toebedeeld in het gehele begrotingstraject. Dit sluit echter niet uit - ook met het oog op een toekomst zonder de rijkswet – dat beide instanties met elkaar in overleg treden. Dit zeker aangezien het de bedoeling is dat de Begrotingskamer na het intrekken van de rijkswet een vergelijkbare onafhankelijke rol op zich neemt als die van het CAft. Op de Begrotingskamer wordt in de navolgende paragraaf ingegaan.

5. De Begrotingskamer

Al geruime tijd leeft in Aruba de wens om een eigen zelfstandig orgaan te hebben, dat specifiek belast is met het adviseren van de regering en de Staten bij de totstandkoming en de uitvoering van begrotingen. Zo wordt in de derde overweging van de considerans bij de LAFT melding gedaan van de toekomstige instelling van een Begrotingskamer in relatie met de instelling destijds van een onafhankelijke instantie die toeziet op de toepassing door het Land van de geldende begrotingsnormen bij de totstandkoming, uitvoering en de verantwoording van de begrotingen van het Land. Dit wordt herhaald in het Protocol 2018. Daarin wordt onder meer gesteld dat Aruba een aanvang zal maken met de voorbereidingen voor een Begrotingskamer die - met inbegrip van de voorzitter - uit deskundige en onafhankelijke leden bestaat[16]. Het Bestuurlijk Akkoord bouwt hierop voort door te bepalen dat Aruba een Begrotingskamer als adviseur van de Staten en de regering kan inrichten. Dit en de afspraak in het Bestuurlijk Akkoord dat Aruba aanvullende bepalingen, zoals kwantificering van de normen, opneemt in de eigen regelgeving, zijn de aanleiding om door middel van dit ontwerp te voorzien in de daadwerkelijke instelling van de Begrotingskamer met behorende taken en werkzaamheden.

Begrotingskamers zijn geen ongewoon verschijnsel. Een groot aantal landen, waaronder diverse landen in de Caribische regio, beschikt over min of meer vergelijkbare instellingen die adviseren over het begrotingsbeleid rekening houdend van de macro-economische gevolgen van dat beleid tegen de achtergrond van (wettelijk vastgelegde) principes van financiële en budgettaire houdbaarheid. Zij worden doorgaans aangeduid als “fiscal council”, “fiscal board” en “budget office”. Kenmerkend zijn hun onafhankelijke positie en deskundige bemensing. Beide aspecten zijn essentieel voor de realisering van hun doelstelling. Ook voor Aruba is dit van groot belang voor het bereiken en waarborgen van houdbare overheidsfinanciën.

[16] Zie punt V van het Protocol 2018.

Met het oog op het bovenstaande wordt voor de instelling van de Arubaanse Begrotingskamer gebruik gemaakt van een voor dat doel neergelegde grondslag. Dit is de Landsverordening Raad van Advies 2022[17]. Artikel 37 van die landsverordening, die nog niet in werking is getreden, bepaalt dat de Raad van Advies, naast de in artikel IV.1, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba genoemde taak[18], ook als taken heeft:

a. het beoordelen van de toepassing door het Land van de wettelijke begrotingsnormen;
b. het beoordelen van de uitvoering van en het afleggen van verantwoording over de begrotingen door het Land;
c. het toetsen of het Land voldoet aan de wettelijke dan wel beleidsmatige voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en rentedragende kredieten;
d. het rapporteren aan en adviseren van de regering en de Staten over de in onderdelen a, b en c, bedoelde taken.

Deze taken komen vrijwel geheel overeen met die van de Begrotingskamer. Van belang in dit kader is ook artikel 12 van de Landsverordening Raad van Advies 2022. Het eerste lid ervan bepaalt dat de Raad van Advies kamers kan instellen ten behoeve van een functionele scheiding van de verschillende aan hem opgedragen taken. Volgens het tweede lid wijst de voorzitter van de Raad van Advies, in overeenstemming met de overige leden van de Raad van Advies, leden toe aan één of meer kamers van de Raad van Advies.

De regering wenst dan ook deze grondslag te gebruiken om de Begrotingskamer concreet vorm te geven. Dit ontwerp voorziet daarin. Hiermee wordt de Begrotingskamer onderdeel van de Raad van Advies. Dit heeft diverse voordelen. Ten eerste wordt de Begrotingskamer ingebed in een bestaand juridisch kader dat inmiddels sinds 1986 wordt toegepast. De Raad van Advies adviseert als constitutionele wetgevingsadviseur van de regering en de Staten immers ook over ontwerp-landsverordeningen houdende vaststelling van begrotingen en van begrotingswijzigingen. Dit geschiedt jaarlijks daar begrotingen per kalenderjaar worden vastgesteld en zich inmiddels ook een praktijk heeft ontwikkeld waarbij de regering twee keer per jaar voorstellen voor wijziging van de lopende begroting indient. Aangezien begrotingen bij uitstek beleidsdocumenten zijn – zij bieden de grondslag

[17] Zie AB 2022 no. 137 en voor de inwerkingtreding van deze landsverordening met ingang van 1 januari 2023 (uitgezonderd artikel 37), AB 2022 no. 157.

[18] Het adviseren over (a) alle ontwerpen van landsverordeningen en van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, (b) voorstellen tot goedkeuring als bedoeld in het tweede lid van artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, van verdragen die Aruba raken, en (c) ontwerpen van rijkswetten en van algemene maatregelen van rijksbestuur.

voor het aangaan c.q. nakomen van financiële verplichtingen van zowel doorlopende als beleidsmatige aard -, ligt de nadruk bij de toetsing van de ontwerpen ervan op het beleidsanalytische component van het algehele toetsingskader dat door de Raad van Advies ten aanzien van alle aan hem voorgelegde ontwerp-landsverordeningen wordt gehanteerd. Daarbij is het op een gegeven onvermijdelijk dat de Raad van Advies ingaat op het beleid zelf in relatie tot de daartoe voorgestelde verplichtingen en de middelen die daarvoor tezamen met externe financiering worden opgevoerd. Er heeft zich over de afgelopen jaren een praktijk ontwikkeld waarbij de Raad van Advies steeds uitputtender ingaat op de inhoud van ontwerpbegrotingen en (met name) de bijbehorende memories van toelichting. Dit heeft een positieve dynamiek teweeg gebracht waarbij de regering zich meer genoodzaakt voelt om in het nader rapport meer uitleg te verschaffen over de budgettaire verwerking van beleidskeuzes met hun financiële gevolgen in de begrotingen, voordat die aan de Staten worden aangeboden.

Van belang is voorts dat de Raad van Advies over een Wetenschappelijk Bureau beschikt dat de Raad van Advies ambtelijk ondersteunt bij zijn werkzaamheden en zodoende bijvoorbeeld adviezen voorbereid en in dat kader de nodige werkzaamheden verricht zoals onderzoek en inlichtingenvergaring[19]. Het Wetenschappelijk Bureau heeft inmiddels ruime kennis en ervaring opgebouwd met de advisering over ontwerp-landsverordeningen houdende de vaststelling van begrotingen en van begrotingswijzigingen.

Met andere woorden: de Raad van Advies is bij uitstek toegerust en beschikt over het noodzakelijke gezag – het is immers een zogenaamde Hoog College van Staat van Aruba – om de taak van Begrotingskamer op zowel korte als lange termijn op een duurzame en robuuste wijze uit te oefenen. Hiermee wordt uiteindelijk ook de noodzakelijke continuïteit van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën geborgd.

De Begrotingskamer kan daarom ingebed worden in een bestaand juridisch kader. Dit betekent dat geen afzonderlijke landsverordening hoeft te worden vastgesteld voor de instelling van de Begrotingskamer met bijbehorende bepalingen over de doelstelling, samenstelling, taken en bevoegdheden, maar kan worden aangesloten bij de Landsverordening Raad van Advies 2022 en slechts voor zover nodig bijzondere regels worden gesteld ten behoeve van een goede uitoefening van naleving van de toezichtsnormen. In verband hiermee zal tegelijkertijd met de inwerkingtreding van dit ontwerp ook worden voorzien in de inwerkingtreding van artikel 37 van de Landsverordening Raad van Advies 2022.

[19] Zie artikel 13 e.v. van de Landsverordening Raad van Advies 2022.

6. De hoofdlijnen van het ontwerp

Het bovenstaande indachtig stelt het ontwerp door middel van een zevental hoofdstukken regels over de advisering over de ontwerpen van begrotingen en begrotingswijzigingen door de Begrotingskamer aan de hand van de daarvoor geldende normen, alsmede over de daarmee samenhangende aangelegenheden. Vanwege zijn in eerste instantie complementaire aard ten opzichte van de rijkswet, gevolgd door zijn toekomstige indeplaatsstelling van de rijkswet, geldt in het algemeen dat de erin opgenomen bevoegdheden, procedurebeschrijving en terminologie aansluiten op de rijkswet

Hoofdstuk 1 bevat één artikel met de definitie van de begrippen die in het ontwerp worden gehanteerd. Deze definities sluiten in de meeste gevallen aan op die van de rijkswet of herhalen die voor zover dat noodzakelijk is voor de toepassing van het ontwerp. Hoofdstuk 2 regelt de algemene bevoegdheden van de Begrotingskamer. Deze zijn aanvullend ten opzichte van de bevoegdheden die in de Landsverordening Raad van Advies 2022 geregeld zijn ten behoeve van de Raad van Advies, maar wel specifiek toegespitst op de behoeften van de Begrotingskamer voor zijn taakuitoefening. Hoofdstuk 3 bevat aan de regering en de Staten gerichte procedurevoorschriften voor de indiening en behandeling van ontwerpen van begrotingen en begrotingsvoorschriften ten behoeve van de advisering door de Begrotingskamer. In hoofdstuk 4 worden, conform de afspraken van het Bestuurlijk Akkoord, bepaalde normen voor het toezicht uit de rijkswet concreet uitgewerkt. Het betreft de schuldquote, het primair saldo en de risicoreserve. De hoofdstukken 5 en 6 zijn bedoeld voor de toekomst als de Begrotingskamer de toetsing door het CAft overneemt van de vastgestelde begrotingen (met inbegrip van begrotingswijzigingen), de uitvoeringsrapportages en de jaarverslagen, alsmede over afwijkingen van de normen als gevolg van buitengewone gebeurtenissen. Dat geschiedt op het moment waarop Aruba daar om verzoekt en daarbij aantoonbaar aan alle daarvoor geldende voorwaarden, zoals opgenomen in het Toetsingskader, heeft voldaan en de rijkswet dientengevolge komt te vervallen. Daarom zijn de artikelen van de hoofdstukken 5 en 6 grotendeels gelijk aan die van de hoofdstukken 2 en 4 van de rijkswet. Aangezien dit ontwerp zelfdragend behoort te zijn, worden de artikelen van de hoofdstukken 5 en 6 in deze memorie van toelichting toegelicht met de toelichting op de artikelen van de hoofdstukken 2 en 4 van de rijkswet als model. Hoofdstuk 7, ten slotte, bevat de slotbepalingen van het ontwerp met onder meer de intrekking van de LAFT en de inwerkingtreding in twee fasen van het ontwerp.

CONCEPT

7. De financiële gevolgen van het ontwerp

De financiële gevolgen van dit ontwerp zijn tweeërlei[20]. Voor wat betreft de gevolgen voor de begrotingen met de daarin opgenomen kosten, investeringen en middelen zij opgemerkt dat deze nu juist het onderwerp van regeling is van dit ontwerp. Daartoe bevat het ontwerp, evenals de rijkswet normen voor onder meer de samenstelling van de begrotingen, die moeten leiden tot houdbare overheidsfinanciën met een duurzame basis. Op uitvoeringsniveau kan worden opgemerkt dat de kosten van de Begrotingskamer verwerkt zullen worden in de begrotingen van de Raad van Advies, aangezien de Begrotingskamer onderdeel zal zijn van de Raad van Advies. Uitgaande van een mogelijke invoering met ingang van 1 januari 2027 van het nieuwe toezichtstelsel kan worden aangenomen dat de financiële gevolgen voor de Raad van Advies in de begroting voor het dienstjaar 2027 zullen worden opgenomen. De verwachting daarbij is dat deze niet substantieel zullen zijn, daar de Raad van Advies reeds over de meeste voorzieningen beschikt – denk bijvoorbeeld aan het Wetenschappelijk Bureau - om de taken van de Begrotingskamer te kunnen uitvoeren.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

Dit artikel bevat de voor de toepassing van het ontwerp noodzakelijke begrippen met de bijbehorende definities. Deze worden waar nodig hieronder toegelicht.

Het begrip "begrotingskamer" is hierboven al uitgebreid besproken. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) wordt gedefinieerd, aangezien de Begrotingskamer gedurende eerste fase van de toepassing van het ontwerp met dit college zal samenwerken. Dit past binnen de doelstellingen van het ontwerp en borgt tevens een soepele overgang naar de toekomstige situatie, waarin de Begrotingskamer over de gehele linie met het begrotingstoezicht belast zal zijn, te borgen.

[20] Artikel 6, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 bepaalt dat indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, de memorie van toelichting op het ontwerp voor de desbetreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel dient te vermelden, waarbij tevens worden aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting, en uit welke middelen deze uitgaven gedekt zullen worden.

De minister, belast met overheidsfinanciën, wordt, in navolging van de LAFT en in lijn met diens algemene verantwoordelijkheid voor het algemeen beheer van en het toezicht op de inkomsten en uitgaven van het Land, alsmede voor het toezicht op de toepassing van de begrotingen en op de doelmatige besteding van de middelen van het Land[21], aangewezen als de beleidsverantwoordelijke minister voor de toepassing van dit ontwerp.

Een definitie van de Centrale Bank van Aruba – de Bank – wordt voorgesteld aangezien deze instelling in dit ontwerp een rol krijgt toebedeeld bij de advisering over (onder meer) de afwijking van de normen bij buitengewone gebeurtenissen en het aangaan ten name en ten laste van het Land van onderhandse leningen.

De Begrotingskamer zal – in eerste instantie – primair belast zijn met de toetsing van en advisering over ontwerpen van landsbegrotingen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister zijn opgesteld en in het wetgevingstraject gebracht en behandeld tot en met de goedkeuring door de Staten. Formeel hebben deze ontwerpen de vorm van landsverordeningen tot vaststelling van de begroting van het Land voor enig jaar. Met het oog hierop worden deze ontwerp-landsverordeningen in dit ontwerp aangeduid als "ontwerpbegroting" waarbij de woorden "ontwerp" en "begroting" gemakshalve aan elkaar worden geschreven. Hetzelfde geldt overigens *mutatis mutandis* voor ontwerpen tot wijziging van bestaande – dat wil zeggen vastgestelde en inwerking getreden – landsbegrotingen. Daarom worden deze in het ontwerp aangeduid als "ontwerpbegrotingswijziging". Uiteindelijk zijn deze begrippen terug te voeren tot het begrip "begroting" dat in artikel V.12, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba wordt omschreven als "de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Land". In het voorgestelde artikel 1 wordt hiernaar verwezen.

Het begrip "meerjarenbegroting" is afkomstig uit de LAFT en betreft het overzicht met de baten en lasten voor ten minste vier op het desbetreffende dienstjaar volgende jaren. Dit overzicht kan worden gebruikt voor meerjarige projecties, onder andere ten aanzien van het voorgenomen schuldreductiepad.

Het begrip "normen" bestaat uit twee delen. Ten eerste zijn er de normen van de Rijkswet die van toepassing zullen zijn op Aruba en waarvan de toepassing beoordeeld zal worden door het College. Deze normen zijn terug te vinden in de artikelen PM van de Rijkswet. Een deel van deze normen, namelijk de financiële normen inzake het primaire saldo en de schuldquote, wordt, conform de afspraken van het Bestuurlijk

[21] Zie de achtereenvolgende landsverordeningen ter zake van de instelling van ministeries.

Akkoord, echter uitgewerkt op het niveau van landsverordening, en wel door middel van het ontwerp: verwezen kan worden naar de artikelen 4.1 (cijfermatige uitwerking van de schuldquotenorm van de collectieve sector), 4.2 (cijfermatige uitwerking van de primaire saldo-norm) en 4.3 (uitwerking van de risicoreserve)[22]. De opname van de begrippen "schuldquote", "primair saldo" en "risicoreserve" hangt hiermee samen.

Het begrip "leningen" is opgenomen ten behoeve van de toekomstige toetsing door de Begrotingskamer van geldleningen die door het Land kunnen worden aangetrokken ter voorziening in de financieringsbehoefte. De definitie vermeldt daarbij het doel waarvoor dergelijke leningen aangetrokken kunnen worden, namelijk om (1) kapitaaluitgaven voor materiële en immateriële vaste activa te dekken en (2) om uitgaven anders dan die bedoeld onder (1) te dekken.

Artikel 2.1

Met het oog op een optimale verwezenlijking van de doelstelling van dit ontwerp acht de regering het wenselijk dat de Begrotingskamer, naast de in artikel 37 van de Landsverordening Raad van Advies 2022 genoemde taken, zowel haar als de Staten te allen tijde kan adviseren over alle aangelegenheden betreffende de begrotingen, het financiële beheer van het Land en de verantwoording van de uitvoering van de begrotingen. Dit kan op verzoek van regering dan wel de Staten, maar ook op eigen initiatief. Overigens voorzien de artikelen 24 en 25 van de Landsverordening Raad van Advies 2022 ook al in een dergelijke adviesrol voor de Raad van Advies. Dit artikel legt die rol expliciet vast voor de Begrotingskamer ten aanzien van de hierboven genoemde aangelegenheden.

Artikel 2.2

Het eerste lid verklaart de Begrotingskamer bevoegd om bij een ieder alle inlichtingen te vragen die hij voor de uitoefening van zijn (hierboven besproken) taken nodig acht. De woorden "een ieder" zijn bewust gekozen om de Begrotingskamer in staat te stellen zijn taken goed uit te kunnen voeren. Eronder vallen bijvoorbeeld publieke instellingen en organen in Aruba en buiten Aruba gevestigde instellingen die een soortgelijke taak als de Begrotingskamer hebben.

[22] Zie in dit verband ook Hoofdstuk 5 van het ontwerp dat de op de Rijkswet gebaseerde normen zelf bevat.

De bevraagde personen en instellingen zullen niet verplicht zijn om de inlichtingen te verstrekken. Een dergelijke verplichting zou onder de omstandigheden te ver voeren, zeker in het geval van privépersonen of particuliere ondernemingen of instellingen. Dit is anders ten aanzien van de ministers en de rechtspersonen die tot de collectieve sector. Hun medewerking is immers van essentieel belang voor een goede taakuitvoering door de Begrotingskamer. Daarom bepaalt het tweede lid ten eerste dat die aan de Begrotingskamer onverwijld en zonder voorbehoud alle gegevens en inlichtingen verstrekken die hij voor de uitoefening van zijn taken nodig acht. Daarnaast bepaalt het tweede lid dat de ministers en de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren, aan de Begrotingskamer dan wel aan de door hem aangewezen vertegenwoordigers, te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle administraties, documenten en andere informatiedragers verlenen, voor zover dit naar het oordeel van de Begrotingskamer nodig is voor de uitoefening van zijn taken.

Artikel 3.1

Dit artikel regelt de toetsing van ontwerpbegrotingen en ontwerpbegrotingswijzigingen door de Begrotingskamer. Omdat ontwerpbegrotingen de vorm van ontwerp-landsverordening hebben, bepaalt het eerste lid ten eerste dat de toezending door de regering geschiedt. Immers, in het wetgevingsproces van Aruba worden alle ontwerp-landsverordeningen door de regering aan de Raad van Advies – waarvan de Begrotingskamer een onderdeel zal vormen - voorgelegd, nadat daarover overeenstemming is bereikt in de ministerraad. Als uiterste datum wordt 15 juli van ieder jaar gehanteerd. Dit is in lijn met de inmiddels gevestigde praktijk waarbij ontwerpbegrotingen voor het begin van de julivakantie aan de Raad van Advies worden voorgelegd. Dit geeft de Raad van Advies – en straks de Begrotingskamer – voldoende tijd om een advies op te stellen, gevolgd door de reactie daarop van de zijde van de regering. Deze bescheiden worden vervolgens tezamen met de (eventueel gewijzigde) ontwerpbegroting met bijbehorende memorie van toelichting uiterlijk op 1 september door de regering aan de Staten aangeboden, zoals ook voorgeschreven door artikel V.12, eerste lid, van de Staatsregeling van Aruba.

Vermeldenswaard in dit kader is dat ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Rijkswet de Minister een ontwerpbegroting uiterlijk 1 juni van ieder jaar aan het College dient te leveren met het verzoek om zijn zienswijze te geven of die ontwerpbegroting in overeenstemming is met de normen van de Rijkswet. Het tweede lid van dat artikel verschaft het College 30 dagen om die zienswijze aan de Minister te geven, vergezeld van zijn gemotiveerde bevindingen met eventueel daarbij aanbevelingen om de ontwerpbegroting alsnog in overeenstemming met de normen te brengen. Het feit dat

dit alles zich een maand voor de aanbieding van de ontwerpbegroting aan de Begrotingskamer zal afspelen, biedt de Begrotingskamer de gelegenheid om kennis te nemen van de zienswijze van het College met diens bevindingen en eventuele aanbevelingen, en deze kan betrekken bij zijn eigen beoordeling van de ontwerpbegroting. De woorden 'zoveel mogelijk' zien met name op het scenario dat een overleg zoals bedoeld in artikel 25, vierde lid, van de Rijkswet, plaatsvindt. In zo'n scenario ontvangt de Begrotingskamer de ontwerpbegroting op een later tijdstip dan het geval zou zijn indien dat overleg niet zou hebben plaatsgevonden. Om het laatste te faciliteren bepaalt het eerste lid van het voorgestelde artikel dat indien de Begrotingskamer dat wenselijk acht, hij in overleg kan treden met het College.

Het tweede lid heeft betrekking op de ontwerpbegrotingswijzigingen. Aangezien het tijdstip van indiening van de begrotingswijzigingen niet bij voorbaat vast staat, is geen uiterste datum van toezending opgenomen. Om toch te verzekeren dat de Begrotingskamer zo snel mogelijk een ontwerpbegrotingswijziging ter toetsing voorgelegd krijgt, bepaalt het tweede lid dat de regering die ontwerpbegrotingswijziging met de bijbehorende memorie van toelichting binnen 5 dagen na goedkeuring ervan in de ministerraad aan de Begrotingskamer zendt.

Zoals in de algemene toelichting is vermeld, zal de advisering door de Raad van Advies over ontwerpbegrotingen en ontwerpwijzigingsbegrotingen via de Begrotingskamer verlopen. Dit geschiedt conform de in dit ontwerp opgenomen voorschriften, waarbij de ontwerpbegrotingen en ontwerpwijzigingsbegrotingen door de Begrotingskamer worden getoetst aan de normen. In zekere zin kan deze toets worden vergeleken met de beleidsanalytische toets die de Raad van Advies volgens zijn toetsingskader hanteert ten aanzien van alle ontwerpen voor landsverordening die aan hem worden voorgelegd[23]. Met het oog op de rol van de Raad van Advies als laatste en hoogste wetgevingsadviseur van de regering en (in verband daarmee) het belang van deugdelijkheid van wetgeving, acht de regering het wenselijk dat de Begrotingskamer ook naar de juridische en wetstechnische kwaliteit van de ontwerpbegrotingen en ontwerpbegrotingswijzigingen kijkt op de wijze die reeds door de Raad van Advies wordt toegepast. Om deze reden vangt het derde lid aan met "Onverminderd artikel 19, eerste lid, van de Landsverordening Raad van Advies 2022". In die bepaling wordt namelijk gesteld dat de Raad van Advies bij de advisering over (onder meer) ontwerp-landsverordeningen de doelmatigheid en de rechtmatigheid van een ontwerp toetst en een toetsingskader in acht neemt dat in ieder geval, een wetstechnische-, een juridische- en een beleidsanalytische toets omvat. Op deze wijze wordt de juridische

[23] Zie voor verdere informatie https://rva.aw/rva/toetsingskader/

en wetstechnische kwaliteit van ontwerpbegrotingen en ontwerpbegrotingswijzigingen geborgd.

De toetsing door de Begrotingskamer leidt tot gemotiveerde bevindingen die worden neergelegd in een rapport. Dit wordt geregeld in het vierde lid. In lijn met het bovenstaande wordt dit rapport aangemerkt als een advies van de Raad van Advies in de zin van artikel 19, derde lid, van de Landsverordening Raad van Advies 2022. Als gevolg hiervan zal de minister, belast met wetgevingsaangelegenheden, verplicht zijn om mede namens zijn ambtgenoten te reageren op het rapport van het Begrotingskamer in het zogenaamde nader rapport dat uiteindelijk door de regering zal worden meegezonden bij de aanbieding van de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging aan de Staten.

Het vijfde lid heeft in het bijzonder betrekking op ontwerpbegrotingen en ontwerpbegrotingswijzigingen onderscheidenlijk de bijbehorende memories van toelichting die volgens de Begrotingskamer niet in overeenstemming met de normen zijn. Om deze situatie zo snel mogelijk te remediëren – idealiter voordat de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging bij de Staten wordt ingediend – bevat het rapport van de Begrotingskamer aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop die ontwerpbegroting dan wel de memorie van toelichting alsnog in overeenstemming met de normen kan worden gebracht. Indien de Begrotingskamer zulks wenselijk acht kan hij daarbij gebruik maken van de zienswijze van het College (zie artikel 3.1).

De aanbevelingen kunnen zover reiken dat aanpassing van de ontwerpbegroting of bijbehorende de memorie van toelichting, dan wel van de ontwerpbegrotingswijziging of de bijbehorende memorie van toelichting door de Begrotingskamer noodzakelijk wordt geacht. In dat geval schrijft het zesde lid voor dat binnen 14 dagen na de dagtekening van het rapport een overleg plaats vindt tussen de Minister en de Begrotingskamer. Het doel ervan is om alsnog te komen tot een ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging die voldoet aan de normen, voordat die aan die aan de Staten wordt aangeboden.

Artikel 3.2

Dit artikel heeft betrekking op nota's van wijziging die door de Minister worden ingediend op ontwerpbegrotingen of een ontwerpbegrotingswijzigingen die bij de Staten aanhangig zijn gemaakt. Een nota van wijziging wijzigt een ontwerp-landsverordening op het moment dat die door de Staten wordt ontvangen. Dit is

ongeacht of de nota van wijziging gedurende de schriftelijke behandelingsfase wordt ingediend of tijdens de openbare vergadering[24].

Het artikel heeft overigens betrekking op alle nota's van wijzigingen, ook die welke niet van inhoudelijke aard zijn, bijvoorbeeld omdat zij zuiver redactionele verbeteringen aanbrengen. De regering acht dit in dit bijzondere geval niet bezwaarlijk, aangezien over een dergelijke aangelegenheid overleg gevoerd kan worden tussen de Begrotingskamer en de betrokken beleidsambtenaren met het oog op een zo kort mogelijke adviseringstermijn.

Gelet op de doelstelling van het ontwerp is het ook hier van belang dat de Begrotingskamer tijdig wordt betrokken. Dit wordt met het onderhavige artikel bewerkstelligd. Het bepaalt in het eerste lid dat indien de Minister of ministers die zulks aangaan voornemens zijn een nota van wijziging in te dienen op een ontwerpbegroting of een ontwerpbegrotingswijziging, de Minister de Begrotingskamer hiervan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte moet stellen. Het woord "voornemens" geeft aan dat de Begrotingskamer voorafgaand aan de indiening van de nota van wijziging moet worden gehoord. Daarbij kan de Begrotingskamer van de Minister verlangen dat hij meteen een concept van de voorgenomen nota van wijziging aan hem doet toekomen. Dit is om twee redenen van belang. Ten eerste leert de praktijk dat het voornemen tot indiening van een nota van wijziging vrijwel onmiddellijk gevolgd wordt door de opstelling en indiening van die nota. Ten tweede bevat een nota van wijziging altijd een toelichting waarin inhoudelijk wordt ingegaan op de beweegredenen – beleidsmatig of anderszins - voor de door de minister(s) gewenste wijziging(en). Ook deze zouden moeten kunnen worden bekeken door de Begrotingskamer naast de zuiver cijfermatige effecten van de wijziging van de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging.

Voortbouwend op het eerste lid en in lijn met de algemene doelstelling van het ontwerp bepaalt het tweede lid dat de Begrotingskamer toetst of de voorgenomen wijziging – met inbegrip dus van de toelichting - in overeenstemming is met de normen. Hij legt binnen 14 dagen zijn bevindingen op gemotiveerde wijze neer in een rapport dat aan de Minister wordt gezonden. Die relatief korte periode is gekozen met het oog op de praktijk waarbij de behandeling door de Staten van ontwerpbegrotingen doorgaans 3 tot 3 ½ maanden in beslag neemt, te rekenen vanaf het tijdstip van aanbieding door de regering[25].

---

[24] In het laatste geval spreekt men ook wel van een wijziging staande de vergadering.

[25] Dat is 1 september van elk jaar; zie nogmaals artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba.

Het derde lid heeft in wezen dezelfde strekking als het vijfde lid van het voorgestelde artikel 3.1, namelijk waarborgen dat de normen bij de totstandkoming van ontwerpbegrotingen worden toegepast. Opdat de Staten daarop een zo compleet mogelijk beeld hebben over de gevolgen van een nota van wijziging tegen de achtergrond van de normen, bepaalt het vierde lid dat de Minister een afschrift van het rapport bij de uiteindelijke nota van wijziging voegt. Indien de Begrotingskamer toepassing heeft gegeven aan het derde lid, vermeldt de Minister in de toelichting van de nota van wijziging of en op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de Begrotingskamer.

Artikel 3.3

Dit artikel heeft betrekking op voorgenomen amendementen op ontwerpbegrotingen en ontwerpbegrotingswijzigingen. Dit zou eveneens kunnen leiden tot een ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging die niet in overeenstemming is met de normen, met als gevolg weer dat de regering in de bekrachtigingsfase geconfronteerd wordt met de vraag over de wenselijkheid van vaststelling van een dergelijke ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging. Dit is van belang aangezien volgens artikel 26 van de Rijkswet een vastgestelde begroting onderscheidenlijk begrotingswijziging naar het College ter toetsing gezonden zal moeten worden (en na het vervallen van de Rijkswet naar de Begrotingskamer).

Met het bovenstaande op het oog bepaalt het eerste lid dat indien één of meer leden van de Staten voornemens is dan wel zijn om een voorstel voor wijziging van een ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging in te dienen, de Begrotingskamer door dat lid of die leden over het voorgenomen voorstel dient te worden gehoord. Ook hier geeft het woord "voornemens" aan dat het horen van de Begrotingskamer voor het indienen van het amendement dient te geschieden.

Overigens betreft het hier geen novum. De artikelen 18, eerste lid, en 21 van de Landsverordening Raad van Advies 2022 leggen soortgelijke verplichtingen op de Staten over het betrekken van de Raad van Advies bij het indienen van initiatief-ontwerpen.

Het tweede tot en met het vierde lid hebben dezelfde strekking als het tweede tot en met het vierde lid van het voorgestelde artikel 3.2 inzake voorgenomen nota's van wijzigingen van de regering. Er zij kortheidshalve verwezen naar de toelichting op die leden.

Artikel 3.4

Ingevolge artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba is het de regering die ontwerpbegrotingen bij de Staten indient. Hetzelfde geldt voor ontwerpbegrotingswijzigingen. Dit neemt niet weg dat de Staten met gebruikmaking van het recht van initiatief de wijziging van (vastgestelde) begrotingen kunnen bewerkstelligen[26]. In een zodanig geval is het wenselijk dat de Begrotingskamer ook wordt betrokken bij het voorstel van het initiatief-ontwerp en dit toetst met inachtneming van dezelfde procedure als bij amendementen. Het voorgestelde artikel 3.4 voorziet hierin.

Artikel 3.5

Ingevolge het eerste lid dient de Minister een begroting onderscheidenlijk begrotingswijziging na vaststelling onverwijld te zenden naar de Begrotingskamer. Onder "onverwijld" wordt doorgaans binnen 5 dagen verstaan. Het doel hiervan is om de Begrotingskamer zo spoedig mogelijk in staat te stellen kennis te nemen van het resultaat van de begrotingsproces en eventueel de Minister of het College te adviseren in het vervolgtraject. Met het oog op het laatste bepaalt het tweede lid dat indien de Begrotingskamer dat wenselijk acht, hij in overleg kan treden met de Minister over de vastgestelde begroting of een begrotingswijziging en, indien hij daartoe aanleiding ziet, schriftelijk zijn bevindingen en aanbevelingen aan de Minister en het College ter kennis brengen.

Artikel 3.6

Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de verantwoording van de op basis van een begroting gedane uitgaven. Dit geschiedt in de jaarrekening en het jaarverslag. Het huidige wettelijke kader hiervoor is neergelegd in Hoofdstuk VIII van de Comptabiliteitsverordening 1989 en artikel 18 van de LAFT. Het laatste legt op de Minister de verplichting om uiterlijk op 31 augustus van enig jaar een vastgestelde jaarrekening over het voorafgaande jaar aan het CAFT te doen toekomen. In de Rijkswet keert deze verplichting terug in artikel 31, waarbij de uiterste indieningsdatum is gezet op 15 december van elk jaar. Zij is ook te vinden in artikel 5.6 van het ontwerp, dat in werking zal treden op het tijdstip van intrekking van de Rijkswet.

[26] Zie artikel V.4 van de Staatsregeling van Aruba.

Artikel 3.6 sluit op het bovenstaande aan. Het stelt de Begrotingskamer onder meer in staat om aan de hand van actuele realisaties ontwerpbegroting en ontwerpbegrotingswijzigingen te toetsen en te adviseren over vastgestelde begrotingen. In verband hiermee is het wenselijk dat de Begrotingskamer, evenals bij de vastgestelde begrotingen, met de Minister in overleg kan treden en zowel hem als het College kan voorzien van zijn bevindingen. Hiertoe wordt in het tweede lid van dit artikel het tweede lid van het voorgaande artikel 3.5 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 4.1

Dit artikel kwantificeert de schuldquotenorm van de collectieve sector, zoals ook voorzien in artikel 27 van de Rijkswet. Dit gaat uiteindelijk terug tot het Bestuurlijk Akkoord waarin onder meer is afgesproken dat Aruba aanvullende bepalingen, zoals kwantificering van de normen, opneemt in nationale regelgeving[27]. Dit artikel is dus een dergelijke aanvullende bepaling.

De schuldquote van de collectieve sector bedraagt ten hoogste 50%. Dit percentage is vastgesteld aan de hand van het IMF-rapport. In dat rapport wordt met het oog op het huidige macro-economische landschap en mogelijke toekomstige schokken aanbevolen om de schuldquote te richten op 50% van het bruto binnenlands product om zo veilig beneden de maximale 70%-grens te blijven. De 50%-schuldquote kan daarmee worden aangemerkt als het schuldanker waaraan Aruba, met duurzame economische groei gekoppeld aan houdbare overheidsfinancien op het oog, vast kan blijven. Dit schuldanker kan uiterlijk in 2035 bereikt worden. Voorwaarde daarbij is dat de recente budgettaire lijn en projecties worden voortgezet.

Artikel 4.2

Artikel 4.2 kwantificeert een andere begrotingsnorm van de Rijkswet, namelijk het primair saldo. Ook dit is op basis van het Bestuurlijk Akkoord. Onder primaire saldo kan worden verstaan het verschil tussen de inkomsten van het Land, exclusief de rentelasten (zie artikel 1 van het ontwerp).

Ook hier is het IMF-rapport leidend geweest. Om de schuld van Aruba richting het schuldanker te laten bewegen om deze vervolgens te bereiken – met andere woorden in dat jaar convergentie te bereiken met het schuldanker – wordt daarin geadviseerd

[27] Zie punt 5 van het Bestuurlijk Akkoord.

om het primair saldo tussen 3,1% en 3.7% vast te stellen. Met het oog op het bereiken van het schuldanker in 2035 wordt het primair saldo in dit artikel gesteld op ten minste 3,5%.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat deze norm, evenals de schuldquotenorm, bedoeld in artikel 4.1, in onderlinge afstemming tussen Aruba en Nederland en na bekomen onafhankelijk advies hierover, herrijkt kan worden.

Artikel 4.3

Om de mogelijke risico's waaraan het financieel normenkader onderhevig kan zijn te kunnen beheersen, is een risicoreserve wenselijk. Deze risicoreserve wordt opgebouwd op basis van een jaarlijks in de begroting op te nemen raming van een dotatie of toevoeging. Van de totale reserve wordt een deel in contanten aangehouden, die ingezet kunnen worden ingeval van calamiteiten waarbij onmiddellijke behoefte ontstaat aan contante betalingen. Gelet op de tot nu opgedane ervaringen met dergelijke situaties – met name voor wat betreft de financiële impact – wordt voorgesteld om het bedrag ervan op het minimum te houden dat ter zake door het IMF is aanbevolen. Een bijkomend argument hiervoor is dat het aanhouden van een groot bedrag aan contant geld bij gelijktijdige aanwezigheid van een eveneens groot bedrag aan schulden, niet doelmatig is. Immers, overtollige liquiditeiten kunnen namelijk beter ingezet worden voor schuldverlaging dan voor oppotting.

Bij de toevoeging aan de reserve vindt geen financiering plaats, behalve voor dat deel van de reserve die in contanten wordt aangehouden. Financiering van de gehele toevoeging terwijl deze niet gelijktijdig wordt gebruikt, is namelijk ook niet doelmatig. Met het uitblijven van de financiering bij de toevoeging ontstaat een financieel meevallend resultaat over het desbetreffende jaar, die echter bestemd is voor de aan deze bestemmingsreserve gekoppelde doelstellingen. Financiering komt dan pas tot stand bij een eventuele onttrekking uit deze reserve. Dit in zoverre deze onttrekking niet uit het saldo aan contanten voortvloeit. Een toevoeging aan deze reserve vormt dus (voor een groot deel) geen onderdeel van financieringsbehoefte, een onttrekking (voor een groot deel) wel. Nadat is voldaan aan de voorwaarden voor onttrekking uit de risicoreserve, kan de Minister overgaan tot het aangaan van betalingsverplichtingen, dan wel het financieren van vastgestelde ontvangstentegenvallers ten laste van de risicoreserve. Bij onttrekking wordt eerst het contante deel van de reserve gebruikt, daarna het restant van het saldo op de balans. Na onttrekking uit het contante deel wordt dit telkens aangevuld tot het voorgeschreven maximum.

Artikelen 5.1 tot en met 6.3

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, zal de Begrotingskamer in de toekomst de werkzaamheden van het College overnemen. Dit geschiedt op het moment waarop de Rijkswet komt te vervallen. Dit betekent dat de Begrotingskamer de begrotingen (met inbegrip van ontwerpbegrotingen, begrotingswijzigingen en de meerjarenbegrotingen), de uitvoeringrapportages en de jaarverslagen van Aruba zal gaan beoordelen op dezelfde wijze als in de Rijkswet is voorzien voor het College. De daarvoor noodzakelijke bepalingen van de Rijkswet en van het onderhavige ontwerp worden daarom in de artikelen 5.1 tot en met 6.3 zoveel mogelijk herhaald en waar nodig aangevuld. Met het oog op de leesbaarheid en het zelfdragend karakter van het onderhavige ontwerp worden deze artikelen eveneens voorzien van een eigen toelichting. Vanzelfsprekend zijn die grotendeels gebaseerd op de toelichting op de artikelen van de Rijkswet en van het onderhavige ontwerp.

Artikel 5.1

Deze bepaling regelt de rol van de Begrotingskamer bij het beoordelen van de begroting, de uitvoeringsrapportages en het jaarverslag. Door deze beoordeling te baseren op gestelde normen, wordt de transparantie en verantwoordingscultuur binnen het financieel beheer versterkt. Zoals vermeld zijn de normen overeenkomstig die van de Rijkswet en het onderhavige ontwerp en zijn zij voor een belangrijk deel gebaseerd op het advies van het IMF.

Artikel 5.2

De schuldquote is de totale geconsolideerde schuld van de collectieve sector (dit komt overeen met het begrip *general government* in het Government Finance Statistics Manual van het IMF) uitgedrukt als percentage van het BBP. De schuldomvang wordt berekend conform de Public Sector Debt Statistics Manual van het IMF. Deze bepaling is erop gericht de schuldquote van Aruba te verlagen naar en vervolgens te behouden op de normwaarde zoals vastgelegd in dit ontwerp. Idealiter ligt de schuldquote op of rond de normwaarde om te voorkomen dat externe schokken leiden tot een onhoudbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Door hierop blijvend te sturen, vormt de normwaarde als het ware het anker voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Bij de analyse van de schuldhoudbaarheid op de lange termijn kan ook de actuele IMF-beoordeling[28] van het risico op een onhoudbare

[28] IMF art. IV report 2023, blz. 65.

schuldontwikkeling worden betrokken. Dat risico zou niet hoger dan *moderate* (gematigd) mogen zijn.

Het primair saldo is het verschil tussen inkomsten en uitgaven van de overheid exclusief rentelasten. De norm voor het primair saldo wordt ook uitgedrukt als percentage van het BBP. Het primair saldo van de begroting is de operationele variabele waarmee jaarlijks wordt gestuurd op het verlagen van de schuldquote. Door jaarlijks het door het IMF becijferde positieve primair saldo te begroten en te realiseren zal de schuld van de collectieve sector naar verwachting in 2035 het door het IMF geadviseerde niveau van het schuldanker bereiken en kan worden gesproken van houdbare overheidsfinanciën.

In onderlinge overeenstemming tussen de regeringen van Aruba en Nederland kan het IMF worden gevraagd de waarden opnieuw te berekenen. Hiertoe kan aanleiding zijn na bijvoorbeeld een buitengewone gebeurtenis als bedoeld in artikel 5.11 van het ontwerp. De staat van de overheidsfinanciën kan daardoor dermate afwijken van de aannames waarop de berekening werd gebaseerd, dat de normwaarde voor het primair saldo niet langer toereikend is om binnen de beoogde termijn het schuldanker te bereiken. Ook kunnen buitengewone gebeurtenissen aanleiding vormen die termijn te wijzigen.

Artikel 5.3

In de convergentieparagraaf worden de ontwikkeling van de jaarlijkse primair saldo en de schuld van de collectieve sector toegelicht, alsmede de termijn waarop het schuldanker wordt bereikt. Dit is het convergentieplan. Ook wordt de verwachte ontwikkeling van het BBP toegelicht. Indien zich materiele afwijkingen van het convergentieplan voordoen, wordt eveneens toegelicht welke maatregelen worden genomen om de schuldontwikkeling weer in lijn met het convergentieplan te brengen. In de convergentieparagraaf worden voor zowel de schuld van de collectieve sector als het BBP de risico's ten aanzien van de convergentie en eventuele beheersmaatregelen toegelicht, alsmede de aannames die daarbij zijn gehanteerd. Ook de schuldhoudbaarheid zoals het meest recent beoordeeld door het IMF wordt in deze paragraaf vermeld.

In de begroting is een risicoreserve opgenomen die onder voorwaarden kan worden benut. De reserve is bedoeld om te helpen voorkomen dat de jaarlijkse saldonorm en de beoogde schuldquotedaling niet kunnen worden gerealiseerd. De reserve kan ook helpen de afwijking van de normen als bedoeld in artikel 5.11 van het onderhavige ontwerp te beperken.

Indien uit het jaarverslag blijkt dat de schuldquote in afwijking van de convergentieparagraaf stijgt, is automatisch een correctiemechanisme van toepassing. Door een eenmalige verhoging van de saldonorm met 1 procentpunt, wordt de schuldontwikkeling weer richting het convergentieplan gebracht. De correctie wordt (met een wijziging) verwerkt in de begroting voor het begrotingsjaar na het jaar waarin het jaarverslag is vastgesteld of volgens artikel 8 zou moeten zijn vastgesteld.

Artikel 5.4

Tijdigheid van zowel de begroting, de uitvoeringsrapportages als het jaarverslag is van belang voor een goed werkende begrotingscyclus. Voor de beoordeling van de tijdigheid wordt hetzelfde aanlevermoment als van dat van de Rijkswet gehanteerd. Dit is 15 december voorafgaand aan het begrotingsjaar voor de vastgestelde begroting, 6 weken na afloop van ieder kwartaal voor de uitvoeringsrapportages en 15 december na afloop van het begrotingsjaar voor het vastgestelde jaarverslag.

Ter borging van de ordelijkheid en controleerbaarheid worden de begroting en het jaarverslag ingericht conform de Comptabiliteitsverordening 1989[29]. De cijfermatige presentaties in de begroting, de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag sluiten op elkaar aan.

De begroting, de uitvoeringsrapportage en de jaarrekening worden voldoende toegelicht. Hierbij wordt in de begroting vooral aandacht besteed aan beleidswijzigingen en in het jaarverslag aan de afwijkingen van de begroting met een omvang van minimaal Afl. 1 miljoen. De toelichtingen zijn actueel en indien mogelijk cijfermatig onderbouwd. Voor een beter totaalbeeld van de overheidsfinanciën worden ook meerjarig financiële overzichten van eventuele begrotings- of investeringsfondsen en financiële verplichtingen die volgen uit publiek private samenwerkingen (PPS) in bijlagen bij de begroting en het jaarverslag gepresenteerd.

In hoeverre de begroting volledig en realistisch is en of alle verwachte inkomsten en uitgaven zijn opgenomen, wordt achteraf bij beoordeling van de jaarrekening vastgesteld aan de hand van het verschil tussen begroting en de realisatie op het niveau van economische hoofdcategorie. Deze zou niet meer dan 10% mogen bedragen. De norm is gerelateerd aan de internationale PEFA-systematiek[30], waarin bij een afwijking tot 10% de begrotingsdiscipline als gedegen, maar nog niet als hoog wordt beschouwd.

---

[29] Zie de artikelen 2, 3 en 41 tot en met 43 van die landsverordening.

[30] Zie pefa.org

De begroting moet worden gebaseerd op recente realisaties, actuele cijfers en betrouwbare onafhankelijke ramingen. De begroting wordt periodiek geactualiseerd conform de Comptabiliteitsverordening 1989. Idealiter wordt de begroting twee keer per jaar gewijzigd volgens een vast tijdschema. Dat biedt structuur in de begrotingscyclus, ondersteunt het budgetrecht van de Staten en draagt bij aan een actuele basis voor de beleidsuitvoering. De Comptabiliteitsverordening 1989 voorziet hierin.

De jaarrekening waarmee verantwoording wordt afgelegd, is gecontroleerd door een accountant. Een van de doelstellingen van de inzet op het financieel beheer is het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid van het getoonde resultaat en de getoonde cijfers.

Artikel 5.5

Om houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bereiken en te borgen is het van belang dat een aantal randvoorwaarden wordt gerealiseerd om beter *in control* te komen. Deze zijn terug te vinden in de onderdelen a tot en met d van dit artikel. Door een paragraaf te wijden aan deze randvoorwaarden in zowel de toelichting op de begroting als in het jaarverslag, wordt inzicht verkregen in de inzet van het Land op deze terreinen en de resultaten daarvan. Zodoende kan de voortgang worden gemonitord. Hierna wordt per onderdeel toegelicht welke elementen in elke paragraaf in ieder geval aan de orde zouden moeten komen.

a: risicoparagraaf

In de risicoparagraaf worden de aard, de financiële impact en de kans dat risico's bij de begroting zich voordoen alsmede de getroffen beheersingsmaatregelen beschreven. Het doel ervan is dat de regering alle relevante financiële risico's in beeld krijgt en voldoende beheersmaatregelen treft. Als gevolg van het materialiseren van risico's kunnen realisaties afwijken van ramingen waardoor de schuld van de collectieve sector ongewenst kan toenemen. Het is van belang dat in de risicoparagraaf ook de onderliggende aannames worden toegelicht. Het kan gaan om risico's die direct op de centrale overheid van toepassing zijn, maar ook om risico's vanuit de andere onderdelen van de publieke sector die de begroting van de centrale overheid kunnen beïnvloeden. De publieke sector is een breder begrip waartoe naast de collectieve sector ook de overheids N.V. 's worden gerekend. Ook de risico's van PPS'en worden in deze paragraaf geadresseerd. Voor invulling van de risicoparagraaf wordt aangesloten op internationale standaarden.

b: collectieve sectorparagraaf

In de paragraaf over de collectieve sector worden in elk geval beschreven de ontwikkelingen in de samenstelling van de collectieve sector en de ontwikkelingen in de schuld van de entiteiten van de collectieve sector buiten de centrale overheid. Het doel van deze paragraaf is dat de overheid betere grip krijgt op ontwikkelingen in de collectieve sector. Inzicht in de collectieve sector is ook van belang voor de beoordeling van de schuldquote. Ook gaat de paragraaf in op de wijze waarop de centrale overheid stuurt op de financiële ontwikkeling van de entiteiten buiten de centrale overheid en hun aandeel in schuld van de collectieve sector. In het jaarverslag wordt gereflecteerd op de realisatie van de beleidsinzet.

Deze paragraaf gaat verder in op de wijze waarop de in de begroting gehanteerde samenstelling van de collectieve sector in overeenstemming wordt gebracht met het GFSM. Het valt niet te verwachten dat bij inwerkingtreding van deze rijkswet direct alle benodigde gegevens van de gehele collectieve sector beschikbaar zullen zijn.

c: deelnemingenparagraaf

De deelnemingenparagraaf omvat ten minste een lijst met deelnemingen en de visie op en de beleidsvoornemens omtrent deelnemingen. Per deelneming wordt het publieke belang dat ermee wordt gediend beschreven, alsmede de omvang van het belang, de omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de deelneming en het verwachte financiële resultaat voor het begrotingsjaar en eventuele risico's voor de begroting van de centrale overheid. Het doel van deze paragraaf is een actueel en actief deelnemingenbeleid. Onder de beleidsvoornemens wordt tevens begrepen de (verbetering van de) wijze waarop de centrale overheid invloed uitoefent op deelnemingen om publieke belangen te borgen. In het jaarverslag wordt gereflecteerd op de realisatie van de beleidsinzet. Naar verwachting zal op termijn deelnemingenbeleid en een corporate governance code van toepassing zijn.

d: financieel beheerparagraaf

In deze paragraaf wordt de staat van het financieel beheer toegelicht. Zoals uit het advies van het IMF en ook de plannen van aanpak van het Landspakket blijkt, zijn er nog veel onderdelen van het financieel beheer die verbetering behoeven. Verbetering van het financieel beheer was ook al één van de doelstellingen van de LAFT. De regering zet in de paragraaf financieel beheer ook uiteen in welke mate wordt voldaan aan de normen voor financieel beheer die in het toezichtskader zijn opgenomen. Indien deze nog niet als voldoende zijn beoordeeld, wordt toegelicht welke inzet daar op in het komende begrotingsjaar zal worden gepleegd respectievelijk welke resultaten in het afgelopen jaar zijn gerealiseerd. Het verbetertraject is bij inwerkingtreding van de Rijkswet nog omvangrijk, maar zal door het afronden van deeltrajecten na verloop van tijd in omvang afnemen.

CONCEPT

Voor ieder van de paragrafen wordt tenslotte beoordeeld wat in audittermen onder bestaan en werking van de paragrafen wordt verstaan.

Artikel 5.6

Uiterlijk 15 december zendt de Minister het vastgestelde jaarverslag aan de Begrotingskamer ter beoordeling van de realisatie van de normen, bedoeld in hoofdstuk 4. Het jaarverslag waaronder de jaarrekening wordt conform de Comptabiliteitsverordening 1989 uiterlijk 1 september na afloop van het begrotingsjaar bij de Staten aangeboden ter vaststelling. Dit is dezelfde datum als voor de ontwerpbegroting van het komende jaar. De Staten en ook de Begrotingskamer kunnen zodoende de realisaties meenemen bij beoordeling van de ontwerpbegroting. Een deel van de informatie is voor de zienswijze op de ontwerpbegroting door de Begrotingskamer al wel in beknopte vorm beschikbaar in de uitvoeringsrapportages over het verslagjaar.

Bij het jaarverslag wordt het rapport van de Algemene Rekenkamer van Aruba over de jaarrekening alsmede het accountantsverslag inclusief de controleverklaring op getrouwheid van de cijfers en het resultaat en indien beschikbaar ook de nota van bevindingen (*management letter)* van de accountant meegezonden. De management letter van de accountant is formeel geen onderdeel van het accountantsverslag, maar een adviesrapport bij het accountantsverslag waarin de accountant onder andere zijn bevindingen nader kan toelichten, eventuele risico's kan signaleren en aanbevelingen ter verbetering kan doen.

Artikel 5.7

De Begrotingskamer kan aan de Minister aanbevelingen doen ten aanzien van het financieel beheer. Hierbij kan de Begrotingskamer bevindingen van de accountant of de Algemene Rekenkamer betrekken.

Artikel 5.8

Gedurende het begrotingsjaar monitort de Begrotingskamer de naleving van de normen in de uitvoering van de begroting aan de hand van de uitvoeringsrapportages. Deze wordt binnen zes weken na afloop van elk kwartaal aan zowel de Begrotingskamer en aan de Staten gezonden en is voorzien van een toelichting. Hiervoor wordt door de Begrotingskamer en de Minister gezamenlijk een model opgesteld dat aansluit op de indeling van de begroting en het jaarverslag conform de Comptabiliteitsverordening 1989. Ook de cijfermatige presentaties sluiten aan op de

begroting en het jaarverslag. De eventuele reacties op de uitvoeringsrapportage deelt de Begrotingskamer alleen met de Minister.

Artikel 5.9

Voor de beoordeling door de Begrotingskamer van de (ontwikkeling van de) schuldquote van de collectieve sector moet de collectieve sector worden vastgesteld. Dit betekent dat de rechtspersonen moeten worden aangewezen die naast de centrale overheid tot de collectieve sector worden gerekend. De Minister stelt eens in de vijf jaar en uiterlijk voor 1 september van dat jaar de collectieve sector gezamenlijk vast na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba en de Begrotingskamer.

In de LAFT wordt bepaald dat vaststelling elke twee jaar moet plaatsvinden. Er is echter niet sprake van frequente wijzigingen in de samenstelling van de collectieve sector en daarom is de frequentie verlaagd naar eens in de vijf jaar. In de jaren dat de collectieve sector wordt vastgesteld, kan voor de ontwerpbegroting die uiterlijk 1 juni voor een zienswijze aan de Begrotingskamer wordt voorgelegd, gebruik worden gemaakt van de voorlopige vaststelling. In de vastgestelde begroting die uiterlijk 15 december aan de Begrotingskamer wordt voorgelegd, moet de definitieve vaststelling van de collectieve sector worden gehanteerd.

Om te voorkomen dat nieuwe rechtspersonen die waarschijnlijk tot collectieve sector zullen worden gerekend te lang buiten beeld blijven, is ook opgenomen dat deze binnen één jaar na oprichting worden beoordeeld. De Minister informeert het Centraal Bureau voor de Statistiek over oprichting van nieuwe rechtspersonen of het vergroten van het financieel belang van de centrale overheid in bestaande rechtspersonen die worden gerekend tot de collectieve sector. De beoordeling die binnen één jaar na oprichting plaatsvindt, is een voorlopige beoordeling, de definitieve beoordeling vindt plaats bij de vijfjaarlijkse beoordeling conform het eerste lid.

Overeenkomstig het GFSM van het IMF is het bestuurlijk of financieel belang doorslaggevend voor de bepaling of een rechtspersoon tot de collectieve sector wordt gerekend. De meest recente versie is op dit moment het GFSM 2014[31]. Deze wordt in 2025 geactualiseerd[32]. Het Nederlandse begrip collectieve sector komt overeen met het begrip *general government* uit het GFSM. Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland adviseert het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba bij de toepassing van het GFSM voor advisering over de samenstelling van de collectieve

[31] Government Finance Statistics Manual 2014
[32] Government Finance Statistics Manual

sector. Zowel de betrokken rechtspersonen als de Begrotingskamer worden over de besluiten tot vaststelling geïnformeerd door de Minister.

Ten behoeve van de jaarlijkse beoordeling door de Begrotingskamer van de ontwikkeling van de schuldquote van de collectieve sector rapporteert de Minister jaarlijks over de schuldgegevens van de rechtspersonen die behoren tot de collectieve sector. Ook hierbij adviseert het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland. Voor bepaling van de omvang van de schuld van de collectieve sector zijn de richtlijnen uit de Public Sector Debt Statistics publicatie van het IMF leidend[33].De Minister zendt deze rapportage uiterlijk 15 december aan de Begrotingskamer, zodat deze gegevens bij beoordeling van het vastgestelde jaarverslag over de voorgaande jaar en de vastgestelde begroting voor het komende jaar kunnen worden meegenomen. Voor significante entiteiten moet hierbij gebruik worden gemaakt van de jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar. Voor de overige entiteiten wordt de meest recente jaarrekening gebruikt. Significante entiteiten zijn entiteiten met een schuldomvang van meer dan Afl. 1 miljoen.

Artikel 5.10

In de begroting wordt jaarlijks de financieringsbehoefte opgenomen waarmee de Staten de regering mandateert voor het aangaan van leningen in de financieringsbehoefte te voorzien. De financieringsbehoefte wordt normaliter ingevuld met een mix van binnen- en buitenlandse leningen met kortere en langere looptijden. Meer gedetailleerde informatie over de financieringsbehoefte en de wijze waarop deze zal worden ingevuld betreft marktgevoelige informatie en is daarom niet openbaar. De Centrale Bank van Aruba en de Begrotingskamer ontvangen deze informatie wel vanuit hun adviserende en toezichthoudende rol.

Doelmatigheid in de financiering wordt bereikt door marktconforme leenvoorwaarden als uitgangspunt te nemen. Dit betreft zowel het rentepercentage als de overige modaliteiten van leningen zoals looptijd, aflossingsverplichtingen en andere voorwaarden en verplichtingen die financiële gevolgen kunnen hebben. De wijze van aantrekken van een lening is daarop van invloed. Waar sprake is van een open biedingsprocedure of veiling is sprake van marktwerking doordat meerdere aanbieders in concurrentie een aanbod kunnen doen. Bij onderhandse leningen kan marktwerking worden bereikt door meerdere aanbieders uit te nodigen een aanbod te doen. De Centrale Bank van Aruba heeft de rol de Minister hierover te adviseren met oog op markconforme voorwaarden. Voor alle buitenlandse leningen geldt overigens op grond

[33] IMF, Public Sector Debt Statistics Guide

van artikel 29 van het Statuut dat de raad van ministers van het Koninkrijk toestemming moeten geven. Indien de Minister wil afwijken van het uitgangspunt van marktconformiteit, dient hij dit op gemotiveerde wijze te doen.

Om te borgen dat de Begrotingskamer over alle actuele informatie over leningen beschikt die benodigd is voor zijn adviserende en toezichthoudende taken gericht, worden de aangetrokken leningen in de openbare uitvoeringsrapportages opgenomen en wordt meer gedetailleerde informatie over de modaliteiten van de leningen en de adviezen van de Centrale Bank van Aruba rechtstreeks en tijdig met de Begrotingskamer gedeeld. De informatie over de modaliteiten van de leningen en de adviezen van de Centrale Bank van Aruba zijn vertrouwelijk en daarmee niet openbaar.

Artikel 5.11

In uitzonderlijke situaties kan er reden zijn om af te wijken van de voorschriften van deze landsverordening. Hierbij kan gedacht worden aan situaties zoals een natuurramp, ernstige recessie en pandemie. Het gaat steeds om een buitengewone gebeurtenis met een externe oorzaak die zulke grote macro-economische effecten heeft dat de negatieve gevolgen voor de begroting ten minste 1,5% van het BBP bedragen. Dit komt naar schatting neer op een krimp van het nominale BBP van zo'n 6%. Op grond van het IMF-advies is gekozen voor een duidelijke gekwantificeerde definitie van buitengewone gebeurtenis.

Een buitengewone gebeurtenis kan noodzaken tot besluiten die een afwijking inhouden van de normen en andere bepalingen, en de daarin neergelegde criteria. Het gaat dan in het bijzonder om de normen, bedoeld in artikel 5.2. Over het afwijken van die normen moet de Minister handelen in overeenstemming met het gevoelen van de Staten

Artikel 5.12

Zoals hiervoor is beschreven kunnen buitengewone gebeurtenissen leiden tot de noodzaak om af te wijken van de normen. Teneinde deze situatie te normaliseren zendt de Minister op grond van het eerste lid zo spoedig mogelijk na het besluit om af te wijken, maar uiterlijk binnen 30 dagen, een ontwerpbegrotingswijziging aan de Begrotingskamer. Hierbij zijn de normen die zien op de begroting van overeenkomstige toepassing, met inachtneming van de toegestane afwijking als gevolg van de buitengewone gebeurtenis

CONCEPT

Het tweede lid bepaalt dat de Minister en de Begrotingskamer minimaal twee keer per jaar overleggen over de gevolgen van de buitengewone gebeurtenis. Dit overleg is erop gericht te monitoren of de feitelijke situatie verbetert of verslechtert. Daarbij kan ook worden overlegd of deze veranderingen in de feitelijke situatie reactie behoeven. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van het IMF om periodiek de ontstane situatie te beoordelen en te bezien of de uitzondering van de normen nog moet voortduren.

De uitzonderingstoestand is op grond van artikel 5.11, eerste lid in beginsel beperkt tot het lopende begrotingsjaar. Het is echter voorstelbaar dat de budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis zich uitstrekken tot een volgend begrotingsjaar. Hiertoe biedt het derde lid de Minister de mogelijkheid om op uiterlijk 15 december, in overeenstemming met het gevoelen van de Staten en na advies van de Centrale Bank en de Begrotingskamer, te besluiten of ook in het volgende begrotingsjaar afwijking van de begrotingsnormen is toegestaan. Er bestaat zodoende een helder eindpunt van de uitzonderingssituatie, te weten het einde van het begrotingsjaar. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het IMF-advies met betrekking tot het voorzien in een '*sunset clause*'. Indien de buitengewone omstandigheid voortduurt, bestaat telkens de mogelijkheid tot verlenging naar het volgende begrotingsjaar.

In de convergentieparagraaf van de begroting(swijziging) wordt toegelicht wat de budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis zijn voor de convergentie, op welke wijze deze worden verwerkt en na afloop van de uitzonderingsituatie hoe de convergentie wordt hervat.

Artikel 6.1

Zodra de begroting of begrotingswijziging door de Staten is goedgekeurd, zendt de Minister deze naar de Begrotingskamer. De Begrotingskamer toetst vervolgens binnen 14 werkdagen of de begroting of begrotingswijziging voldoet aan de normen. Hierover brengt de Begrotingskamer een rapport uit aan de Minister.

Indien de Begrotingskamer van mening is dat de begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan de normen, geeft de Begrotingskamer in het rapport aan op grond van welke bevindingen het van mening is dat de begroting of begrotingswijziging niet aan de normen voldoet. Ook geeft de Begrotingskamer in het rapport aan hoe de Minister de begroting of begrotingswijziging zodanig kan doen aanpassen dat deze wel voldoet aan die normen. Aan de hand van een dergelijk rapport vindt vervolgens een overleg plaats tussen de Minister en de Begrotingskamer. Dit zal plaatsvinden binnen vijf dagen na ontvangst van het rapport. Omdat het van belang is om zo snel mogelijk een

begroting of begrotingswijziging te hebben die in lijn is met de normen, moet dit overleg plaatsvinden binnen vijf dagen. Het overleg beoogt eventuele onduidelijkheden of misverstanden via een snelle en efficiënte manier op te lossen.

Na het gevoerde overleg met de Minister toetst de Begrotingskamer andermaal of de (goedgekeurde) begroting of vastgestelde begrotingswijziging voldoet aan de normen van hoofdstuk 5. Het resultaat van deze toets wordt in een rapport weergegeven. De Begrotingskamer heeft vijf dagen om dit rapport uit te brengen na het genoemde overleg. Het belang van deze korte termijn, is in lijn met het hierboven beschreven belang. Het rapport in deze fase bevat dezelfde elementen ter onderbouwing als het eerdere rapport.

Ingevolge het zevende lid dient de Minister aan de Begrotingskamer binnen zeven dagen na ontvangst van het rapport te berichten, in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen. Indien de Begrotingskamer van oordeel blijft dat een goedgekeurde begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan de normen, bericht hij de Minister en de Staten dienovereenkomstig. In lijn met de doelstelling van het onderhavige ontwerp bepaalt het achtste lid ten eerste dat, indien na de ontvangst van het bericht, bedoeld in het zevende lid, de ministerraad desalniettemin voornemens is te besluiten tot de voordracht tot bekrachtiging van de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel de goedgekeurde ontwerpbegrotingswijziging, de Minister de Begrotingskamer daarover bericht. Vanwege het comptabele belang van spoedige totstandkoming van de begroting dan wel de begrotingswijziging dient dit onverwijld te gebeuren. Daarop informeert de Begrotingskamer de Nederlandse minister, belast met koninkrijksrelaties, binnen 5 dagen over deze situatie. De Begrotingskamer doet met afschriftverlening aan de Minister die immers de eerstverantwoordelijke is voor het begrotingsproces. Dit is hier van bijzonder belang, aangezien de Begrotingskamer zijn informatieverschaffing aan de Nederlandse minister vergezeld kan doen gaan van een advies tot het geven van een aanwijzing om de goedgekeurde ontwerpbegroting dan wel ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met de normen te brengen. Hierbij past de kanttekening dat de Begrotingskamer niet verplicht is om een advies tot het geven van een aanwijzing. Het betreft een discretionaire bevoegdheid voor de Begrotingskamer, waarvan het gebruik in het achtste lid gekoppeld wordt aan de noodzaak tot correctie van een goedgekeurde ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging, met name indien de aard of de omvang van de afwijking daartoe aanleiding geeft. Dit betekent tevens dat het advies tot het geven van een aanwijzing gemotiveerd moet zijn. De laatste volzin schrijft daarom voor dat de Begrotingskamer het rapport, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onderdeel b,

meezendt naar de Nederlandse minister, belast met Koninkrijsrelaties. Van belang is verder dat de Nederlandse minister, belast met Koninkrijksrelaties, weliswaar een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing van de Begrotingskamer kan ontvangen, maar dat die minister niet zelf besluit tot het geven van de aanwijzing. Die bevoegdheid wordt in het negende lid toegekend aan de regering van het Koninkrijk. Het gevolg van een aanwijzing is dat er geen vaststelling van de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging plaatsvindt en dus een nieuwe ontwerp-begroting respectievelijk ontwerpbegrotingswijziging in procedure moet worden gebracht die wel voldoet aan de aanbevelingen van de Begrotingskamer.

Artikelen 6.2. en 6.3

Deze artikelen regelen *mutatis mutandis* hetzelfde als het voorgaande artikel voor de vastgestelde begroting en het vastgestelde jaarverslag.

Artikel 7.1

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, komt met de inwerkingtreding van de Rijkswet en van het onderhavige ontwerp de noodzaak van de LAFT te ontvallen. Dit artikel voorziet daarom in de intrekking van die landsverordening.

Artikel 7.2

Het voorgestelde artikel 7.2 hangt samen met punt 5 van het Bestuurlijk Akkoord, volgens welk onder meer nationale regelgeving van Aruba, die betrekking heeft op het begrotingsbeleid, financieel beheer of het financieel toezicht, alleen vastgesteld of gewijzigd kan worden met instemming van de rijksministerraad. In verband hiermee kan ook worden verwezen naar punt 11 van het Protocol 2015. Op grond daarvan verleent de ministerraad van Aruba geen medewerking aan wijzigingen van de LAFT, voordat met de regering van Nederland overleg is gevoerd en behandeling van een dergelijke wijziging in de rijksministerraad tot overeenstemming heeft geleid.

Dit artikel is aldus een voortzetting van de met het Protocol 2015 en de LAFT ingezette lijn. Het bestrijkt in feite twee alternatieve situaties waarin van de regering verlangd wordt dat zij eerst de instemming van de rijksministerraad verkrijgt[34]. Als achtergrond hiervoor dient ten eerste artikel V.1 van de Staatsregeling van Aruba, dat stelt dat de vaststelling van landsverordeningen door de regering en de Staten gezamenlijk

[34] Overigens wordt in deze toelichting uitgegaan van het gegeven dat het ontwerp tot landsverordening is verheven.

geschiedt. In verband hiermee bepaalt artikel V.2 van de Staatsregeling van Aruba dat de bekrachtiging van ontwerp-landsverordeningen door de regering geschiedt na verkregen goedkeuring of op voordracht van de Staten. Zij verkrijgen daardoor kracht van landsverordening.

De eerste situatie betreft de aanbieding door de regering van een ontwerp-landsverordening aan de Staten tot wijziging of zelfs intrekking van het ontwerp. In deze situatie is nog geen sprake van bekrachtiging met vaststelling als gevolg. De tweede situatie heeft betrekking op een ontwerp-landsverordening tot wijziging of intrekking van het ontwerp die door de Staten is geïnitieerd en goedgekeurd, gevolgd door de voordracht ervan aan de regering ter vaststelling[35]. Een variant hiervan is een door de regering ingediende ontwerp-landsverordening (met voorafgaande instemming van de rijksministerraad) die door vervolgens de Staten wordt geamendeerd met wijziging of zelfs van het ontwerp als beoogd gevolg. In een zodanig geval zal de regering zich moeten beraden over de vraag of zij een dergelijke ontwerp-landsverordening kan bekrachtigen, met vaststelling en dus verkrijging van staat van landsverordening tot gevolg.

In het licht van de doelstelling van het ontwerp verzekert dit artikel de voorafgaande instemming van de rijksministerraad met voorstellen tot wijziging of intrekking van het ontwerp. Dit zal met name van belang kunnen zijn nadat de rijkswet is ingetrokken.

Artikel 7.3

Dit artikel regelt de citeertitel van het ontwerp, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de doelstelling van het ontwerp.

Artikel 7.4

Het eerste lid regelt de inwerkingtreding van het ontwerp. Deze wordt opgesplitst in twee tijdstippen. Het eerste is de inwerkingtreding bij landsbesluit. Dit is gedaan om het ontwerp – met uitzondering van de Hoofdstukken 5 en 6 - tegelijk met de rijkswet in werking te laten treden. Aangezien het tijdstip van inwerkingtreding daarvan niet met zekerheid valt aan te geven en dus bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld, is een dergelijke handelwijze ook voor het ontwerp wenselijk.

[35] Dit met gebruikmaking van het recht van initiatief; zie ook artikel V.4 van de Staatsregeling van Aruba.

Het tweede tijdstip betreft de Hoofdstukken 5 en 6 van het ontwerp. Deze betreffen de toetsing door de Begrotingskamer van vastgestelde begrotingen en daarmee samenhangende aangelegenheden, die in eerste instantie tot het domein van het College en de rijksministerraad zullen behoren conform de Rijkswet. De Hoofdstukken 5 en 6 zullen daarom pas in werking treden op het tijdstip van de vervallen van de rijkswet. Op het moment dat dat gebeurt zullen enkele bepalingen van het ontwerp niet meer in overeenstemming zijn met de nieuwe situatie, omdat daarin verwezen wordt naar bepalingen van de rijkswet die dan niet meer van kracht zijn. Het tweede lid voorziet daarom in een opdracht aan de regering om de desbetreffende bepalingen van het ontwerp aan te passen.

De minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie
Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening,

De minister van Financiën en Cultuur,

CONCEPT

Rijkswet van [XXX], houdende regels met betrekking tot het bereiken van houdbare overheidsfinanciën door het land Aruba (Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben,

dat de regeringen van Aruba en Nederland op 4 juni 2024 een bestuurlijk akkoord zijn overeengekomen waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over de totstandbrenging van een nieuw wettelijk kader, van tijdelijke aard, bevattende normen voor houdbare overheidsfinanciën van Aruba en toezicht op de naleving van die normen door Aruba vanuit het Koninkrijk;

dat de regeringen van Aruba en Nederland op basis van samenwerking tussen gelijkwaardige partners het nieuwe wettelijke kader onderling willen regelen bij rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze rijkswet en de daarop berustende bepalingen wordt tenzij anders bepaald, verstaan onder:

begroting: bij landsverordening vastgestelde begroting als bedoeld in artikel V.12, eerste, tweede en derde lid, van de Staatsregeling van Aruba;

begrotingswijziging: bij landsverordening vastgestelde wijziging van de begroting;

collectieve sector: het land Aruba tezamen met de rechtspersonen die met toepassing van artikel 8 als zodanig zijn aangewezen;

College: College Aruba financieel toezicht als bedoeld in artikel 14, eerste lid;

jaarverslag: document dat terugblikt op de financiën en het beleid van het afgelopen begrotingsjaar en dat ook de jaarrekening van het land Aruba omvat;

kapitaalleningen: leningen om kapitaaluitgaven te dekken;

kapitaaluitgaven: uitgaven aan niet-financiële activa volgens de definitie van het Government Finance Statistics Manual van het Internationaal Monetair Fonds;

meerjarenbegroting: begroting met ramingen van het land Aruba voor ten minste vier op het desbetreffende begrotingsjaar volgende jaren;

ontwerpbegroting: ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van een begroting;

Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

overige leningen: leningen bedoeld om andere dan kapitaaluitgaven te dekken;

primair saldo: verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van het land Aruba exclusief rentelasten;

primair saldonorm: norm voor het primair saldo, bedoeld in artikel 3, onder b;

Protocol 2015: protocol houdende Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba d.d. 2 mei 2015;

schuld: geconsolideerde schuld van de sector overheid voor de som van schuldtitels i) chartaal geld en deposito's, ii) schuldbewijzen en iii) leningen, gewaardeerd tegen nominale waarde, alle overeenkomstig de definities van de Public Sector Debt Statistics Manual (PSDSM) van het Internationaal Monetair Fonds;

schuldquote: totale geconsolideerde schuld van de collectieve sector uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product van het land Aruba;

Staten: Staten van Aruba.

Hoofdstuk 2. Normen voor toezicht

Artikel 2. Begrip begroting

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder begroting mede verstaan de ontwerpbegroting, de begrotingswijziging en de meerjarenbegroting.

Artikel 3. Financiële normen: schuldquote en primair saldo

1. De begroting en het jaarverslag voldoen aan:
   a. een norm voor de schuldquote van de collectieve sector;
   b. een norm voor het primair saldo.
2. De cijfermatige waarden van de normen, bedoeld in het eerste lid, zijn bepaald in de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën.

Artikel 4. Financiële normen: convergentie

1. De begroting en het jaarverslag bevatten een convergentieparagraaf waarin wordt toegelicht hoe de schuldquote en het primair saldo zich op de middellange termijn in verhouding tot de norm, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a, zullen ontwikkelen respectievelijk hebben ontwikkeld.
2. De begroting bevat een risicoreserve.
3. De Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën bepaalt de omvang van de risicoreserve en de voorwaarden voor benutting daarvan.
4. Indien in enig begrotingsjaar, in afwijking van de convergentieparagraaf, bedoeld in het eerste lid, de schuldquote toeneemt, zal voor het daaropvolgende jaar de norm voor het primair saldo met één procentpunt worden verhoogd.

Artikel 5. Financieel beheer normen

1. De begroting, de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag worden overeenkomstig de aanleverdata, bedoeld in respectievelijk de artikelen 6, 7, 25 en 26, aangeleverd bij het College.
2. De begroting en het jaarverslag zijn ingericht conform de geldende comptabiliteitsvoorschriften en voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
3. In de begroting zijn alle verwachte inkomsten en uitgaven opgenomen en deze zijn toereikend toegelicht.
4. De begroting is actueel en realistisch.
5. De jaarrekening is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid.
6. Onverminderd andere wettelijke regelingen van Aruba met betrekking tot de samenstelling van de begroting van Aruba, bevatten de begroting en het jaarverslag:
   a. een risicoparagraaf,
   b. een collectieve sectorparagraaf,
   c. een deelnemingenparagraaf, en
   d. een financieel beheerparagraaf.
7. Het College kan Onze Minister van Financiën van Aruba aanbevelingen doen ter verbetering van het financieel beheer.

Artikel 6. Uitvoeringsrapportage

1. Onze Minister van Financiën van Aruba zendt uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het College en aan de Staten.
2. De uitvoeringsrapportage is voorzien van een toelichting.
3. Het College en Onze Minister van Financiën van Aruba stellen het model van de uitvoeringsrapportage gezamenlijk vast.

Artikel 7. Jaarverslag

1. Zo spoedig mogelijk nadat een jaarverslag is vastgesteld, maar uiterlijk op 15 december van ieder jaar, verstrekt Onze Minister van Financiën van Aruba een afschrift van het vastgestelde jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar aan het College.
2. Binnen dertig dagen na ontvangst van het jaarverslag brengt het College een rapport uit waaruit blijkt in hoeverre het jaarverslag voldoet aan de normen van dit hoofdstuk.

Artikel 8. Collectieve sector

1. Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba stellen periodiek, maar ten minste eenmaal in vijf jaar en na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba voor 1 september vast, welke rechtspersonen worden gerekend tot de collectieve sector.
2. Op verzoek van Onze Minister van Aruba van Financiën adviseert het Centraal Bureau Statistiek van Aruba Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba:
    a. binnen één jaar na oprichting van een nieuwe rechtspersoon waarin de overheid van Aruba een bestuurlijk of een nieuw financieel belang heeft, of de rechtspersoon tot de collectieve sector moet worden gerekend;
    b. of het besluit tot het ingevolge het eerste lid rekenen van een rechtspersoon tot de collectieve sector, maar waarin het bestuurlijk of financieel belang is gewijzigd, moet worden ingetrokken.
3. Na ontvangst van het advies, bedoeld in het tweede lid, stellen Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba vast of de rechtspersoon tot de collectieve sector wordt gerekend.
4. Bij het vaststellen van de rechtspersonen die tot de collectieve sector worden gerekend, bedoeld in het eerste en tweede lid, is de meest recente versie van het Government Finance Statistics Manual van het Internationaal Monetair Fonds leidend.
5. Onze Minister van Financiën van Aruba stelt het College en de rechtspersonen, bedoeld in het eerste en derde lid, schriftelijk in kennis van dit besluit tot vaststelling.
6. Onze Minister van Financiën van Aruba rapporteert uiterlijk op 15 december aan het College over de schuldgegevens van het voorafgaande jaar van de collectieve sector, bedoeld in het eerste lid.
7. Bij het samenstellen van de schuldgegevens van de collectieve sector, bedoeld in het zesde lid, is de meest recente versie van de Public Sector Debt Statistics Manual (PSDSM) van het Internationaal Monetair Fonds leidend.
8. Het advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba, bedoeld in het eerste en tweede lid, en de rapportage van Onze Minister van Financiën van Aruba, bedoeld in het zesde lid, komen tot stand na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland overeenkomstig de daartoe gezamenlijk vastgelegde werkwijze.
9. Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba motiveert afwijkingen van het advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, bedoeld in het achtste lid, in het advies aan Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba.
10. Onze Minister van Financiën van Aruba motiveert afwijkingen van het advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland, bedoeld in het achtste lid, in de rapportage aan het College, bedoeld in het vijfde lid.
11. Het College betrekt de rechtspersonen, bedoeld in het eerste en derde lid, met ingang van het volgende begrotingsjaar bij de toetsing aan de normen die betrekking hebben op de collectieve sector.

Hoofdstuk 3 Leningen

Artikel 9. Geldleningen

1. Bij geldleningen wordt in deze rijkswet onderscheid gemaakt tussen:
   a. kapitaalleningen;
   b. overige leningen.
2. De financieringsbehoefte voor het begrotingsjaar wordt in de begroting bepaald. Bij aanbieding aan het College gaat de vastgestelde begroting vergezeld van een toelichting over de wijze waarop wordt voorzien in de financieringsbehoefte. Deze toelichting is niet openbaar.
3. Geldleningen ten laste van Aruba worden steeds aangetrokken tegen marktconforme leenvoorwaarden.
4. De Centrale Bank van Aruba adviseert Onze Minister van Financiën van Aruba over de leenvoorwaarden van geldleningen die onderhands worden aangetrokken.
5. Onze Minister van Financiën van Aruba kan, in overeenstemming met een beslissing daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk, gemotiveerd afwijken van het advies, bedoeld in het vierde lid.
6. Van de aangetrokken geldleningen, bedoeld in het eerste lid, wordt melding gemaakt in de uitvoeringsrapportage, bedoeld in artikel 6.
7. Na het aantrekken van een geldlening ontvangt het College van Onze Minister van Financiën van Aruba binnen 30 dagen het advies van de Centrale Bank van Aruba, bedoeld in het vierde lid, alsmede de documentatie van geldleningen die zijn aangetrokken en bij afwijking van het advies ook het gemotiveerde besluit van Onze Minister van Financiën van Aruba, bedoeld in het vijfde lid.

Artikel 10. Leenfaciliteit

1. Indien uit het besluit, bedoeld in artikel 27, tweede lid, volgt dat Aruba in het lopende begrotingsjaar voldoet aan de normen in de kolom (I) Leenfaciliteit van het toetsingskader in de bijlage bij deze rijkswet, biedt de Staat der Nederlanden op verzoek van het land Aruba kapitaalleningen aan als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, telkens voor het gevraagde bedrag, tegen het actuele rendement op staatsleningen van de desbetreffende looptijd.
2. Na een leenverzoek van Aruba als bedoeld in het eerste lid, adviseert het College de Staat der Nederlanden over kapitaalleningen als bedoeld in het eerste lid.
3. Het wisselkoersrisico samenhangend met de leenfaciliteit wordt gedragen door de Staat der Nederlanden.

Hoofdstuk 4 Buitengewone gebeurtenissen

Artikel 11. Buitengewone gebeurtenis

1. Indien sprake is van een buitengewone gebeurtenis met macro-economische gevolgen met negatieve budgettaire gevolgen met een omvang van ten minste 1,5% van het bruto binnenlands product van Aruba, kan Onze Minister van Financiën van Aruba, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Staten en vervolgens in overeenstemming met een besluit daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk, besluiten in het lopende begrotingsjaar af te wijken van de primair saldonorm.
2. Indien in spoedeisende gevallen een besluit van de raad van ministers van het Koninkrijk niet kan worden afgewacht, kan Onze Minister van Financiën van Aruba, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Staten en met de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, verplichtingen aangaan die niet voortvloeien uit de uitvoering van de begroting.
3. Indien geen contact mogelijk is met de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, kan Onze Minister van Financiën van Aruba, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Staten, de noodzakelijke maatregelen treffen die kunnen leiden tot een afwijking van de primair saldonorm.

Artikel 12. Advisering buitengewone gebeurtenis

1. Op verzoek van Onze Minister van Financiën van Aruba adviseert de Centrale Bank van Aruba binnen 14 dagen over de verwachte macro-economische gevolgen van de buitengewone gebeurtenis, bedoeld in artikel 11, eerste lid. De Centrale Bank van Aruba zendt gelijk met het advies een afschrift aan de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister.
2. Op verzoek van Onze Minister adviseert het College door tussenkomst van Onze Minister binnen 14 dagen de raad van ministers van het Koninkrijk over de verwachte budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis, bedoeld in artikel 11, eerste lid. Het College zendt gelijk met het advies een afschrift aan Onze Minister van Financiën van Aruba.

Artikel 13. Vervolgprocedure buitengewone gebeurtenis

1. Zo spoedig mogelijk na een besluit als bedoeld in artikel 11 doch uiterlijk binnen 30 dagen, zendt Onze Minister van Financiën van Aruba een ontwerpbegrotingswijziging aan het College.
2. Na een besluit als bedoeld in artikel 11, eerste lid, vindt periodiek, doch ten minste twee keer per jaar, overleg plaats tussen Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba over de gevolgen van de buitengewone gebeurtenis.
3. Uiterlijk op 15 december kan de raad van ministers van het Koninkrijk, na advies van de Centrale Bank van Aruba en het College, overeenkomstig artikel 12, eerste en tweede lid, besluiten of ook in het volgende begrotingsjaar afwijking van de primair saldonorm is toegestaan.
4. Na afloop van de periode waarin is afgeweken van de primair saldonorm, bedoeld in artikel 11, eerste lid, wordt in de convergentieparagraaf, bedoeld in artikel 4, eerste lid, toegelicht op welke wijze de budgettaire gevolgen, bedoeld in artikel 11, eerste lid, worden opgevangen.

Hoofdstuk 5 Het College Aruba financieel toezicht

Artikel 14. Taken

1. Er is een College Aruba financieel toezicht dat onverminderd het elders in deze rijkswet vermelde als taak heeft het beoordelen van de begroting, de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag aan de hand van de normen, bedoeld in hoofdstuk 2, en het adviseren van de raad van minister van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister over de naleving door Aruba van deze normen.
2. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van Aruba, en na instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven ten aanzien van de uitoefening van de in deze rijkswet aan het College toegekende taken en bevoegdheden.
3. Het College kan Onze Minister van Financiën van Aruba en de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister, schriftelijk en vertrouwelijk informeren over risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba.
4. Het College verstrekt desgevraagd inlichtingen over zijn werkzaamheden aan Onze Minister, aan Onze Minister van Financiën van Nederland, aan Onze Minister van Financiën van Aruba en aan de Staten.
5. Het College zendt eens per halfjaar, door tussenkomst van Onze Minister, een schriftelijk verslag over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk en de beide Kamers der Staten-Generaal, en door tussenkomst van Onze Minister van Financiën van Aruba, aan de ministerraad van Aruba en aan de Staten.

Artikel 15. Inrichting en rechtspositie

1. Het College bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden op grond van deskundigheid benoemd. Over de benoeming beslist de raad van ministers van het Koninkrijk volgens de volgende procedure:
   a. de voorzitter op aanbeveling van Onze Minister-President, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk;

   b. een lid in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba op aanbeveling van Onze Minister-President van dat land;
   c. een lid in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Nederland op aanbeveling van Onze Minister-President van dat land.
3. De leden worden benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister.
4. De leden van het College oefenen hun functie uit zonder last.
5. De leden worden benoemd voor een periode van drie jaar. Zij kunnen daarna worden herbenoemd.
6. Een lid wordt op eigen verzoek ontslagen.
7. Een lid kan worden geschorst of ontslagen wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie, dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen, dan wel wegens het aanvaarden van een ambt, betrekking of functie als bedoeld in artikel 16, eerste en derde lid.
8. De raad van ministers van het Koninkrijk beslist over schorsing en ontslag. Schorsing en ontslag geschieden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister. Over ontslag wordt de aanbevelende Minister-President of de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, bedoeld in het tweede lid, vooraf geconsulteerd.
9. Voorafgaande aan een ontslag of een schorsing als bedoeld in het zevende lid wordt het College gehoord, tenzij de omstandigheden met betrekking tot het ontslag of de schorsing dat horen belemmeren.
10. Onze Minister stelt in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van Aruba de vaste vergoeding van de leden van het College vast. Hierbij wordt de toepasselijke salarisschaal zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren en de toepasselijke deeltijdfactor aangegeven. De leden hebben voorts overeenkomstig hetgeen daarover is overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren recht op vergoeding van reis- en verblijfskosten. Daarnaast hebben de leden op declaratiebasis recht op vergoeding van kosten van internationale telefoongesprekken die zij maken in het kader van de werkzaamheden voor het College.

Artikel 16. Nevenfuncties

1. Een lid van het College kan niet tevens zijn:
   a. Gouverneur;
   b. minister of staatssecretaris;
   c. commissaris van de Koning of gedeputeerde in Nederland;
   d. lid van de Staten of van de Staten van een ander land van het Koninkrijk of van de Staten-Generaal;
   e. burgemeester of wethouder, dan wel gezaghebber of eilandgedeputeerde;
   f. lid van de Raad van Advies van Aruba, Curaçao of Sint Maarten;
   g. lid, staatsraad of staatsraad in buitengewone dienst van de Raad van State of van de Raad van State van het Koninkrijk;
   h. lid van de Algemene Rekenkamer van een land van het Koninkrijk;
   i. lid van de Sociaal Economische Raad van een ander land van het Koninkrijk;
   j. ombudsman of substituut-ombudsman van een land van het Koninkrijk;
   k. ambtenaar bij, of als zelfstandige werkzaam voor, een bestuursorgaan of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf van Aruba of een ander land van het Koninkrijk;
2. Een gewezen minister, staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, kan niet binnen vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode worden benoemd tot lid van het College.
3. Een lid vervult voor het overige geen andere betrekking of nevenfunctie die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
4. Een lid meldt het voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie aan het College. Het College informeert Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba.
5. Het College maakt de nevenfuncties en andere betrekkingen van een lid openbaar. Openbaarmaking geschiedt bij zijn benoeming en voorts door jaarlijkse publicatie van een opgave van deze nevenfuncties en andere betrekkingen in de Staatscourant en in de Landscourant van Aruba.

Artikel 17. Uitvoering taken

1. Het College stelt ter uitvoering van zijn taken een gedragscode voor deskundigen, gedragsregels voor leden en een bestuursreglement vast, waarin in ieder geval regels over de besluitvorming, werkwijze, procedures en de publicatie van adviezen zijn opgenomen. In het reglement worden voorts regels opgenomen over de verdeling van de werkzaamheden bij de voorbereiding van de besluiten en adviezen van het College.
2. De gedragscode, de gedragsregels en het bestuursreglement worden bekendgemaakt in de Staatscourant en in de Landscourant van Aruba.
3. De voorzitter en de secretaris van het College zien toe op een doelmatige en voorspoedige uitvoering van de taken van het College.
4. Een lid kan zich doen vertegenwoordigen door een ander lid, mits daartoe schriftelijk volmacht is verleend aan dat andere lid. De voorzitter beoordeelt de deugdelijkheid van de volmacht. Een lid kan slechts voor één ander lid als gevolmachtigde optreden.
5. Het College streeft bij het nemen van besluiten naar consensus. Indien bij het nemen van besluiten door het College de stemmen staken, heeft de voorzitter de doorslaggevende stem.

Artikel 18. Secretariaat

1. Het College heeft een secretaris, die aan het hoofd van het secretariaat staat.
2. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.
3. De secretaris en de medewerkers worden op voordracht van het College vanwege Onze Minister aan het College ter beschikking gesteld.
4. De secretaris en de medewerkers staan onder gezag van het College en leggen uitsluitend aan het College verantwoording af.
5. De secretaris en de medewerkers zijn geen lid van het College.
6. De secretaris en de medewerkers van het College ondersteunen tevens het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals vastgelegd in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, zoals vastgelegd in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 19. Toelating tot Aruba en het uitoefenen van een beroep of het verrichten van arbeid

1. Voor zover van toepassing, zijn de leden van het College, de secretaris en medewerkers van het secretariaat, alsmede hun echtgenoten of geregistreerde partners en minderjarige kinderen voor zover zij met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, van rechtswege toegelaten tot Aruba.
2. Aan de leden, de secretaris en medewerkers, alsmede aan hun echtgenoten of geregistreerde partners worden geen nadere voorwaarden gesteld voor de uitoefening van een beroep of het verrichten van arbeid in Aruba.

Artikel 20. Bekostiging

De bezoldiging van de leden van het College, de secretaris en de medewerkers van het secretariaat, alsmede de bekostiging van de overige apparaatsuitgaven komen ten laste van de begroting van Onze Minister.

Artikel 21. Informatieplicht

1. Het College is bevoegd, voor zover het dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk acht, van Onze Minister van Financiën van Aruba gegevens en inlichtingen te verzoeken. Het verzoek geschiedt schriftelijk en gaat gepaard met een omschrijving van het doel van de verzochte gegevens en inlichtingen.
2. Het College is bevoegd, voor zover het dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk acht, om van een rechtspersoon die tot de collectieve sector behoort, gegevens en inlichtingen te verzoeken. Het verzoek geschiedt schriftelijk aan de rechtspersoon die tot de collectieve sector behoort, met afschrift aan Onze Minister van Financiën van Aruba, en gaat gepaard met een omschrijving van het doel van de verzochte gegevens en inlichtingen.
3. Onze Minister van Financiën van Aruba onderscheidenlijk de rechtspersoon die tot de collectieve sector behoort verstrekt de gegevens en inlichtingen, binnen een door het College

te stellen termijn van ten minste zeven werkdagen. De rechtspersoon doet een afschrift van de verstrekte gegevens toekomen aan onze Minister van Financiën van Aruba.

4. Onze Minister van Financiën van Aruba onderscheidenlijk de rechtspersoon die tot de collectieve sector behoort legt de gegevens en inlichtingen, die bedrijfsgegevens, fabricagegegevens of concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, ter inzage voor het College. De terinzagelegging geschiedt ten kantore van Onze Minister van Financiën van Aruba.

Artikel 22. Geheimhouding

Het College, het secretariaat van het College en de door het College geraadpleegde deskundigen zijn verplicht tot geheimhouding van zaken die hen uit hoofde van hun functie vertrouwelijk ter kennis komen of zijn gekomen dan wel waarvan diegene het vertrouwelijk karakter moet inzien.

Artikel 23. Duurzame toegankelijkheid en beheer van documenten

Het College treft passende maatregelen om zijn documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden.

Artikel 24. Onvoldoende taakuitoefening

1. Indien het College of een lid van het College bij de uitoefening van zijn taak naar het oordeel van Onze Minister of Onze Minister van Financiën van Aruba, ernstig in gebreke blijft, kunnen Onze Minister of Onze Minister van Financiën van Aruba aan de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister een voorstel doen tot het treffen van een noodzakelijke voorziening. Als de raad van ministers van het Koninkrijk hiertoe besluit, treft Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van Aruba, de noodzakelijke voorzieningen.
2. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het College in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de raad van ministers van het Koninkrijk te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren.

Hoofdstuk 6 De procedure betreffende de zienswijze van en beoordeling door het College

Artikel 25. Zienswijze op de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging

1. Onze Minister van Financiën van Aruba zendt, uiterlijk op 1 juni van ieder jaar, een ontwerpbegroting voor het volgende begrotingsjaar aan het College met het verzoek zijn zienswijze te geven of de ontwerpbegroting in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2.
2. Onze Minister van Financiën van Aruba zendt, voorafgaand aan de indiening bij de Staten, een ontwerpbegrotingswijziging aan het College met het verzoek zijn zienswijze te geven of de ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2.
3. Binnen dertig dagen na ontvangst van de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging geeft het College zijn zienswijze. Indien het College van oordeel is dat de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging niet in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2, bevat de zienswijze gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde beoordeling aan de hand van deze normen en aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met deze normen kan worden gebracht.
4. Indien de zienswijze, bedoeld in het derde lid, strekt tot aanpassing van de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging, vindt binnen 14 dagen een overleg plaats tussen Onze Minister van Financiën van Aruba en het College. Onze Minister van Financiën Aruba kan zich daartoe laten vergezellen door een door hem aangewezen adviseur.

5. De aan de Staten aangeboden ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging gaat vergezeld van de zienswijze, bedoeld in het derde lid, waarbij in de memorie van toelichting wordt aangegeven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met de zienswijze.

Artikel 26. Beoordeling van de vastgestelde begroting onderscheidenlijk vastgestelde begrotingswijziging

1. Zo spoedig mogelijk nadat een ontwerpbegroting is vastgesteld, doch uiterlijk 15 december van dat jaar, of zo spoedig mogelijk nadat een begrotingswijziging is vastgesteld, zendt Onze Minister van Financiën van Aruba die vastgestelde begroting of vastgestelde begrotingswijziging aan het College.
2. Binnen vijftien werkdagen na ontvangst van de begroting onderscheidenlijk begrotingswijziging, bedoeld in het eerste lid, brengt het College aan Onze Minister van Financiën van Aruba een rapport uit waaruit blijkt dat:
   a. de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2, of
   b. de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging geheel of gedeeltelijk niet in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2; in een zodanig geval bevat het rapport:
      i. de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsing aan de hand van de normen bedoeld in hoofdstuk 2, en
      ii. aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging in overeenstemming met deze normen kan worden gebracht.
3. Indien een rapport als bedoeld in het tweede lid, onder b, is uitgebracht, treden Onze Minister van Financiën van Aruba en het College, binnen 5 werkdagen na ontvangst van het rapport, in overleg.
4. Na dit overleg brengt het College een rapport uit, binnen 5 werkdagen, aan Onze Minister van Financiën van Aruba inhoudende dat:
   a. de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2, of
   b. de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging geheel of gedeeltelijk niet in overeenstemming is met de normen, bedoeld in hoofdstuk 2; in een zodanig geval bevat het rapport:
      i. de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsing aan de hand van de normen bedoeld in hoofdstuk 2, en
      ii. aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de begroting onderscheidenlijk de begrotingswijziging in overeenstemming met deze normen kan worden gebracht.
5. Indien er sprake is van een rapport als bedoeld in het vierde lid, onder b, deelt Onze Minister van Financiën van Aruba binnen vijf werkdagen na ontvangst van dat rapport aan het College mee, in hoeverre en op welke wijze rekening zal worden gehouden met die aanbevelingen en, indien aan de orde, onder vermelding van de termijnen die daarbij in acht zullen worden genomen.
6. Indien naar het oordeel van het College Onze Minister van Financiën van Aruba de mededeling, bedoeld in het vijfde lid, en de aanbevelingen, bedoeld in het vierde lid, onder b, niet of niet voldoende in acht neemt, dan wel indien Onze Minister van Financiën van Aruba nalaat die mededeling aan het College te doen, geeft het College binnen 5 werkdagen dagen na ontvangst van de mededeling, respectievelijk na het uitblijven ervan, daarover bericht aan Onze Minister van Financiën van Aruba en aan de Staten.

Artikel 27. Jaarlijkse beoordeling naleving normen

1. Het College beoordeelt in hoeverre het land Aruba aan de normen uit het toetsingskader in de bijlage bij deze rijkswet heeft voldaan.
2. Het College zendt door tussenkomst van Onze Minister de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, aan de raad van ministers van het Koninkrijk en tegelijkertijd een afschrift van de beoordeling aan Onze Minister van Financiën van Aruba.
3. Uiterlijk op 1 juni voorafgaand aan een begrotingsjaar besluit de raad van ministers van het Koninkrijk aan de hand van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, of Aruba:

a. toegang krijgt tot de leenfaciliteit, bedoeld in artikel 10, van deze rijkswet, of
b. in aanmerking komt voor toepassing van licht toezicht als bedoeld in artikel 28 van deze rijkswet, of
c. heeft voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 42, eerste lid, van deze rijkswet.

Artikel 28. Buiten toepassing laten bepalingen en normen

1. Indien uit het besluit, bedoeld in artikel 27, tweede lid, volgt dat Aruba heeft voldaan aan de normen in de kolom (II) Licht toezicht van het toetsingskader in de bijlage bij deze rijkswet, adviseert het College door tussenkomst van Onze Minister de raad van ministers van het Koninkrijk voor het komende begrotingsjaar de artikelen 6, tweede lid, en 25 buiten toepassing te laten.
2. Indien uit het besluit, bedoeld in artikel 11, eerste lid, of artikel 13, derde lid, volgt dat Aruba mag afwijken van de primair saldonorm, besluit de raad van ministers van het Koninkrijk tevens deze norm en eventueel aan te wijzen normen uit artikel 5 in het betreffende begrotingsjaar buiten toepassing te laten bij de jaarlijkse beoordeling, bedoeld in artikel 27.

Hoofdstuk 7 Aanwijzingen

Artikel 29. Aanwijzing bij het niet voldoen aan de normen

1. Indien na zeven dagen na verzending van het bericht, bedoeld in artikel 26, zesde lid, naar het oordeel van het College sprake blijft van een begroting, respectievelijk een begrotingswijziging, die geheel of ten dele niet voldoet aan de normen, bedoeld in hoofdstuk 2, bericht het College na afloop van die periode dienaangaande de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister.
2. Een bericht als bedoeld in het eerste lid kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in het zevende lid van dit artikel. Het College zendt in dat geval een afschrift van het advies aan Onze Minister van Financiën van Aruba en bericht de Staten dat het advies aan de raad van ministers van het Koninkrijk is verzonden.
3. Na ontvangst van het afschrift, bedoeld in het tweede lid, beslist Onze Minister van Financiën van Aruba, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba, zo nodig of de uitvoering van de begroting of een deel daarvan wordt opgeschort. Gedurende de periode dat de uitvoering van de begroting of een deel daarvan is opgeschort, geldt de begroting of het deel van de begroting van het jaar voorafgaande aan het desbetreffende begrotingsjaar.
4. Onze Minister stelt na ontvangst van het bericht, bedoeld in het eerste lid, door tussenkomst van Onze Minister van Financiën van Aruba, de ministerraad van Aruba in de gelegenheid om binnen 14 dagen zijn visie te geven op dit bericht en, indien aanwezig, op het advies, bedoeld in het tweede lid.
5. Alvorens het bericht, bedoeld in het eerste lid, en in voorkomende gevallen vergezeld van een advies als bedoeld in het tweede lid, door te sturen aan de raad van ministers van het Koninkrijk, nodigt Onze Minister binnen 14 dagen Onze Minister van Financiën van Aruba uit voor een bestuurlijk overleg. Indien de ministerraad van Aruba een visie als bedoeld in het derde lid heeft gegeven, wordt deze betrokken in het bestuurlijk overleg. De uitkomsten van dit overleg worden vastgelegd door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van Aruba.
6. Indien er sprake is van een bericht als bedoeld in het eerste lid dat vergezeld gaat van een advies als bedoeld in het tweede lid, stuurt Onze Minister na het overleg, bedoeld in het vijfde lid, het bericht en het advies door aan de raad van ministers van het Koninkrijk. De uitkomsten van het overleg, bedoeld in het vijfde lid, en indien voorhanden de visie van de ministerraad van Aruba, bedoeld in het vierde lid, worden eveneens door Onze Minister meegestuurd aan de raad van ministers van het Koninkrijk.
7. Na toepassing van het zesde lid kan de raad van ministers van het Koninkrijk concluderen tot het geven van een aanwijzing aan Onze Minister van Financiën van Aruba om de begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen, bedoeld in hoofdstuk 2.
8. Een aanwijzing als bedoeld in het zevende lid geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk.

Artikel 30. Aanwijzing bij het uitblijven van een begroting

1. Indien het College op 15 december nog geen vastgestelde begroting van het daaropvolgende begrotingsjaar heeft ontvangen en er, na overleg tussen het College en Onze Minister van Financiën van Aruba, naar het oordeel van het College ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een vastgestelde begroting zal worden toegezonden, bericht het College dienaangaande de raad van ministers van het Koninkrijk. Onze Minister, Onze Minister van Financiën van Aruba en de Staten ontvangen een afschrift van dit bericht.
2. Artikel 29, tweede, vierde tot en met het zesde, en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing. Na toepassing van artikel 29, zesde lid, kan de raad van ministers van het Koninkrijk concluderen tot het geven van een aanwijzing aan Onze Minister van Financiën van Aruba om alsnog zo spoedig mogelijk een begroting aan het College te zenden.

Artikel 31. Aanwijzing bij het uitblijven van een vastgesteld jaarverslag

1. Indien het College op 15 december nog geen vastgesteld jaarverslag over het voorafgaande begrotingsjaar heeft ontvangen en er, na overleg tussen het College en Onze Minister van Financiën van Aruba, naar het oordeel van het College ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een vastgesteld jaarverslag zal worden toegezonden, bericht het College dienaangaande de raad van ministers van het Koninkrijk. Onze Minister, Onze Minister van Financiën van Aruba en de Staten ontvangen een afschrift van dit bericht.
2. Artikel 29, tweede, vierde tot en met het zesde, en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing. Na toepassing van artikel 29, zesde lid, kan de raad van ministers van het Koninkrijk concluderen tot het geven van een aanwijzing aan Onze Minister van Financiën van Aruba om het jaarverslag alsnog zo spoedig mogelijk aan het College te zenden.

Hoofdstuk 8 Beroep en voorlopige voorziening bij de Raad van State van het Koninkrijk

Artikel 32. Beroep

1. Tegen een koninklijk besluit als bedoeld in deze rijkswet, houdende een aanwijzing, staat voor Onze Minister van Financiën van Aruba, gedurende dertig dagen na verzending van het desbetreffende besluit beroep open bij Ons. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Ons besluit wordt ter kennis van Onze Minister van Financiën van Aruba en de Staten gebracht.
2. De Raad van State van het Koninkrijk kan bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit, bedoeld in het eerste lid, belanghebbenden, getuigen, deskundigen en tolken oproepen om tijdens het onderzoek ter zitting te worden gehoord. De Raad van State van het Koninkrijk stelt in ieder geval Onze Minister van Financiën van Aruba en zo hij dat wenselijk acht, andere ministers in de gelegenheid te worden gehoord.
3. De artikelen 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:16, 6:17, 6:21, 8:24, 8:25, 8:27 tot en met 8:29, 8:31 tot en met 8:36, eerste lid, 8:39, 8:61 en 8:62 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
4. Het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep, bedoeld in het eerste lid, is niet openbaar.
5. De vicepresident van de Raad van State van het Koninkrijk kan een procesreglement vaststellen voor de behandeling van het beroep, bedoeld in het eerste lid, en van het verzoek om een voorlopige voorziening, bedoeld in artikel 33.
6. Binnen twee maanden na ontvangst van het ontwerpbesluit kan Onze Minister, met vermelding van de gerezen bedenkingen, de Raad van State van het Koninkrijk verzoeken zijn ontwerp in nadere overweging te nemen. In het kader van die nadere overweging stelt de Raad van State van het Koninkrijk opnieuw Onze Minister van Financiën van Aruba en, zo de Raad van State van het Koninkrijk dat wenselijk acht, andere ministers van dat land in de gelegenheid te worden gehoord.
7. Ons besluit wijkt niet af van het ontwerp of, indien daarvan sprake is, het nader ontwerp, voor zover het advies van de Raad van State van het Koninkrijk uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, en voor het overige uitsluitend indien zeer zwaarwegende, op het in deze rijkswet geregelde toezicht betrekking hebbende gronden daartoe aanleiding geven. Indien Ons besluit afwijkt van het ontwerp of het nader ontwerp, wordt het in het Staatsblad geplaatst met een rapport van Onze Minister. Dit rapport bevat in ieder geval de argumenten op grond

waarvan wordt voorgesteld af te wijken van het ontwerp respectievelijk het nader ontwerp, alsmede het ontwerp zelf en indien daarvan sprake is, het nader ontwerp.

8. Ons besluit wijkt voorts niet af van het ontwerp dan na toepassing van het zesde lid, eerste volzin. Indien niet binnen twee maanden een verzoek om nadere overweging, bedoeld in de eerste volzin van het zesde lid, is gedaan, beslissen Wij zo spoedig mogelijk overeenkomstig het ontwerp van de Raad van State van het Koninkrijk.
9. Wij beslissen na ontvangst van het nader ontwerp zo spoedig mogelijk omtrent het nader ontwerp van de Raad van State van het Koninkrijk.
10. Besluiten van Onze Minister op grond van deze rijkswet zijn niet vatbaar voor beroep bij de administratieve rechter op grond van de landsverordening van Aruba die de administratieve rechtspraak regelt of de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt eveneens voor ons besluit als bedoeld in het eerste lid

Artikel 33. Voorlopige voorziening

1. Indien op grond van artikel 32, eerste lid, tegen een besluit beroep is ingesteld, kan Onze Minister van Financiën van Aruba, verzoeken om een voorlopige voorziening.
2. Indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist, kan door een daartoe door de vicepresident van de Raad van State van het Koninkrijk aangewezen lid of staatsraad een voorlopige voorziening worden getroffen. De voorlopige voorziening wordt zo spoedig mogelijk ter kennis van Onze Minister van Financiën van Aruba en de Staten gebracht.
3. De artikelen 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17, 6:21, 8:68, 8:72, vijfde lid, 8:83, eerste, derde en vierde lid, en 8:84, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
4. De voorlopige voorziening vervalt, zodra door Ons is beslist op het beroep als bedoeld in artikel 32, eerste lid, voor zover daarvoor in de voorlopige voorziening, als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, geen ander tijdstip is aangegeven.

Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 34. Evaluatiebepaling

Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Aruba zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze rijkswet, en daarna telkens na een periode van vijf jaar tot het vervallen van deze rijkswet, aan de Staten-Generaal en de Staten een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze rijkswet in de praktijk.

Artikel 35. Leden van het College Aruba financieel toezicht

De benoeming van degene die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze rijkswet lid respectievelijk voorzitter van het College Aruba financieel toezicht is in de zin van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht, wordt van rechtswege gewijzigd in een benoeming tot lid respectievelijk voorzitter van het College Aruba financieel toezicht in de zin van deze rijkswet voor de resterende termijn van zijn benoeming zoals die geldt op grond van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht.

Artikel 36. Documenten van het College Aruba financieel toezicht

1. Bij de inwerkingtreding van deze rijkswet worden de documenten die naar hun aard verband houden met de taken en werkzaamheden van het College Aruba financieel toezicht in de zin van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht die nog niet zijn afgedaan alsmede die zijn beëindigd, overgedragen aan het College.
2. Zo spoedig mogelijk na het vervallen van deze rijkswet worden de documenten die naar hun aard verband houden met de taken en werkzaamheden van het College, overgedragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met afschrift aan Onze Minister van Financiën van Aruba.

Artikel 37. Overgang collectieve sector en toepassing schuldnorm

1. Bij inwerkingtreding van deze rijkswet worden tot de collectieve sector gerekend de rechtspersonen die overeenkomstig het Protocol 2015 daartoe laatstelijk zijn aangewezen.
2. In de eerste drie begrotingsjaren na inwerkingtreding van deze rijkswet wordt de norm ten aanzien van de schuldquote toegepast op de schuld van de centrale overheid van het land Aruba exclusief mogelijke schulden volgend uit publiek private samenwerkingen.
3. Uiterlijk in het derde jaar na inwerkingtreding van deze rijkswet vindt overeenkomstig artikel 8, eerste lid, de eerste vaststelling van de collectieve sector onder deze rijkswet plaats en zal na deze vaststelling het Internationaal Monetair Fonds om een herberekening van de normen, bedoeld in artikel 4 van de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën worden gevraagd.

Artikel 38. Vaststelling of wijziging regelgeving Aruba

1. De regering van Aruba biedt geen ontwerp voor een landsverordening tot wijziging of intrekking van de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën aan de Staten aan, noch bekrachtigt zij een ontwerp voor een zodanige landsverordening, zonder de voorafgaande instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk.
2. Indien een ontwerp voor een landsverordening als bedoeld in het eerste lid, na aanbieding niet is gewijzigd, kan de regering van Aruba afzien het ontwerp voorafgaande aan de bekrachtiging ervan aan de raad van ministers van het Koninkrijk voor te leggen.

Artikel 39. Rentepercentage covidlening

1. Bij inwerkingtreding van deze rijkswet verlaagt Onze Minister de door Aruba verschuldigde rente naar het niveau van het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen met een looptijd gelijk aan de resterende looptijd vermeerderd met een opslag van 0,2 procentpunt.
2. Onze Minister van Financiën van Aruba kan eenmalig verzoeken de rente te verlagen naar het niveau van het dan geldende actuele rendement op Nederlandse staatsleningen met een looptijd gelijk aan de resterende looptijd vermeerderd met een opslag van 0,2 procentpunt.

Artikel 40. Herfinanciering buitenlandse leningen

1. Na inwerkingtreding van deze rijkswet herfinanciert de Staat der Nederlanden een deel van de op 31 mei 2024 bestaande en na inwerkingtreding van deze rijkswet aflopende buitenlandse leningen van Aruba tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen met eenzelfde looptijd vermeerderd met een beperkte opslag.
2. Indien de schuldquote op het moment van herfinanciering hoger is dan bedoeld in artikel 4.1 van de Landsverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën, herfinanciert de Staat der Nederlanden de leningen, bedoeld in het eerste lid, niet volledig zonder tussentijdse aflossingen.
3. Aruba zet het rentevoordeel uit de herfinanciering van de aflopende buitenlandse leningen in voor de uitvoering van zijn investeringsagenda.

Artikel 41. Inwerking en verval

Deze rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 42. Horizonbepaling

1. Onverminderd de normen uit hoofdstuk 2 geldt voor het vervallen van deze rijkswet dat Aruba:
   a. naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer van Aruba de begrotingscyclus conform de geldende comptabiliteitsregels uitvoert;
   b. de normen voor toezicht in nationale regelgeving heeft vastgelegd; en
   c. een onafhankelijk landsorgaan, dat toeziet op de naleving van het onder b genoemde, heeft ingesteld en dat actief is.
2. Aruba kan aan de raad van ministers van het Koninkrijk, door tussenkomst van Onze Minister, het verzoek doen om deze rijkswet te laten vervallen als gedurende drie achtereenvolgende jaren voorafgaand aan het verzoek uit het besluit, bedoeld in artikel 27, tweede lid, volgt dat Aruba heeft voldaan aan de normen in de kolom (III) Vervallen rijkswet van het toetsingskader in de bijlage bij deze rijkswet.

3. Na toepassing van het tweede lid stemt de raad van ministers van het Koninkrijk in met het verzoek.
4. Het vervallen van deze rijkswet, bedoeld in het tweede lid, geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister.

Artikel 43. Citeertitel

Deze rijkswet wordt aangehaald als: Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba (Rijkswet HOFA).

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad en in het Afkondigingsblad van Aruba zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

BIJLAGE – TOETSINGSKADER

			(I) Leenfaciliteit	(II) Licht toezicht	(III) Vervallen rijkswet
	A. Financiële normen				
1	Schuldnorm Artikel 3, lid 1, onder a		-	-	+
2	Primair saldonorm Artikel 3, lid 1, onder b		+	+	+
3	Primair saldonorm meerjarige begroting Artikel 3, lid 1, onder b		+	+	+
4	Convergentieparagraaf voorziet in realistisch pad naar schuldnorm Artikel 4, lid 1		+	+	+
5	Risicoreserve in begroting Artikel 4, lid 2		+	+	+
6	Correctiemechanisme toegepast indien voorgeschreven Artikel 4, lid 4		+	+	+
7	Aanwijzingen opgevolgd indien van toepassing Artikel 29, lid 7 (aanwijzingen)		+	+	+
8	Tijdige vaststelling en rapportage collectieve sector Artikel 8 lid 1 en 5 (collectieve sector)		+	+	+
	B. Financieel beheernormen				
9	Begroting, uitvoeringsrapportages en jaarverslag worden tijdig aangeleverd Artikel 5, lid 1		+	+	+
10	Begroting en jaarverslag voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid Artikel 5, lid 2	a) Ingericht conform Comptabiliteitsverordening	-	+	+
		b) Aansluitende cijfermatige presentaties	-	+	+
11	De begroting omvat alle verwachte inkomsten en uitgaven en deze zijn toereikend toegelicht. Artikel 5, lid 3	a) Met name afwijkingen van de begroting en beleidswijzigingen met een budgettaire impact van meer dan AWG 1 mln. zijn goed toegelicht	-	+	+
		b) Bijlagen met overzichten van en toelichting op publiek private samenwerkingen en eventuele fondsen	-	+	+

		c) Gemiddeld gewogen verschil tussen begroting en realisatie van een begrotingsjaar op economische hoofdcategorie is maximaal 10%	-	+	+
12	De begroting is actueel en realistisch Artikel 5, lid 4	a) De begroting is gebaseerd op recente begrotingsrealisaties en nationale statistieken en betrouwbare onafhankelijke ramingen	+	+	+
		b) Per jaar worden twee begrotingswijzigingen vastgesteld	-	+	+
13	De jaarrekening is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid Artikel 5, lid 5		-	+	+
14	Risicoparagraaf Artikel 5, lid 6, onder a	bestaan	+	+	+
		werking	-	-	+
15	Collectieve sector-paragraaf Artikel 5, lid 6, onder b	bestaan	+	+	+
		werking	-	-	+
16	Deelnemingenparagraaf Artikel 5, lid 6 onder c	bestaan	+	+	+
		werking	-	-	+
17	Financieel beheer-paragraaf Artikel 5, lid 6, onder d	bestaan	+	+	+
		werking	-	-	+
	C. Institutionele normen				
18	Begrotingscyclus wordt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer uitgevoerd conform Comptabiliteitsverordening Artikel 42, lid 1, onder a		-	-	+
19	Normen voor financieel toezicht in nationale regelgeving zijn vastgelegd Artikel 42, lid 1, onder b		-	-	+
20	Onafhankelijk nationaal toezichtsorgaan is ingesteld en actief Artikel 42, lid 1, onder c		-	-	+

Rijkswet van [XXX], houdende regels met betrekking tot het bereiken van houdbare overheidsfinanciën door het land Aruba (Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba (Rijkswet HOFA))

ALGEMEEN

1. Inleiding

Doelstelling en strekking

Dit voorstel van rijkswet regelt de normen voor het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën door Aruba en het financieel toezicht dat daarmee gepaard gaat vanuit de raad van ministers van het Koninkrijk. Dit voorstel dient in samenhang met de Landverordening waarborging houdbare overheidsfinanciën (LWHO) te worden gelezen. De LWHO regelt de kwantificering van de normen. De LWHO zal tegelijk met deze rijkswet in werking treden. Door middel van de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (LAFT) is in 2015 financieel toezicht ingesteld op de begrotingen van Aruba.[1] De LAFT zal worden ingetrokken met ingang van inwerkingtreding van deze rijkswet en de LWHO.

Het uitgangspunt van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) is dat elk land van het Koninkrijk zelf verantwoordelijk is voor de deugdelijkheid van bestuur. Het toezicht zoals geregeld in deze rijkswet is gebaseerd op artikel 38, tweede lid, van het Statuut, juist omdat overheidsfinanciën en het financieel beheer een landsaangelegenheid zijn. Aruba en Nederland zijn het met elkaar eens dat het toezicht tijdelijk is en dat er dus op een gegeven moment een einde aan zal komen. Deze rijkswet voorziet daarin. De mogelijkheid tot laten vervallen van de rijkswet is expliciet geregeld in artikel 42.

De LAFT vormt vanaf 2015 de juridische basis voor het College Aruba financieel toezicht (College). Dit College zal ook op basis van deze rijkswet een beoordeling geven over de begrotingen, uitvoeringsrapportages en jaarverslagen van Aruba aan de hand van de toezichtsnormen. Daarnaast is het College bevoegd om de Rijksministerraad te informeren over risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba. Ten slotte heeft het College een adviserende rol jegens de raad van ministers van het Koninkrijk. Dit houdt onder andere in dat het College advies zal uitbrengen over de naleving van de normen voor financieel toezicht door Aruba. In dit voorstel is bewust gekozen om diverse momenten van bestuurlijk overleg tussen Aruba, Nederland en het College bij de beoordeling van de begroting in te lassen. Deze bestuurlijke gesprekken hebben tot doel te voorkomen dat het College de raad van ministers van het Koninkrijk adviseert om een aanwijzing te geven. Aruba en Nederland zijn van mening dat dit een gelegenheid creëert om in overleg een oplossing te vinden voor door het College geconstateerde tekortkomingen. Het financiële toezicht zoals dat is opgenomen in deze rijkswet zal vervallen op het moment dat Aruba voldoet aan de voorwaarden voor het vervallen van deze rijkswet. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze rijkswet – en daarna periodiek – zal de werking van deze rijkswet in de praktijk worden geëvalueerd.

Achtergrond en aanleiding

Op 4 juni 2024 hebben Aruba en Nederland het zogenaamde Bestuurlijk Akkoord Aruba-Nederland rijkswet houdbare overheidsfinanciën (Bestuurlijk Akkoord) gesloten, waarin onder meer de totstandkoming van een nieuwe consensusrijkswet gericht op het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën van Aruba werd afgesproken. Onderdeel van de afspraken is dat de nieuwe rijkswet een normenkader bevat met begrotingsregels die bijdragen aan duurzaam houdbare overheidsfinanciën en daarmee aan een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling met ruimte voor anticyclisch begrotingsbeleid.[2] Verder is afgesproken dat de positie van het College behouden blijft en dat het oude voorstel voor de Rijkswet Aruba financieel toezicht wordt ingetrokken.

---

[1] Landsverordening houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden (AB 2015 no. 39).
[2] Artikel 3 van het Bestuurlijk Akkoord.

Vermeldenswaardig hierbij is de afspraak dat een deel van de buitenlandse leningen van Aruba worden geherfinancierd en dat de kwantificering van de begrotingsnormen in de eigen regelgeving van Aruba wordt vastgelegd. Om tot de nieuwe begrotingsnormen te komen, werd het Internationaal Monetaire Fonds (IMF) verzocht om hierover te adviseren aan de hand van de huidige en een prognose van de toekomstige Arubaanse situatie.[3] Ook is afgesproken dat de LWHO slechts kan worden vastgesteld of gewijzigd met instemming van de Rijksministerraad.

Een consensusrijkswet zoals bedoeld in het Bestuurlijk Akkoord kan alleen tot stand komen met betrokkenheid van Aruba en Nederland. Aan deze betrokkenheid is tijdens het proces van totstandkoming van het voorstel nadrukkelijk invulling gegeven. Direct na het sluiten van het Bestuurlijk Akkoord hebben beide landen teams geformeerd die van meet af aan gezamenlijk hebben opgetrokken en hebben gewerkt aan deze wet. Door middel van wekelijkse overleggen -digitaal maar ook met enige regelmaat fysiek in Aruba of Nederland- is deze wet met gedeeld penvoerderschap tot stand gekomen. In beide landen was sprake van volledig commitment om met aandacht en respect voor elkaars standpunten tot een gedragen resultaat te komen.

Voorafgaand aan het Bestuurlijk Akkoord zijn er op verschillende momenten (2013, 2015 en 2018) tussen Aruba en Nederland afspraken gemaakt, in de vorm van protocollen. In het Bestuurlijk Akkoord is daarover afgesproken dat de onderdelen van het Protocol 2013 en het Protocol 2015 waarvoor in de rijkswet of landsverordening een voorziening wordt getroffen, zullen moeten komen te vervallen. De resterende onderdelen van die protocollen blijven gelden, tenzij met wederzijdse instemming van Aruba en Nederland anders wordt bepaald.[4] Een van de voornaamste doelstellingen van beide protocollen was de instelling van structureel onafhankelijk toezicht op de openbare financiën van Aruba.

Het Protocol 2013

Op 28 maart 2013 kwamen Aruba en Nederland het Uitvoeringsprotocol ex Besluit Artikel IV-B van het Samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland overeen (Protocol 2013), ook wel het Wittedonderdag-akkoord genoemd. In het Protocol 2013 spraken Aruba en Nederland onder andere in artikel I af dat Nederland de mogelijkheden voor inschrijving op een openbare aanbieding van een obligatielening van Aruba zou beoordelen, indien Aruba voldeed aan de in het Koninkrijk en internationaal geldende criteria voor houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit.[5] Ten aanzien van dit punt voorziet deze rijkswet in de mogelijkheid van een leenfaciliteit van Nederland ten behoeve van Aruba.

Daarnaast kwamen Aruba en Nederland in het Protocol 2013 overeen dat het oordeel over de financiële huishouding van Aruba zou moeten blijken uit rapportages van onafhankelijke instellingen, en dat de controle over de financiële huishouding zou worden uitgevoerd door de Centrale Bank van Aruba, de Algemene Rekenkamer Aruba en de Raad van Advies van Aruba. Ter aanvulling is ook overeengekomen dat de begrotingsregels in de Staatsregeling van Aruba zouden worden verankerd en dat een door Aruba op te richten vast college van advies zal zorgdragen voor de naleving van voornoemde begrotingsregels.[6] Op dit punt voorziet deze rijkswet, net als de eerdere LAFT, in de instelling van het College Aruba financieel toezicht met als voornaamste taak de beoordeling van de (ontwerp)begrotingen, de uitvoeringsrapportages, en de jaarverslagen, met inbegrip van de jaarrekeningen, van Aruba. De algemene begrotingsregels zijn verankerd in deze rijkswet en de kwantificering van de normen in de LWHO. In die landsverordening zal tevens worden voorzien in de invulling van de werkzaamheden van de Begrotingskamer. Die eigen instantie van Aruba wordt ondergebracht bij de Raad van Advies van Aruba op de wijze zoals reeds is voorzien in de Landsverordening Raad van Advies 2022.

Verder werd in het Protocol 2013 afgesproken dat Aruba de gelden die uit het rentevoordeel vrij zouden komen op basis van de gevraagde inschrijving op de Nederlands lopende rekening zou gebruiken voor het doen afnemen van de schuld- en rentelast en voor de nominale verlaging van de staatsschuld.[7] Ook werd overeengekomen dat Aruba een halfjaarlijks verslag over haar financiële

[3] Artikel 6 van het Bestuurlijk Akkoord.
[4] Artikel 8 van het Bestuurlijk Akkoord.
[5] Artikel I van het Protocol 2013.
[6] Artikel II en III van het Protocol 2013.
[7] Artikel IV van het Protocol 2013.

resultaten, conform de afspraken in 2008, zou blijven doen aan de Rijksministerraad.[8] Deze rijkswet voorziet in deze afspraken.

Het Protocol 2015

Op 2 mei 2015 kwamen Aruba en Nederland vervolgens de zogenaamde "Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba" (Protocol 2015) overeen. Onderdeel van de doelstelling was regelmatige, realistische en onafhankelijke toetsing van de landsbegrotingen door middel van een adequate formele inbedding in de vorm van de LAFT. Het Protocol 2015 heeft betrekking op (i) de totstandkoming van de LAFT[9], (ii) de mogelijkheid voor Aruba om van Nederland technische bijstand op het gebied van de belastingdienst, douane, wetgevings-capaciteit en financieel beheer te verzoeken[10], en (iii) de zorgverplichting voor Aruba ten aanzien van regelgeving die voldoet aan internationaal aanvaarde normen op het gebied van (a) procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in rechtspersonen door de landen, (b) richtlijnen voor het dividendbeleid van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt, en (c) procedures en eisen rond de benoeming en het ontslag van bestuurders van rechtspersonen waarin Aruba deelneemt[11].

De LAFT (i) bevat sinds inwerkingtreding in 2015 het wettelijke normenkader voor de beoordeling van de begrotingen door het College en de uitvoering van onafhankelijk financieel toezicht door de Rijksministerraad. Deze werd in 2023 gewijzigd, omdat met het aflopen van het tot en met 2023 verlengde Protocol 2018 een 'gat' in het toezicht dreigde te vallen. Deze wijziging trad op 1 januari 2024 in werking en regelde de begrotingsnormen.

Het onder (ii) genoemde is reeds komen te vervallen zoals blijkt uit het Protocol 2015. Immers had hiervan voor 1 augustus 2015 gebruik gemaakt moeten worden. Voor wat betreft het onder (iii) genoemde, kan worden opgemerkt dat Aruba een landsverordening ter regeling van de *corporate governance* van (semi)publieke instellingen in het wetgevingstraject zal brengen met de verwachting dat die landsverordening met de bijbehorende uitvoeringsregelingen in de eerste helft van 2026 in werking zal treden. Daarnaast is in het kader van het Landspakket[12] een concept voor het deelnemingen- en dividendbeleid opgesteld dat ter besluitvorming bij de Arubaanse regering ligt.

Het Protocol 2018

Op 22 november 2018 sloten Aruba en Nederland een nieuw protocol, het Samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland 2019-2021 (Protocol 2018) dat gericht was op het inkaderen van de weg naar solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba. De rechtstreekse aanleiding voor dit samen-werkingsprotocol was de gezamenlijke behoefte van Aruba en Nederland om de afspraken van het Protocol 2015 te herbevestigen en om nieuwe begrotingsnormen ten behoeve van het financieel toezicht vast te stellen voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Die normen hadden in artikel 14 van de LAFT moeten worden verwerkt. Tot vaststelling van de daartoe door de regering ingediende ontwerp-landsverordening kwam het echter niet. Desalniettemin werden de begrotingsnormen en de daarmee samenhangende afspraken van het protocol door Aruba toegepast. Noemenswaardig daarbij is dat de begrotingsnorm voor 2019 werd behaald.

In deze situatie kwam in maart 2020 verandering toen de covidpandemie ook Aruba bereikte, waardoor de regering van Aruba genoodzaakt werd om zeer drastische maatregelen te treffen om besmettingen en verspreiding van het covid-19-virus tegen te gaan. Deze maatregelen hadden echter zeer ernstige gevolgen voor de economie van Aruba en daarmee ook voor de overheidsfinanciën. Met als grondslag artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verschafte Nederland liquiditeitssteun aan Aruba om deze gevolgen te mitigeren. Dit gebeurde in de vorm van diverse leningen tegen de toen voor Nederland geldende marktrente van 0% voor in totaal Afl. 915,5 miljoen. Per 10 oktober 2023 zijn deze leningen geherfinancierd met een enkele rentedragende lening, de covidlening.

---

[8] Artikel V van het Protocol 2013.
[9] Artikel 5, 6 en I tot en met X van het Protocol 2015.
[10] Artikel 1 en 2 van het Protocol 2015.
[11] Artikel XII van het Protocol 2015.
[12] *Kamerstukken II* 2020-21, 35420, nr. 186.

In het kader van deze financiële ondersteuning deed Nederland medio 2020 een voorstel aan Aruba om het bovenbedoelde financieel toezicht voortaan te regelen op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut, aldus in de vorm van een zogenaamde consensusrijkswet. Het ontwerp van deze consensusrijkswet, Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) genaamd, werd na instemming door de regeringen in procedure gebracht. De behandeling ervan in de Tweede Kamer der Staten-Generaal kwam echter stil te liggen wegens het wegvallen van de consensus. Begin 2022 is het Protocol 2018 met twee jaar verlengd en ter voorkoming van een gat in het begrotingstoezicht vanaf 2024 werd in de tussentijd de LAFT door Aruba – en met instemming van de rijksministerraad – gewijzigd door verwerking daarin van nieuwe begrotingsnormen die grotendeels gebaseerd waren op die van de ontwerp-RAft. Die wijziging trad op 1 januari 2024 in werking.

Het Bestuurlijk Akkoord

Zoals hierboven beschreven volgt uit het Bestuurlijk Akkoord dat een aantal afspraken uit de Protocollen 2013 en 2015 met de nieuwe rijkswet en landsverordening zal komen te vervallen. Het Protocol 2013 kan in het geheel komen te vervallen. Het Protocol 2015 kan met uitzondering van het onder (iii) genoemde tevens komen te vervallen. Hieraan zullen Aruba en Nederland na de inwerkingtreding van deze rijkswet verdere invulling geven. Het Protocol 2018 is door het verstrijken van de termijn op 1 januari 2024 verlopen.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

Houdbare overheidsfinanciën en IMF

Houdbare overheidsfinanciën worden beschouwd als een belangrijke randvoorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling van het land Aruba en de welvaart en het welzijn van zijn inwoners. Houdbare overheidsfinanciën vormen namelijk de basis voor het kunnen bieden van goede publieke dienstverlening en overheidsinvesteringen en dragen zo ook bij aan het vergroten van de zelfredzaamheid. Houdbare overheidsfinanciën zijn voor Aruba nog nadrukkelijker van belang vanwege onder meer de relatief bescheiden groeiverwachtingen, de vergrijzende bevolking en toenemende klimaatrisico's. Als een land zijn financiën op orde heeft, is het veel beter in staat om deze grote opgaven en ook externe economische schokken op te vangen. Schuldhoudbaarheid staat om die reden wereldwijd centraal in de benadering van overheidsfinanciën van het IMF, van de Wereldbank en ook van de Europese Unie. Houdbare overheidsfinanciën impliceren betaalbaarheid van schulden nu en in de toekomst. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt in Koninkrijksverband tijdelijk gezamenlijk gedragen door gebruik te maken van regelgeving onderweg naar de ontwikkeling van Arubaanse instituties en regelgeving gericht op het bereiken en behouden van houdbare overheidsfinanciën. Met deze rijkswet wordt voor die instituties een goede uitgangspositie gecreëerd. De gezamenlijke overeenstemming komt tot uitdrukking in deze consensusrijkswet.

IMF-advies

Om te komen tot passende regelgeving gebaseerd op actuele wetenschappelijke inzichten en ervaringen uit de internationale praktijk is, conform het Bestuurlijk Akkoord, het IMF om advies gevraagd. Het IMF is bekend met Aruba door de tweejaarlijkse "artikel IV" missies[13] en diverse trajecten van technische assistentie. Het IMF heeft in november 2024 in het kader van het advies voor deze rijkswet Aruba bezocht en met zowel vertegenwoordigers van Aruba als Nederland, met vertegenwoordigers van vele betrokken organisaties zoals de Centrale bank van Aruba, de Staten van Aruba en het College Aruba financieel toezicht gesproken en heeft randvoorwaarden in kaart gebracht. Deze informatie en inzichten zijn van belang omdat ieder land unieke kenmerken heeft die moeten worden meegenomen in het vormgeven van het budgettair beleid. Er is geen sprake van *one size fits all*. Factoren als de bestaande schuldstructuur, de staat van het financieel beheer, kapitaalmarkttoegang, economische structuur en sociaaleconomische ontwikkelingsfase evenals maatschappelijke opgaven zijn van invloed op de wijze waarop houdbare overheidsfinanciën kunnen worden bereikt en behouden.

[13] Een artikel IV missie verwijst naar de *Articles of Agreement* van het IMF, waarin in artikel IV is vastgelegd dat een team van het IMF het land bezoekt, economische en financiële informatie verzamelt en met vertegenwoordigers van het land de economische ontwikkeling en het beleid bespreekt. Het team legt de bevindingen vast in een rapport waarin ook de reactie van het land wordt weergegeven. De *Executive Board* van het IMF stelt het rapport vast.

Schuldanker

In zijn advies stelt het IMF[14] een schuldanker, een doelwaarde voor de overheidsschuld als percentage van het bruto binnenlands product (bbp), centraal. Deze schuldquote is door het IMF voor Aruba berekend op 50% bbp. Dit percentage ligt lager dan bijvoorbeeld de 60% die in het Europese Stabiliteits- en Groeipact wordt gehanteerd, omdat Aruba een kleinere en kwetsbare eilandeconomie is. Door een lager percentage als anker te gebruiken is Aruba beter in staat om economische schokken op te vangen zonder direct de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar te brengen. Door in economisch goede tijden de schuld omlaag te brengen tot 50% van het bbp of minder, kan Aruba bij economische tegenspoed de schuldquote wat laten stijgen om zo de publieke dienstverlening te continueren en investeringsopgave te blijven vervullen. Na de periode van tegenspoed wordt het budgettair beleid weer gericht op het bereiken van of convergeren met de doelwaarde en deze functioneert zodoende als anker.

Begrotingsnorm

Het IMF adviseert om het schuldanker te combineren met een begrotingsnorm als jaarlijkse operationele doelvariabele. In het advies presenteert het IMF daartoe twee opties: 1) een norm ten aanzien van het primair saldo, dat is het verschil tussen uitgaven en inkomsten waarbij de rentelasten buiten beschouwing blijven of 2) een uitgavenkader, een maximumpercentage waarmee de uitgaven jaarlijks mogen groeien. In deze rijkswet hebben Aruba en Nederland gekozen voor de primair saldonorm, omdat daarbij zowel de inkomsten- als uitgavenkant in beeld zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met wat het IMF *fiscal slippage* noemt. Dat is het verminderen van de begrotingsdiscipline in perioden van economische groei. Economische groei zorgt voor toename van de belastinginkomsten waardoor bij een saldonorm vanuit de wet de neerwaartse druk op de uitgaven afneemt en convergentie naar het schuldanker langzamer zou kunnen verlopen.

Financiële normen

Het IMF adviseert een convergentieperiode van 10 jaar om te komen tot het schuldanker van 50%, gerekend vanaf2025. Daarbij zal de budgettaire sturing gericht moeten zijn op de middellange termijn, in dit geval 2 tot 5 jaar. De jaarlijkse primair saldonorm wordt ingezet als hulp-variabele om de schuldnorm van 50% te halen. Op basis van het IMF-advies hebben Aruba en Nederland gekozen deze norm te stellen op 3,5% bbp. Bij de keuze voor dit percentage is de snelheid waarmee uit risicobeheersingsoogpunt de convergentie naar het schuldanker bereikt moet worden, afgewogen tegen de voor de maatschappelijke opgave benodigde financiële ruimte. Zowel het 50% schuldanker als de 3,5% primair saldonorm worden vastgelegd in de LWHO.
Jaarlijkse variaties in het saldo zijn in de optiek van het IMF niet per sé schadelijk in de zin dat dit direct ingrijpen vereist, omdat zeker in een kwetsbare kleine eilandeconomie als Aruba de overheid geen 100% controle heeft over de uitvoering van de begroting. Kleine schommelingen in bijvoorbeeld het consumentenvertrouwen kunnen toeristenstromen doen veranderen en dat heeft zeker in Aruba een grote impact op de inkomstenkant van de begroting. De focus van deze rijkswet ligt derhalve op de schuldquoteontwikkeling op de middellange termijn.
Deze quote wordt bepaald door de overheidsschuld (de teller) en door het bbp (de noemer). Zelfs bij een gelijkblijvende schuld kan de quote dus dalen of stijgen als gevolg van de bbp-ontwikkeling. Een nominale bbp-daling doet zich eigenlijk alleen voor in uitzonderlijke omstandigheden, zoals in 2020 tijdens de covidpandemie. Onder normale omstandigheden zal dus ook bij een gelijk schuldniveau door het 'noemereffect' (een hoger bbp) sprake zijn van een schuldquotedaling. Gegeven de rentelasten van Aruba heeft een primair saldo van 3,5% bbp echter ook direct een beperkt neerwaarts effect op de schuld. Dat effect kan groter worden door de leenfaciliteit die in deze wet is opgenomen.

[14]Technical Assistance Report, Kingdom of the Netherlands-Aruba, Options for a New Rules Based Fiscal Framework, maart 2025.

Correctiemechanisme en risicoreserve

Om de convergentie van de schuldquote naar het schuldanker te borgen, is in deze rijkswet conform het advies van het IMF een correctiemechanisme vastgelegd. Dit bepaalt dat als de schuldquote in afwijking van het voorgenomen convergentieplan toeneemt, dit moet worden gecorrigeerd door in het volgende begrotingsjaar een hoger primair saldo te realiseren. Het IMF adviseert in dat jaar een 1%-punt hoger primair saldo als norm te hanteren, dus 4,5%. Hiermee wordt beoogd de schuldquote-ontwikkeling weer op een neerwaartse koers te brengen, maar niet noodzakelijkerwijs een volledige correctie van de stijging.
De begrote ontwikkeling van het primair saldo, schuld en - indien van toepassing- het correctie-mechanisme, worden in de begroting en het jaarverslag samengebracht in de convergentieparagraaf. Daarin zet de regering van Aruba uiteen hoe zij binnen de tijdhorizon van de meerjarenbegroting de convergentie wil realiseren, respectievelijk heeft gerealiseerd. Dit noemen we het convergentieplan. Het plan zal voldoende ambitieus moeten zijn om binnen de door het IMF geschetste termijn het schuldanker te bereiken. Indien de convergentie daarom vraagt, zouden bijvoorbeeld specifieke uit-gavenplafonds, optimalisatie van het belastingstelsel, het vergroten van belasting *compliance* of het verkleinen van de informele economie elementen kunnen zijn van een convergentieplan. Tegelijkertijd kan of moet volgens het IMF worden gewerkt aan onder meer het versterken van sociale zekerheid en het realiseren van voldoende publieke investeringen, om vanuit de overheidsbestedingen geen rem-mende werking uit te oefenen op de economische ontwikkeling. Het uitstellen van investeringen om te voldoen aan de normen, draagt op de lange termijn niet bij aan de economische ontwikkeling en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het beoogd doel is een geleidelijke maar duurzame budgettaire convergentie naar het schuldanker.
Het IMF merkt op dat de normwaarde van 3,5% niet als statisch moet worden beschouwd, maar waarschijnlijk periodiek opnieuw moet worden gekalibreerd. Dit is in onderlinge overeenstemming tussen Aruba en Nederland mogelijk. De kwantificering is gebaseerd op aannames ten aanzien van de economische ontwikkeling die mogelijk niet worden bewaarheid. Bovendien is de berekening zoals gepubliceerd in het advies gebaseerd op uitsluitend de centrale overheid en zal in de na een over-gangsperiode van drie jaar de gehele collectieve sector moeten worden meegerekend. Dit was nu volgens het IMF nog niet mogelijk, omdat de gegevens daartoe nog ontbraken. Nadat in het derde jaar na inwerkingtreding het GFSM en PSDSM van het IMF volledig zijn toegepast op de overheidsfinanciën, zal het IMF om een nieuwe berekening van de normen worden gevraagd[15].

Terwijl het correctiemechanisme beoogt een ongewenste stijging van de schuldquote te corrigeren, bevat deze rijkswet op advies van het IMF ook een preventief element in de vorm van een risico-reserve die in de LWHO wordt ingesteld. Met de risicoreserve wordt geanticipeerd op de opvang van mogelijke tegenslagen met financiële gevolgen, die Aruba van zowel de convergentie als van het behoud van het schuldanker kunnen weerhouden. Gezien de geografische ligging van Aruba, het open karakter van de economie en de afhankelijkheid van het toerisme is zeker wenselijk. Het IMF adviseert een risicoreserve van 1 tot 5% van de begroting.

Het IMF benadrukt het belang van eigenaarschap en de noodzaak dat Aruba zelf voor zijn eigen toekomst kiest voor begrotingsdiscipline en schuldhoudbaarheid. Alleen door dit te omarmen en uit te dragen kan de regering van Aruba met maatschappelijk draagvlak werken aan eigen succes. Het IMF wijst in dit verband op Jamaica als voorbeeld, waar met een dergelijke en nog steeds lopende aanpak de schuldquote werd verlaagd van 130% in 2014 tot 73% eind 2023. Onafhankelijk toezicht speelt in dit traject een belangrijke rol.

Verdere aanbevelingen van het IMF

Naast de twee kernvariabelen van het schuldanker en de begrotingsnorm adviseert het IMF om de komende jaren veel aandacht te besteden aan tal van randvoorwaarden. Financieel beheer is daarvan met nadruk de belangrijkste en het doorvoeren van verbeteringen op dit vlak kan worden beschouwd als flankerend beleid. Zonder verbetering van het financieel beheer is houdbaarheid van de overheids-financiën moeilijk te bereiken en te behouden.

[15] Landsverordening Waarborging Houdbare Overheidsfinanciën art. X

Op dit moment wordt in het kader van het zogenoemde landspakket op basis van een onderlinge regeling[16] onder meer al gewerkt aan een belangrijke verbeterslag en het wegwerken van achterstanden.[17] Het landspakket omvat een samenhangend pakket van maatregelen voor de korte termijn en structurele hervormingen voor de langere termijn die noodzakelijk zijn om Aruba financieel, economisch en bestuurlijk weerbaar te maken. Maar ook in de periode na het vervallen van de onderlinge regeling vraagt het financieel beheer naar verwachting nog om aandacht, hetgeen ook uit de Nederlandse beleidsdoorlichting van artikel 5 van de begroting van Koninkrijksrelaties [18]als aandachtspunt naar voren kwam. In de rijkswet wordt het belang van de doorontwikkeling van het financieel beheer door voor te schrijven dat zowel de begroting als het jaarverslag zijn voorzien van een verplichte paragraaf financieel beheer.
Ook moet volgens het IMF de grip op de collectieve sector en de overheidsdeelnemingen te worden verbeterd, omdat deze entiteiten in de publieke sector financiële risico's voor de landsbegroting met zich meebrengen. Risico's die naast de overige begrotingsrisico's volgens internationale methodieken ook zouden moeten worden beheerst. De aandacht voor deze aspecten in het budgettair beleid wordt vanuit de rijkswet geborgd door specifieke paragrafen in de begroting en het jaarverslag.

Leenfaciliteit

Nederland komt in beeld als Koninkrijkspartner en door de in deze rijkswet besloten leenfaciliteit. Deze rijkswet is een tijdelijk hulpmiddel om te komen tot begrotingsdiscipline en schuldhoudbaarheid. De komt tot uiting in de horizonbepaling, waardoor de wet kan vervallen als aan de voorwaarden in het toetsingskader is voldaan en Aruba daartoe verzoekt. Die voorwaarden zijn geformuleerd om de betaalbaarheid van de overheidsschuld, waarvan de Staat der Nederlanden een substantieel deel heeft verstrekt, te borgen.

Op grond van de rijkswet krijgt ook Aruba, na Curaçao en Sint Maarten in 2010, onder voorwaarden toegang tot kapitaalleningen tegen Nederlandse voorwaarden. Dat brengt een substantieel rentevoordeel met zich mee en biedt de mogelijkheid de gemiddelde looptijd van de schuldportefeuille te verlengen. Door de financiële "triple-A-status" van Nederland betaalt Nederland een veel lagere rente op de overheidsschuld en dit voordeel komt door de leenfaciliteit ook beschikbaar voor Aruba. Daaraan worden wel voorwaarden gesteld om de houdbaarheid en daarmee de betaalbaarheid van de schulden op langere termijn beter te borgen. Daar staat tegenover dat Nederland zich met de rijkswet verplicht de leningen aan Aruba te verstrekken. Nederland levert met de leenfaciliteit een bijdrage aan de schuldhoudbaarheid en hoopt ook bij te dragen aan het verhogen van de publieke investeringsquote. Voor andere financieringsdoeleinden dan publieke investeringen is de leenfaciliteit niet beschikbaar.

Collectieve sector en publiek private samenwerking

De collectieve sector omvat naast de centrale overheid ook andere door de overheid opgerichte entiteiten die bijdragen aan de collectieve dienstverlening op het gebied van bijvoorbeeld zorg, onderwijs en sociale zekerheid. Voorbeelden hiervan zijn het Uitvoeringsorgaan Algemene Ziektekosten Verzekering en de Sociale Verzekeringsbank. Voor effectief beleid adviseert het IMF op basis van ervaringen de begrotingsnormen toe te passen op de gehele collectieve sector, omdat ook risico's bij de rechtspersonen buiten de centrale overheid vaak gevolgen hebben voor de landsbegroting. In dat verband constateert het IMF dat Aruba nog onvoldoende grip heeft op de gehele collectieve sector en daarmee de financiële risico's vanuit de collectieve sector voor de begroting nog onvoldoende beheerst.
De berekeningen in het IMF-advies die ten grondslag liggen aan deze rijkswet, zijn daarom gebaseerd op gegevens van de centrale overheid. De overige entiteiten uit het bredere concept collectieve sector heeft het IMF nog niet meegenomen, omdat dit in deze fase de ontwikkeling van begrotingsdiscipline onnodig complex zou maken. Het IMF adviseert pas in een later stadium de entiteiten uit de collectieve sector gelijktijdig actief mee te rekenen in de beoordeling van de financiële normen. Dit kan, afhankelijk van het resultaat, mogelijk leiden tot een stijging van de schuldquote. Dit onderdeel van het IMF-advies is verwerkt in artikel 8 van de rijkswet waarin, in aansluiting op het Protocol 2015,

[16] Onderlinge regeling Samenwerking bij Hervormingen 2023D14029
[17] Technical Assistance Report, Kingdom of the Netherlands-Aruba, Options for a New Rules Based Fiscal Framework, maart 2025
[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 33 189, nr. 20

wordt bepaald op welke wijze en met welke frequentie de samenstelling van de collectieve sector wordt vastgesteld.

Opgemerkt wordt, dat al voor het ontwerp van deze rijkswet tot stand kwam Aruba met ondersteuning van het IMF en het Caribbean Technical Assistance Center (CARTAC) van het IMF bezig was het budgettair beleid en risicomanagement te versterken[19]. Voor effectieve sturing op de ontwikkeling van de collectieve sector is het echter ook noodzakelijk dat de entiteiten hun financieel beheer op orde hebben, zodat de centrale overheid over tijdige stuurinformatie kan beschikken.

Naast de entiteiten in de collectieve sector, kent Aruba ook een aantal publiek- private samenwerkingen (PPS) waarmee ook publieke belangen worden gediend en waarmee ook publieke middelen zijn gemoeid. Voorbeelden hiervan zijn de renovatie en uitbreiding van het Horacio Oduber ziekenhuis en de aanleg van de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. Deze zijn door het private karakter geen onderdeel van de collectieve sector, maar kunnen eveneens risico's voor de lands-begroting met zich meebrengen. De PPS'en waren een aantal jaren geleden in zwang als eenvoudige uitbesteding van ontwerp, bouw, financiering en beheer van publieke infrastructuurprojecten.

De financiële verplichtingen die volgen uit de PPS'en worden jaarlijks opgenomen in de landsbegroting. In de PPS-contracten zit vaak ook een financieringscomponent, die tot op heden in Aruba als niet uit de balans blijkende verplichtingen (*off-balance sheet)* zijn behandeld en dus niet zijn meegeteld in de schuldcijfers van het land. Toepassing van het *Public Sector Debt Statistics Manual* van het IMF kan tot gevolg hebben dat, afhankelijk van de risicoverdeling en het economisch eigendom van de projecten in kwestie, de nu nog impliciete schuld uit deze contracten moet worden meegerekend in de overheidsschuld. Naar analogie van het IMF-advies over de collectieve sector, wordt ook ten aanzien van de PPS'en eerst het financieel beheer verbeterd en wordt in het derde jaar na inwerkingtreding na beoordeling per PPS bepaald of deze wordt meegerekend in de beoordeling van de normen. Dit kan eveneens leiden tot een stijging van de schuldquote.

Na het meetellen van schulden uit de collectieve sector en publiek private samenwerkingen, vormt dit in het derde jaar na inwerkingtreding van de wet aanleiding om het IMF te vragen een herberekening van de voor convergentie benodigde normen te doen.

Toetsingskader

In de bijlage bij deze rijkswet is een toetsingskader opgenomen. Doel van het toetsingskader is om voor Aruba en de toezichthouder de toepassing van normen uit de rijkswet te verduidelijken. Deze stap is genomen naar aanleiding van de ervaringen met financieel toezicht op de autonome landen door de Rijksministerraad sinds 2010. De toepassing van cijfermatige normen vormt meestal geen probleem, maar waar het beschrijvende normen betreft zoals 'ordelijk', 'realistisch' en 'toereikend', is de toepassing niet op voorhand eenduidig. In de praktijk van het toezicht heeft dit geleid tot interpretatieverschillen en onzekerheid over de eisen aan met name het financieel beheer. Met de concretisering van de normen in het toetsingskader beoogt de rijkswetgever meer houvast en transparantie over de toepassing van de normen te bieden.
Door het kader bovendien jaarlijks toe te passen kan ook de ontwikkeling van de mate waarin aan de normen wordt voldaan worden gevolgd en wordt consistentie in het toezicht ondersteund. Voor Aruba biedt het kader perspectief op drie gewenste situaties: het kunnen aantrekken van leningen tegen de gunstige Nederlandse rente (1) en het via licht toezicht (2) toewerken naar de staat van houdbare overheidsfinanciën waarin het toezicht zou kunnen worden beëindigd (3). Aan de hand van de jaarlijkse beoordeling kan Aruba nagaan welke stappen er nog nodig zijn om daar te komen.

Licht toezicht

In de rijkswet wordt de optie van licht toezicht geïntroduceerd. Als wordt voldaan aan de in het toetsingskader opgesomde voorwaarden voor licht toezicht, vervalt in het daaropvolgende begrotingsjaar de verplichting om de ontwerpbegroting voor een zienswijze aan te bieden bij het College en de verplichting om de uitvoeringsrapportages toe te lichten. Daarmee wordt vertrouwen getoond in de ontwikkeling van de financiën en het financieel beheer. De toezichthouder erkent de positieve ontwikkeling en kijkt minder vaak en minder gedetailleerd mee. De toepasselijkheid van licht toezicht wordt per begrotingsjaar bekeken en kan dus ook weer worden teruggedraaid. Voor de volgende stap,

[19] Strengthening fiscal planning, IMF 2021.

het vervallen van de rijkswet, ligt de lat hoger en moet van bijvoorbeeld de voorgeschreven paragrafen niet alleen de aanwezigheid, maar ook de inhoud positief worden beoordeeld door de toezichthouder en zullen ook de institutionele normen op orde moeten zijn. De eigen Arubaanse regelgeving en instituties zijn dan aanwezig respectievelijk toegerust om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bewaken. Structureel voldoen aan de normen betekent dat dit beeld gedurende drie jaren op rij wordt bevestigd.

Met het toetsingskader en de toelichting wordt ook opvolging gegeven aan het advies van het IMF om te werken met eenvoudiger regels en om transparantie te bevorderen. En hoewel het overzicht met toetspunten mogelijk omvangrijk oogt, is geen van de punten wezenlijk nieuw. Vrijwel alle toetspunten werden ook voorheen al toegepast, maar waren niet eerder uitgeschreven.

De toepassing van het toetsingskader beoogt bij te dragen aan een zichtbare en meetbare ontwikkeling op het terrein van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Bij inwerkingtreding van de rijkswet is duidelijk dat nog niet aan alle normen wordt voldaan en dat is in essentie ook de aanleiding om te komen tot deze rijkswet. Uit de tabel wordt duidelijk dat een deel van de toetspunten niet van toepassing is voor de leenfaciliteit. De gedachte hierachter is dat de ontwikkelingsopgave op het gebied van financieel beheer de publieke investeringen niet in de weg zou mogen staan. Die investeringen zijn immers van groot belang voor een duurzame economische ontwikkeling.

College Aruba financieel toezicht

Gelet op de autonomie van Aruba hebben Nederland en Aruba afspraken gemaakt over een aanpak die uitgaat van de inzet van de begrotingsautoriteiten van Aruba voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Het uit deskundigen samengestelde College heeft een signalerende en adviserende rol. Het College zal in voorkomende gevallen door overleg en met adviezen de bij de begroting betrokken partijen ondersteunen met als doel deze in overeenstemming te brengen met de afgesproken normen. Het College onthoudt zich daarbij van het geven van een beleidsmatig oordeel.

In dit voorstel is nadrukkelijk gekozen voor een systeem dat is ingericht op preventie. Zowel Aruba als Nederland hechten veel waarde aan het voorkomen van eventuele ingrepen door de Rijksminsterraad. Het bieden van ruimte om tot onderlinge overeenstemming te komen heeft daarom een centrale rol gekregen in dit voorstel. Het voorziet daarom op verschillende plaatsen in het proces in bestuurlijke overleggen. Deze vinden zowel plaats in de fase voorafgaand aan het vaststellen van de begroting, als daarna indien bijvoorbeeld blijkt dat een begroting(-swijziging) niet overeenkomt met de toezichtsnormen. Als deze overleggen niet leiden tot overeenstemming over zaken zoals begrotingen, wijzigingen daarvan of het tijdig ontvangen van jaarrekeningen kan het College alsnog overgaan tot het adviseren van een aanwijzing. Het is uiteindelijk de Rijksministerraad die bevoegd is te besluiten tot het geven van een aanwijzing.

Op dit moment bestaan de volgende colleges financieel toezicht, het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op grond van de LAFT het College financieel toezicht Aruba. Met dit voorstel wordt het Arubaans college vastgelegd in de rijkswet. De drie colleges zijn afzonderlijke colleges, maar zullen in de praktijk wel een gemeenschappelijk secretariaat hebben. De vormgeving van het Arubaanse college is op hoofdlijnen gelijk aan de andere colleges. Dit ter voorkoming van in de praktijk onwerkbare situaties met betrekking tot bijvoorbeeld incompatibiliteiten of benoemingsduur.

Begrotingskamer

In het eerdergenoemde Bestuurlijk Akkoord is ook afgesproken dat Aruba een Begrotingskamer als adviseur van de Staten en de regering kan inrichten. Aruba geeft in de LWHO– die gelijk met deze rijkswet in werking treedt – invulling aan deze mogelijkheid.

Het is de bedoeling dat de Begrotingskamer eerst na het laten vervallen van deze rijkswet de rol van toezichthouder, die gedurende de looptijd van de wet voorbehouden is aan het College- op zich neemt. Gedurende de werking van deze rijkswet zal de Begrotingskamer met name de minister van Financiën van Aruba als nationaal orgaan adviseren bij de voorbereiding en totstandkoming van de begroting en begrotings-wijzigingen. Op grond van deze rijkswet heeft echter alleen het College, als adviseur van de Rijksministerraad, een formele rol bij deze trajecten. Het ligt desalniettemin in de

rede – ook met het oog op een toekomst zonder deze rijkswet – dat beide instanties met enige regelmaat met elkaar in overleg treden.

Rechtsbescherming

Met deze rijkswet krijgt de raad van ministers van het Koninkrijk de bevoegdheid een aanwijzing aan Aruba te geven. Het ligt daarom in de rede een vorm van geschillenbeslechting te kiezen op Koninkrijksniveau. In dit voorstel is gekozen voor kroonberoep bij de Raad van State van het Koninkrijk. Op deze procedure zijn onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Het beleggen van het beroep bij de Kroon brengt het voordeel met zich mee dat deze beroepsgang de mogelijkheid biedt van rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing.

Evaluatie

In dit voorstel van rijkswet is een evaluatiebepaling opgenomen. Deze evaluatie heeft als enkel doel te kijken naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de rijkswet. Het belang van de evaluatie van de rijkswet is dat dit de gelegenheid biedt om kritisch te kijken naar hoe de rijkswet in de praktijk werkt. Daaruit kunnen verbeterpunten naar voren komen en kan afgewogen worden of en hoe die punten in de toekomst verwerkt of opgepakt kunnen worden. Dit alles met als doel dat de bepalingen in de rijkswet leiden tot houdbare overheidsfinanciën voor Aruba.

Horizon

In de horizonbepaling wordt geregeld wanneer de rijkswet vervalt. Dit moment wordt vastgesteld aan de hand van geobjectiveerde en meetbare voorwaarden en dient te volgen uit de jaarlijkse besluiten die de raad van ministers van het Koninkrijk heeft genomen, naar aanleiding van de jaarlijkse beoordelingen van het College op grond van artikel 27.Indien Aruba naar het oordeel van de raad van ministers van het Koninkrijk drie achtereenvolgende jaren heeft voldaan aan de normen in kolom Vervallen rijkswet van het toetsingskader in de bijlage, kan het land een verzoek tot intrekking doen. Daarbij is voorts van belang op te merken dat laten vervallende rijkswet slechts kan plaatsvinden op verzoek van Aruba.

4. Financiële gevolgen

De uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de leenfaciliteit worden verwerkt in hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het stelsel van toezicht inzake de overheidsfinanciën van Aruba is sinds 2015 in de LAFT geregeld. De LAFT is de huidige juridische basis voor de uitvoering van de taken van het College, het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba vanuit de raad van ministers van het Koninkrijk en de normen waarop het toezicht is gericht.

Tegelijk met de inwerkingtreding van deze rijkswet wordt de LAFT ingetrokken. Deze rijkswet wordt dan de juridische basis voor de uitvoering van de taken van het College en het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba vanuit de raad van ministers van het Koninkrijk. Voor het overige komt de LWHO in de plaats van de LAFT. De LWHO bevat onder meer de juridische basis voor de cijfermatige kwantificering van de normen waarop het toezicht is gericht. Deze rijkswet vormt in samenhang met de LWHO het kader voor het stelsel van toezicht inzake de overheidsfinanciën van Aruba. Daarmee wordt het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba voortgezet. Het is dus niet nodig om een geheel nieuw toezichtstelsel vorm te geven.

Met betrekking tot het College in de zin van de LAFT zijn in Hoofdstuk X aanvullende wettelijke voorzieningen in de vorm van overgangsbepalingen opgenomen.

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 2. Normen voor toezicht

De normen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen worden door het College gebruikt voor de beoordeling van begrotingen, uitvoeringsrapportages en jaarverslagen van Aruba. De normen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het advies van het IMF[20]. Daarnaast hebben de ervaringen uit de praktijk van het financieel toezicht binnen het Koninkrijk en de inzichten uit beleidsevaluaties bijgedragen aan de vormgeving. De normen uit deze rijkswet zijn bij elkaar gebracht in het toetsingskader dat als bijlage bij deze rijkswet is gevoegd. Ook het toetsingskader is voorzien van een toelichting.

Artikel 2. Beoordeling toepassing normen
De normen voor het toezicht zien op zowel de begroting, de uitvoeringsrapportages als het jaarverslag. In de volgende artikelen van dit hoofdstuk wordt toegelicht welke normen op ieder van deze onderdelen van de begrotingscyclus van toepassing zijn.
Een aantal normen wordt in het toetsingskader geconcretiseerd.

Artikel 3. Financiële normen: schuldquote en primair saldo
De schuldquote is de totale geconsolideerde schuld van de collectieve sector (dit komt overeen met het begrip *Public Sector Debt Statistics Manual (PSDSM)* van het IMF) uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Betalingsachterstanden worden overeenkomstig de Europese praktijk niet meegenomen in de schulddefinitie, maar moeten wel in de begroting worden vermeld voor zover zij de wettelijke betalingstermijn overschrijden. Deze rijkswet is erop gericht de schuldquote van Aruba te verlagen naar de (in cijfers uitgedrukte) normwaarde zoals vastgelegd in de LWHO. Idealiter ligt de schuldquote op of rond de normwaarde om te voorkomen dat externe schokken leiden tot een onhoudbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Door hierop blijvend te sturen, vormt de normwaarde als het ware het anker voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het primair saldo is het verschil tussen inkomsten en uitgaven van de overheid exclusief rentelasten. De norm voor het primair saldo wordt uitgedrukt als percentage van het bbp. Het primair saldo van de begroting is de operationele variabele waarmee jaarlijks wordt gestuurd op het verlagen van de schuldquote. Door jaarlijks het door het IMF becijferde positieve primair saldo te begroten en te realiseren zal de schuld van de collectieve sector naar verwachting dalen tot het door het IMF geadviseerde niveau van het schuldanker en kan worden gesproken van houdbare overheidsfinanciën.

In onderlinge overeenstemming tussen beide regeringen zal het IMF worden gevraagd de waarden opnieuw te berekenen. Zoals vastgelegd in artikel 37 zal in het derde jaar na inwerkingtreding van de rijkswet de eerste vaststelling van de collectieve sector onder deze rijkswet plaatsvinden en zullen ook de mogelijke schulden uit de PPS'en worden meegerekend in de overheidsschuld. Op dat moment zal een herberekening van de normen aan het IMF worden gevraagd. Een andere aanleiding zouden bijvoorbeeld buitengewone gebeurtenissen zoals bedoeld in artikel 11 kunnen zijn. De staat van de overheidsfinanciën kan daardoor dermate afwijken van de aannames waarop de berekening werd gebaseerd, dat de normwaarde voor het primair saldo niet langer toereikend is om binnen de beoogde termijn het schuldanker te bereiken.

Artikel 4. Financiële normen: convergentie
In de convergentieparagraaf licht de regering van Aruba de ontwikkeling van het jaarlijkse primair saldo en de schuld van de collectieve sector toe alsmede de termijn waarop het schuldanker zal worden bereikt. Dit is het convergentieplan. Ook wordt de verwachte ontwikkeling van het bbp toegelicht. De berekening van het IMF waarop het normenkader is gebaseerd, is gericht op het bereiken van het schuldanker in 2035. In het primair saldo van de begroting, dat moet voldoen aan de minimumeis zoals vastgelegd in de LWHO, wordt geen rekening gehouden met de rentelasten. Mocht het zo zijn dat de rentelasten zodanig stijgen dat de convergentie daardoor wordt belemmerd, zal Aruba een hoger saldo dan het minimum moeten begroten om toch tot convergentie naar het schuldanker te komen.

[20] Technical assistance report, Kingdom of The Netherlands-Aruba, Options for a New Rules-Based Fiscal Framework, maart 2025

Indien zich materiële afwijkingen van het convergentieplan voordoen, licht de regering van Aruba eveneens toe welke maatregelen worden genomen om de schuldontwikkeling weer in lijn met het convergentieplan te brengen. In de convergentieparagraaf worden voor zowel de schuld van de collectieve sector als het bbp de risico's ten aanzien van de convergentie en eventuele beheersmaatregelen toegelicht alsmede de aannames die daarbij zijn gehanteerd. Bij de analyse van de schuldhoudbaarheid op de lange termijn kan ook de actuele IMF-beoordeling op basis van het *Debt Sustainability Framework* [21] van het risico op een onhoudbare schuldontwikkeling worden betrokken. Dat risico zou niet hoger dan *moderate* (gematigd) mogen zijn.

In de begroting is een risicoreserve opgenomen die onder voorwaarden kan worden benut. De reserve is bedoeld om te helpen voorkomen dat de jaarlijkse saldonorm en de beoogde schuldquotedaling niet kunnen worden gerealiseerd. De reserve kan ook bijdragen een afwijking van de normen zoals bedoeld in artikel 11 Buitengewone gebeurtenissen te beperken.

Indien uit het jaarverslag blijkt dat de schuldquote in afwijking van de convergentieparagraaf stijgt, is automatisch een correctiemechanisme van toepassing. Door een eenmalige verhoging van de saldonorm met 1 procentpunt, wordt de schuldontwikkeling weer richting het convergentieplan gebracht. De correctie wordt (met een wijziging) verwerkt in de begroting voor het begrotingsjaar na het jaar waarin het jaarverslag is vastgesteld of volgens artikel 7 zou moeten zijn vastgesteld. Mocht het jaarverslag niet tijdig worden aangeleverd bij het College, zal voor de toepassing van artikel 4 gebruik worden gemaakt van de vierde uitvoeringsrapportage van dat jaar.

Artikel 5. Financieel beheernormen

Tijdigheid van zowel de begroting, de uitvoeringsrapportage als het jaarverslag is van belang voor een goed werkende begrotingscyclus. Voor de beoordeling van de tijdigheid wordt in het kader van deze rijkswet het aanlevermoment bij het College gehanteerd. Dit is 15 december voorafgaand aan het begrotingsjaar voor de vastgestelde begroting, 6 weken na afloop van ieder kwartaal voor de uitvoeringsrapportage en 15 december na afloop van het begrotingsjaar voor het jaarverslag.

Ter borging van de ordelijkheid en controleerbaarheid worden de begroting en het jaarverslag ingericht conform de Comptabiliteitsverordening 1989[22]. De cijfermatige presentaties in de begroting, de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag sluiten op elkaar aan.

De begroting, de uitvoeringsrapportage en de jaarrekening worden voldoende toegelicht. Hierbij wordt in de begroting vooral aandacht besteed aan beleidswijzigingen en in het jaarverslag aan de afwijkingen van de begroting met een omvang van minimaal 1 mln. Arubaanse florin (met de internationale valutacode AWG). De toelichtingen zijn actueel en indien mogelijk cijfermatig onderbouwd.

Voor een beter totaalbeeld van de overheidsfinanciën worden ook meerjarige financiële overzichten van eventuele begrotings- of investeringsfondsen en financiële verplichtingen die volgen uit publiek private samenwerkingen (PPS'en) in bijlagen bij de begroting en het jaarverslag gepresenteerd.

In hoeverre de begroting volledig en realistisch is en of alle verwachte inkomsten en uitgaven zijn opgenomen, wordt achteraf bij beoordeling van de jaarrekening vastgesteld aan de hand van het verschil tussen begroting en de realisatie op het niveau van economische hoofdcategorie. Deze zou niet meer dan 10% mogen bedragen. De norm is gerelateerd aan de internationale *Public Expenditure and Financial Accountability*-systematiek (PEFA)[23], waarin bij een afwijking tot 10% de begrotingsdiscipline als gedegen, maar nog niet als hoog wordt beschouwd.

De begroting moet worden gebaseerd op recente realisaties, actuele cijfers en betrouwbare onafhankelijke ramingen. De begroting wordt periodiek geactualiseerd conform de Comptabiliteitsverordening 1989. Idealiter wordt de begroting twee keer per jaar gewijzigd volgens een vast tijdschema. Dat biedt structuur in de begrotingscyclus, ondersteunt het budgetrecht van de Staten en draagt bij aan een actuele basis voor de beleidsuitvoering. De Comptabiliteitsverordening 1989 voorziet hierin.

[21] Kingdom of the Netherlands - Aruba, 2023 Country Report 23/284, blz. 65.

[22] Comptabiliteitsverordening 1989 AB 1989 no. 72, artikelen 2, 3 en 41 tot en met 43.

[23] Zie www.pefa.org

De jaarrekening waarmee verantwoording wordt afgelegd, is gecontroleerd door een accountant. Een van de doelstellingen van de inzet op het financieel beheer is het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring op getrouwheid van het getoonde resultaat en de getoonde cijfers.

Het College kan aan de Minister van Financiën van Aruba aanbevelingen doen ten aanzien van het financieel beheer. Hierbij kan het College bevindingen van de accountant of de Algemene Rekenkamer betrekken.

Om houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bereiken en te borgen is het van belang dat de regering van Aruba ook een aantal randvoorwaarden realiseert om beter *in control* te komen. Door een paragraaf te wijden aan deze randvoorwaarden in zowel de toelichting op de begroting als in het jaarverslag, wordt inzicht verschaft in de inzet van Aruba op deze terreinen en de resultaten daarvan. Zodoende kan de voortgang worden gemonitord. Hierna wordt per paragraaf toegelicht welke elementen daarin in ieder geval aan de orde moeten komen.

In de risicoparagraaf beschrijft Aruba de aard, de financiële impact en de kans dat risico's bij de begroting zich voordoen alsmede de getroffen beheersingsmaatregelen. Doel van deze paragraaf is dat de regering alle relevante financiële risico's in beeld krijgt en voldoende beheersmaatregelen treft. Als gevolg van het materialiseren van risico's kunnen realisaties afwijken van ramingen waardoor de schuld van de collectieve sector ongewenst kan toenemen. Het is van belang dat in de risicoparagraaf ook de onderliggende aannames worden toegelicht. Het kan gaan om risico's die direct op de centrale overheid van toepassing zijn, maar ook om risico's vanuit de andere onderdelen van de publieke sector die de begroting van de centrale overheid kunnen beïnvloeden. De publieke sector is een breder begrip waartoe naast de collectieve sector ook de overheids-N.V. 's worden gerekend. Ook de risico's van PPS'en worden in deze paragraaf geadresseerd. Voor invulling van de risicoparagraaf wordt aangesloten op internationale standaarden.

In de paragraaf over de collectieve sector beschrijft Aruba in elk geval de ontwikkelingen in de samenstelling van de collectieve sector en de ontwikkelingen in de schuld van de entiteiten van de collectieve sector buiten de centrale overheid. Doel van deze paragraaf is dat de overheid betere grip krijgt op ontwikkelingen in de collectieve sector. Inzicht in de collectieve sector is ook van belang voor de beoordeling van de schuldquote. Ook gaat deze paragraaf in op de wijze waarop de centrale overheid stuurt op de financiële ontwikkeling van de entiteiten buiten de centrale overheid en hun aandeel in schuld van de collectieve sector. In het jaarverslag wordt gereflecteerd op de realisatie van de beleidsinzet.
Deze paragraaf gaat verder in op de wijze waarop de in de begroting gehanteerde samenstelling van de collectieve sector in overeenstemming wordt gebracht met het *Government Finance Statistics Manual* (GFSM) van het IMF. Het valt niet te verwachten dat bij inwerkingtreding van deze rijkswet direct alle benodigde gegevens van de gehele collectieve sector beschikbaar zullen zijn.

De deelnemingenparagraaf omvat ten minste een lijst met deelnemingen en de visie op en de beleidsvoornemens omtrent deelnemingen. Per deelneming beschrijft Aruba het publieke belang dat ermee wordt gediend, alsmede de omvang van het belang, de omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de deelneming en het verwachte financiële resultaat voor het begrotingsjaar en eventuele risico's voor de begroting van de centrale overheid. Doel van deze paragraaf is een actueel en actief deelnemingenbeleid.
Onder de beleidsvoornemens wordt tevens begrepen de (verbetering van de) wijze waarop de centrale overheid invloed uitoefent op deelnemingen om publieke belangen te borgen. In het jaarverslag wordt gereflecteerd op de realisatie van de beleidsinzet. Naar verwachting zal op termijn deelnemingenbeleid en een corporate governance code van toepassing zijn.

In de paragraaf financieel beheer wordt de staat van het financieel beheer toegelicht. Zoals uit het advies van het IMF en ook de plannen van aanpak van het Landspakket blijkt, zijn er nog veel onderdelen van het financieel beheer die verbetering behoeven. Verbetering van het financieel beheer was ook al één van de doelstellingen van de LAFT. Aruba zet in de paragraaf financieel beheer ook uiteen in welke mate wordt voldaan aan de normen voor financieel beheer die in het toezichtskader zijn opgenomen. Indien deze nog niet als voldoende zijn beoordeeld, wordt toegelicht welke inzet daar op in het komende begrotingsjaar zal worden gepleegd respectievelijk welke resultaten in het afgelopen jaar zijn gerealiseerd. Het verbetertraject is bij inwerkingtreding van deze rijkswet nog omvangrijk, maar zal door het afronden van deeltrajecten na verloop van tijd in omvang afnemen.

Opgemerkt wordt dat de normen in deze rijkswet slechts zien op een aantal prioriteiten in het financieel beheer die aansluiten op het advies van het IMF. De totale opgave op dit terrein is groter, zo blijkt ook uit het Landspakket dat in uitvoering is en de projecten van Aruba op het vlak van financieel beheer die daarnaast nog lopen. Dit betekent dat niet alle onderdelen van het verbetertraject worden bezien op grond van deze rijkswet. Het spreekt voor zich dat ook het realiseren van de beoogde resultaten voor die onderdelen wenselijk is.

Voor ieder van de paragrafen beoordeelt het CAft wat in audittermen onder bestaan en werking van de paragrafen wordt verstaan.

Artikel 6. Uitvoeringsrapportage

Gedurende het begrotingsjaar monitort het College de naleving van de normen in de uitvoering van de begroting aan de hand van de uitvoeringsrapportage. Deze wordt binnen zes weken na afloop van elk kwartaal aan het College gezonden en is voorzien van een toelichting. Hiervoor wordt door het College en de Minister van Financiën van Aruba gezamenlijk een model opgesteld dat aansluit op de indeling van de begroting en het jaarverslag conform de Comptabiliteitsverordening 1989. Ook de cijfermatige presentaties sluiten aan op de begroting en het jaarverslag. De eventuele reacties op de uitvoeringsrapportage deelt het College alleen met de Minister van Financiën van Aruba.

In de toelichting worden in ieder geval de materiële afwijkingen van de begroting toegelicht en de voor het resterende begrotingsjaar verwachte ontwikkeling van de onderdelen van de begroting waar die afwijkingen zich voordoen.

Artikel 7. Jaarverslag

Uiterlijk 15 december zendt de Minister van Financiën van Aruba het vastgestelde jaarverslag aan het College ter beoordeling van de realisatie van de normen zoals bedoeld in hoofdstuk 2. Het jaarverslag waaronder de jaarrekening, wordt conform de Comptabiliteitsverordening 1989 uiterlijk 1 september na afloop van het begrotingsjaar bij de Staten aangeboden ter vaststelling. Dit is dezelfde datum als voor de ontwerpbegroting van het komende jaar. De Staten en ook het College kunnen zodoende de realisaties meenemen bij beoordeling van de ontwerpbegroting. Een deel van de informatie is voor de zienswijze op de ontwerpbegroting door het College al wel in beknopte vorm beschikbaar in de uitvoeringsrapportages over het verslagjaar.
Bij het jaarverslag wordt het rapport van de Algemene Rekenkamer van Aruba over de jaarrekening alsmede het accountantsverslag inclusief de controleverklaring op getrouwheid van de cijfers en het resultaat meegezonden. Indien beschikbaar wordt ook de nota van bevindingen (*management letter)* van de accountant meegestuurd. De management letter van de accountant is formeel geen onderdeel van het accountantsverslag, maar vormt een adviesrapport bij het accountantsverslag waarin de accountant onder andere zijn bevindingen nader kan toelichten, eventuele risico's kan signaleren en aanbevelingen ter verbetering kan doen.

Artikel 8. Collectieve sector

Lid 1

Voor de beoordeling door het College (van de ontwikkeling) van de schuldquote van de collectieve sector, moet de collectieve sector worden vastgesteld. Dit betekent dat de rechtspersonen moeten worden aangewezen die naast de centrale overheid van Aruba tot de collectieve sector van Aruba worden gerekend. De Minister van Financiën van Aruba en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stellen eens in de vijf jaar en uiterlijk voor 1 september van dat jaar de collectieve sector gezamenlijk vast na advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba.

De frequentie van vaststelling van de collectieve sector wordt verlaagd van eens per twee jaar zoals in de LAFT was geregeld, naar eens per vijf jaar. Het aantal wijzigingen in de samenstelling van de collectieve sector is zo beperkt, dat dit verantwoord is. Hiermee wordt ook de belasting van het CBS beperkt In de specifieke jaren dat de collectieve sector wordt vastgesteld, kan voor de ontwerpbegroting -die uiterlijk 1 juni voor een zienswijze aan het College wordt voorgelegd- gebruik worden gemaakt van de voorlopige vaststelling. In de vastgestelde begroting die uiterlijk 15 december aan het College wordt voorgelegd, moet de definitieve vaststelling van de collectieve sector worden gehanteerd.

Lid 2

Om te voorkomen dat wijzigingen in de samenstelling van de collectieve sector te lang onbeoordeeld blijven, zal de Minister van Financiën van Aruba het CBS Aruba verzoeken om nieuwe rechtspersonen en rechtspersonen waar het bestuurlijk of financieel belang is gewijzigd, tussentijds individueel te beoordelen. Dit is voor Aruba van belang, omdat de schulden van de rechtspersonen die tot de collectieve sector worden gerekend, meetellen in de schuldnorm die ziet op de collectieve sector. Een wijziging van de samenstelling van de collectieve sector kan zowel tot een schuldtoename als tot een schuldafname leiden.

Lid 4

Overeenkomstig het Government Finance Statistics Manual (GFSM) van het IMF, de internationale toegepaste richtlijn voor statistieken over overheidsfinanciën, is het bestuurlijk of financieel belang doorslaggevend voor de bepaling of een rechtspersoon tot de collectieve sector wordt gerekend. De meest recente versie is op dit moment het GFSM 2014[24]. Deze wordt in 2025 geactualiseerd[25]. Het Nederlandse begrip collectieve sector komt overeen met het begrip *general government* uit het GFSM. Het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland adviseert het Centraal Bureau voor de Statistiek van Aruba bij de toepassing van het GFSM voor advisering over de samenstelling van de collectieve sector.

Lid 5

Zowel de betrokken rechtspersonen als het College worden over de besluiten tot vaststelling geïnformeerd door de Minister van Financiën van Aruba.

Lid 6 en 7

Ten behoeve van de jaarlijkse beoordeling door het College van de ontwikkeling van de schuldquote van de collectieve sector rapporteert de Minister van Financiën van Aruba jaarlijks over de schuldgegevens van de rechtspersonen die behoren tot de collectieve sector. Ook hierbij adviseert het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland. Voor bepaling van de omvang van de schuld van de collectieve sector zijn de richtlijnen uit de Public Sector Debt Statistics Manual (PSDSM) van het IMF leidend[26]. De Minister van Financiën van Aruba zendt deze rapportage uiterlijk 15 december aan het College, zodat deze gegevens bij beoordeling van het vastgestelde jaarverslag over de voorgaande jaar en de vastgestelde begroting voor het komende jaar kunnen worden meegenomen. Voor significante entiteiten moet hierbij gebruik worden gemaakt van de jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar. Voor de overige entiteiten wordt de meest recente jaarrekening gebruikt. Significante entiteiten zijn entiteiten met een schuldomvang van meer dan 1 mln.

Lid 8

Voor een goede samenwerking wordt door de bureaus en de Directie Financiën van Aruba gezamenlijk een werkwijze vastgelegd. Dit is van belang voor een tijdige (voorlopige) vaststelling.

Lid 9 en 10

Eventuele afwijkingen van het advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek van Nederland worden door de Minister van Financiën van Aruba gemotiveerd.

Uiterlijk in het derde jaar na inwerkingtreding van deze rijkswet vindt conform de datum in het eerste lid de eerste vaststelling van de samenstelling van de collectieve sector onder deze rijkswet plaats. Deze wordt gebruikt voor de beoordeling van de begroting voor het daaropvolgende jaar. Tot die tijd wordt de afbakening van de collectieve sector gehanteerd die op grond van de LAFT is vastgesteld.

Hoofdstuk 3 Leningen

Artikel 9. Geldleningen

[24] IMF, Government Finance Statistics Manual 2014

[26] IMF, Public Sector Debt Statistics Manual

In deze rijkswet wordt onderscheid gemaakt tussen kapitaalleningen waarmee uitgaven aan materiële of immateriële kapitaalgoederen worden gefinancierd en overige leningen. Voor investeringen of kapitaaluitgaven wordt de definitie uit GFSM standaard gehanteerd. Materiële kapitaalgoederen van een overheid zijn bijvoorbeeld gebouwen, wegen en niet-materiële of niet-tastbare kapitaalgoederen bijvoorbeeld software en databanken.

In de begroting van Aruba wordt jaarlijks de financieringsbehoefte opgenomen waarmee de Staten de regering mandateert om leningen aan te gaan die in de financierings-behoefte voorzien. De financieringsbehoefte wordt gebruikelijk ingevuld met een mix van binnen- en buitenlandse leningen met kortere en langere looptijden. Meer gedetailleerde informatie over de financieringsbehoefte en de wijze waarop deze zal worden ingevuld betreft marktgevoelige informatie en is daarom niet openbaar. De Centrale Bank van Aruba en het College ontvangen deze informatie wel vanuit hun adviserende en toezichthoudende rol.

Doelmatigheid in de financiering wordt bereikt door marktconforme leenvoorwaarden als uitgangspunt te nemen. Dit betreft zowel het rentepercentage als de overige modaliteiten van leningen zoals looptijd, aflossingsverplichtingen en andere voorwaarden en verplichtingen die financiële gevolgen kunnen hebben. De wijze van aantrekken van een lening is daarop van invloed. Waar sprake is van een open biedingsprocedure of veiling is sprake van marktwerking doordat meerdere aanbieders in concurrentie een aanbod kunnen doen. Bij onderhandse leningen kan marktwerking worden bereikt door meerdere aanbieders uit te nodigen een aanbod te doen. De Centrale Bank van Aruba heeft de rol het land hierover te adviseren met het oog op markconforme voorwaarden. Voor alle buitenlandse leningen geldt op grond van artikel 29 van het Statuut dat de raad van ministers van het Koninkrijk toestemming moeten geven.

Indien Aruba wil afwijken van het uitgangspunt van marktconformiteit, kan dat alleen met instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk na advies van de Centrale Bank van Aruba.

Om te borgen dat het College over alle actuele informatie over leningen beschikt die benodigd zijn voor zijn adviserende en toezichthoudende taken, worden de aangetrokken leningen in de openbare uitvoeringsrapportages opgenomen en wordt meer gedetailleerde informatie over de modaliteiten van de leningen en de adviezen van de Centrale Bank van Aruba rechtstreeks en tijdig met het College gedeeld. De informatie over de modaliteiten van de leningen en de adviezen van de Centrale Bank van Aruba zijn vertrouwelijk en daarmee niet openbaar.

Artikel 10. Leenfaciliteit

Indien de begroting voldoet aan de voorwaarden voor de leenfaciliteit zoals vastgelegd in het toetsingskader biedt Nederland in dat begrotingsjaar op verzoek van Aruba kapitaalleningen aan. De leningen worden aangeboden tegen dezelfde rente als de Nederlandse Staat met een gunstige creditrating zelf zou moeten betalen. Hiermee ontvangt Aruba rentevoordeel dat bijdraagt in het verlagen van de financieringslasten. De leenfaciliteit geldt expliciet alleen voor kapitaalleningen. Nederland wil zo Aruba ondersteunen in het bereiken en behouden van de schuldhoudbaarheid en het verhogen van het publieke investeringsniveau.

Alvorens een lening wordt aangeboden, adviseert het College de Nederlandse Staat of de begroting aan de voorwaarden voldoet.

Om de Nederlandse leningen rechtmatig en zo vroeg mogelijk in het begrotingsjaar te kunnen verstrekken is het van belang dat de vastgestelde begroting tijdig beschikbaar is. Pas op dat moment kan de lening worden meegenomen in het Nederlandse begrotingsproces. Daadwerkelijke verstrekking kan pas plaatsvinden nadat de bijbehorende begroting waarin de lening is opgenomen aan Nederlandse zijde door de Staten-Generaal is vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Buitengewone gebeurtenissen

Artikel 11. Buitengewone gebeurtenis

In uitzonderlijke situaties kan er reden zijn om af te wijken van de normen die deze rijkswet formuleert voor houdbare overheidsfinanciën. Hierbij kan gedacht worden aan situaties zoals een natuurramp, ernstige recessie, pandemie. Het gaat steeds om een buitengewone gebeurtenis met een ex-

terne oorzaak die zulke grote macro-economische effecten heeft dat de negatieve gevolgen voor het budget ten minste 1,5 procent van het bbp bedragen. Dit komt naar schatting neer op een krimp van het nominale bbp van zo'n 6%. Op grond van het IMF-advies is gekozen voor een duidelijke gekwantificeerde definitie van buitengewone gebeurtenis.

Een buitengewone gebeurtenis kan noodzaken tot besluiten die een afwijking inhouden van de primair saldonorm uit artikel 3. Over het afwijken van die norm moet de Minister van Financiën van Aruba handelen in overeenstemming met het gevoelen van de Staten. Dit kan blijken uit bijvoorbeeld een motie of brief. Daarnaast moet overeenstemming worden bereikt met de raad van ministers van het Koninkrijk. Afhankelijk van de omstandigheden van de situatie kan worden besloten om in afwijking van het gebruikelijke vergaderschema daartoe op korte termijn een vergadering van de raad van ministers van het Koninkrijk te beleggen.

Als echter een beslissing van de raad van ministers van het Koninkrijk in spoedeisende gevallen niet kan worden afgewacht, kan op grond van het tweede lid worden volstaan met consultatie van de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk. De beoordeling van de spoedeisendheid van de situatie zal door de voorzitter van de Raad van ministers van het Koninkrijk en de Minister van Financiën van Aruba gezamenlijk plaatsvinden.

Tot slot, als met de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk geen contact mogelijk is, bijvoorbeeld door grootschalige verwoesting of ernstige verstoringen van de communicatie-infrastructuur, kan de Minister van Financiën van Aruba, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de Staten, op grond van het derde lid, zelfstandig de nodige maatregelen treffen.

Artikel 12. Advisering buitengewone gebeurtenissen

Om de besluitvorming over de buitengewone gebeurtenis inhoudelijk te ondersteunen biedt het eerste lid de Minister van Financiën van Aruba de mogelijkheid om binnen 14 dagen advies bij de Centrale Bank in te winnen over de verwachte macro-economische of budgettaire effecten van de buitengewone gebeurtenis. Hiermee wordt het risico op arbitraire besluitvorming gemitigeerd, conform het advies van het IMF.

Van het advies van de Centrale Bank wordt door de Minister van Financiën van Aruba, via doorgeleiding door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afschrift gestuurd aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Op zijn beurt kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verzoek aan het College doen de raad van ministers van het Koninkrijk binnen 14 dagen te adviseren over de verwachte budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis. Het College stuurt hiervan afschrift aan de Minister van Financiën van Aruba.

Artikel 13. Vervolgprocedure buitengewone gebeurtenissen

Zoals hiervoor is beschreven kunnen buitengewone gebeurtenissen leiden tot de noodzaak om af te wijken van de primair saldonorm. Teneinde deze situatie te normaliseren zendt de Minister van Financiën van Aruba op grond van het eerste lid van dit artikel zo spoedig mogelijk na het besluit om af te wijken, maar uiterlijk binnen 30 dagen, een ontwerpbegrotingswijziging aan het College. Hierbij zijn de normen die zien op de begroting van overeenkomstige toepassing, met inachtneming van de toegestane afwijking als gevolg van de buitengewone gebeurtenis

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën van Aruba vervolgens minimaal twee keer per jaar overleggen over de gevolgen van de buitengewone gebeurtenis. Dit overleg is erop gericht te monitoren of de feitelijke situatie verbetert of verslechtert. De bewindspersonen kunnen bij die gelegenheid ook overleggen of deze veranderingen in de feitelijke situatie reactie behoeven. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies van het IMF om periodiek de ontstane situatie te beoordelen en te bezien of de uitzondering van de normen nog moet voortduren.

De uitzonderingstoestand is op grond van artikel 11, eerste lid in beginsel beperkt tot het lopende begrotingsjaar. Het is echter voorstelbaar dat de budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis zich uitstrekken tot een volgend begrotingsjaar. Hiertoe biedt het derde lid de raad van ministers van het Koninkrijk de mogelijkheid om op uiterlijk 15 december, na nieuwe adviezen overeenkomstig artikel 12, eerste en tweede lid, te besluiten of ook in het volgende begrotingsjaar afwijking van de begrotingsnormen is toegestaan. Er bestaat zodoende een helder eindpunt van de uitzonderingssituatie, te weten het einde van het begrotingsjaar. Daarmee wordt uitvoering gegeven

aan het IMF-advies met betrekking tot het voorzien in een *sunset clause*. Indien de buitengewone omstandigheid voortduurt, bestaat telkens de mogelijkheid tot verlenging naar het volgende begrotingsjaar.

In de convergentieparagraaf van de begroting(-swijziging) wordt toegelicht wat de budgettaire gevolgen van de buitengewone gebeurtenis zijn voor de convergentie, op welke wijze deze worden verwerkt en na afloop van de uitzonderingsituatie hoe de convergentie wordt hervat.

Hoofdstuk 5 Het College Aruba financieel toezicht

Artikel 14. Taken

Dit artikel regelt de taken van het College, waarbij in het eerste lid de voornaamste taak wordt genoemd: het beoordelen van de begroting, de uitvoeringsrapportage en het jaarverslag aan de hand van de normen, bedoeld in hoofdstuk 2 en het adviseren aan de raad van ministers van het Koninkrijk over de naleving door Aruba van deze normen. Naast deze taak staan in deze rijkswet diverse andere taken genoemd die het College ook uitvoert.

Uit het tweede lid volgt dat het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is die beleidsregels kan vaststellen of algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven ten aanzien van de uitoefening van de in deze rijkswet aan het College toegekende taken en bevoegdheden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan dit echter slechts na overeenstemming met de Minister van Financiën van Aruba en voorts na instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk. Dit betekent dat slechts wanneer alle partijen het eens zijn met het vaststellen van beleidsregels of het geven van een algemene of bijzondere aanwijzing, er gebruik gemaakt kan worden van deze mogelijkheden.
In dit verband moet worden benadrukt dat beleidsregels, algemene en bijzondere aanwijzingen nimmer inbreuk mogen maken op de onafhankelijke positie van het College. Het College blijft op basis van zijn deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke manier komen tot zijn eigen bevindingen.

Het College kan, indien nodig geacht, de Minister van Financiën van Aruba en de raad van ministers van het Koninkrijk informeren over waargenomen risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba. Dit volgt uit het derde lid. Hierbij moet gedacht worden aan (grote) economische trends die het College waarneemt en waarvan het belangrijk is dit te signaleren richting de Minister van Financiën van Aruba en de raad van ministers van het Koninkrijk. Hiermee heeft het College een middel in handen om toekomstige risico's vroegtijdig te melden. Dit informeren geschiedt schriftelijk. Dit bericht heeft een informerende, signalerende functie en hoewel het mogelijkerwijs adviezen bevat hoe om te gaan met deze toekomstige risico's, dient dit bericht niet gezien te worden als een bericht dat gepaard kan gaan met een advies tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in hoofdstuk 7. Voorts is dit bericht vertrouwelijk en daarmee niet openbaar.

Artikel 15. Inrichting en rechtspositie

Het onderhavige artikel regelt de omvang van het College en de procedure voor de benoeming, schorsing en het ontslag van de leden van het College. De leden van het College worden benoemd op grond van deskundigheid op het terrein van de werkzaamheden van het College.

Artikel 16. Nevenfuncties

Het College is onafhankelijk. Gelet op de aard van de werkzaamheden van het College is het van belang dat de leden geen nevenfuncties of andere betrekkingen vervullen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. Het eerste lid noemt daarom een aantal functies dat onverenigbaar is met het lidmaatschap van het College.

In verband met de onafhankelijke positie van het College, is in het tweede lid de bepaling opgenomen dat een gewezen Minister, Staatssecretaris, lid van de Staten-Generaal of van de Staten van Aruba, niet binnen vijf jaar na de beëindiging van zijn ambtsperiode kan worden benoemd tot lid van het college.

Er zijn ook andere functies, of betrekkingen denkbaar die zich niet verenigen met het lidmaatschap van het College. Dit wordt geregeld in het derde lid waarin in het algemeen wordt gesteld dat ook voor het overige, geen nevenfunctie of andere betrekking wordt vervuld die ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn taak als lid van het College. Om te borgen dat nieuwe nevenfuncties of andere betrekkingen zijn te verenigen met het lidmaatschap van het College is in het vierde lid geregeld dat deze voorafgaand aan het aanvaarden daarvan, moeten worden gemeld. Bij een nevenfunctie moet in dit verband bijvoorbeeld worden gedacht aan een bestuursfunctie, bij een andere betrekking kan gedacht worden aan een andere baan.

Artikel 17. Uitvoering taken

Om ervoor te zorgen dat duidelijk is op welke wijze het College intern besluiten neemt en intern zijn werkzaamheden ordent, stelt het College zelf een gedragscode voor deskundigen, gedragsregels voor leden en een bestuursreglement op en publiceert dat. In het tweede lid wordt voor de publicatie verwezen naar de Staatscourant en de Landscourant van Aruba.

Artikel 18. Secretariaat

Dit artikel betreft het secretariaat van het College dat bestaat uit een secretaris en medewerkers. Deze zullen onder het gezag van het College werkzaam zijn en uitsluitend aan het College verantwoording schuldig zijn. De terbeschikkingstelling in het derde lid houdt in dat het door het College geselecteerde personeel door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking wordt gesteld aan het College. Om misverstanden te voorkomen volgt uit het zesde lid expliciet dat de secretaris en de medewerkers van het College ook de andere Colleges ondersteunen.

Artikel 19. Toelating tot Aruba en het uitoefenen van een beroep of het verrichten van arbeid

Het is voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk dat de leden van het College, de secretaris en de medewerkers, alsmede hun gezinsleden vrijelijk toegang hebben tot Aruba en daar tijdelijk mogen werken. Dit geldt in het bijzonder indien de Collegeleden, de secretaris en de medewerkers en hun gezinsleden van buiten Aruba afkomstig zijn.

Artikel 20. Bekostiging

In dit artikel wordt geregeld ten laste van welke begroting de kosten van het uitvoeringsapparaat van het College zullen worden bekostigd. Het betreft hier Hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) van de rijksbegroting van Nederland.

Artikel 21. Informatieplicht

Dit artikel regelt de plicht van de Minister van Financiën van Aruba en de rechtspersonen die tot de collectieve sector van Aruba behoren, om de gegevens en inlichtingen die het College voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk acht aan het College te verstrekken. De bevoegdheid van het College is begrensd door het noodzakelijkheidsvereiste. Wat 'noodzakelijke' gegevens en inlichtingen zijn, wordt bepaald door wat het College redelijkerwijs van belang acht voor de uitvoering van zijn taken. Ter bevordering van een transparante en effectieve toepassing van deze voornoemde informatieplicht geschiedt het verzoek van het College schriftelijk en geeft het onderbouwd aan welke documenten worden verzocht. De verzochte informatie wordt aan het College als zodanig verstrekt en niet aan individuele leden.

Artikel 22. Geheimhouding

Dit artikel regelt de geheimhoudingsplicht van de leden van het College, de secretaris en de medewerkers van het secretariaat van het College en de door het College geraadpleegde deskundigen. Een dergelijke plicht stelt het College, het secretariaat en eventuele door het College geraadpleegde deskundigen in staat hun werk in vertrouwen uit te voeren.

Artikel 23. Duurzame toegankelijkheid en beheer van documenten

Goed informatiebeheer is een basisvoorwaarde voor zorgvuldige besluitvorming, voor de verantwoording op verzoek en uit eigen beweging en de continuïteit van het toezicht op de begrotingscyclus. Dit artikel bevat de algemene leidraad voor de omgang met documenten die onder het College berusten. Het College is verantwoordelijk voor het in goede, geordende en toegankelijke staat houden van documenten. Onder documenten moet worden verstaan schriftelijke stukken of ander geheel van vastgelegde gegevens die door het College zijn opgemaakt of ontvangen en die naar hun aard verband houden met de taken en werkzaamheden van het College. Kortgezegd vallen alle documenten die een relatie hebben met de uitvoering van de taken van het College binnen de reikwijdte van dit artikel. Het maakt daarbij niet uit of de informatie is vastgelegd op papier, in digitale vorm of op welke manier dan ook.

Artikel 24. Onvoldoende taakuitoefening

Voorzieningen wegens het ernstig in gebreke blijven van het College kunnen door de minister of de Minister van Financiën van Aruba verzocht worden aan de raad voor ministers van het Koninkrijk. Het treffen van een voorziening kan voorts alleen tot stand komen in overeenstemming met degene die rechtstreeks met het College te maken heeft, te weten de Minister van Financiën van Aruba. De voorzieningen hebben een tijdelijk karakter en kunnen zowel een lid van het College als het gehele College betreffen. Voor een structurele voorziening voor een lid van het College of het gehele College geldt het bepaalde in artikel 14, tweede lid.

Hoofdstuk 6 De procedure betreffende de zienswijze van en beoordeling door het College

Artikel 25. Zienswijze op de ontwerpbegroting onderscheidenlijk ontwerpbegrotingswijziging

Dit artikel regelt de door het College te geven zienswijze op de ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging. Hierdoor wordt het College in een vroeg stadium betrokken bij het begrotingsproces en kan deze werkwijze bijdragen aan de totstandkoming van begrotingen of begrotingswijzigingen die voldoen aan de normen van deze rijkswet. Hiermee wordt recht gedaan aan de doelstelling van deze rijkswet, namelijk het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

De Minister van Financiën van Aruba is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van de ontwerpbegroting en ontwerpbegrotingswijziging aan het College. Ten aanzien van ontwerpbegrotingen geldt dat de duur van de cyclus met de bijbehorende tijdlijn in principe vaststaat. Zo bepaalt artikel V.12, tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba dat de regering van Aruba uiterlijk op 1 september van elk jaar een ontwerpbegroting voor het daaropvolgende jaar bij de Staten moet aanbieden. Dit hoort te leiden tot een begroting die op tijd – dat wil zeggen voor het einde van het behandelingsjaar – is vastgesteld voor het daaropvolgende begrotingsjaar. Dit tijdpad betekent dat ten aanzien van ontwerpbegrotingen voorgeschreven kan worden dat een ontwerpbegroting uiterlijk op 1 juni door de minister van Financiën van Aruba aan het College wordt voorgelegd om zijn zienswijze te vernemen met betrekking tot die ontwerpbegroting. Die zienswijze dient binnen 30 dagen na ontvangst door het College te worden gegeven (zie het tweede lid van het onderhavige artikel). Deze termijn biedt de regering van Aruba praktisch gezien voldoende tijd om op de zienswijze te reageren, gevolgd door tijdige aanbieding van de ontwerpbegroting aan de Staten.

Dit is anders bij ontwerpbegrotingswijzigingen, aangezien hiervoor geen vaste data voor het aanbieden bij de Staten gelden. Wel heeft zich de afgelopen jaren in Aruba een praktijk ontwikkeld waarbij in het voorjaar een zogeheten voorjaarsnota wordt gepresenteerd, gevolgd door een suppletoire begroting die formeel in de vorm van een ontwerpbegrotingswijziging tot wijziging van de lopende begroting in proces wordt gebracht. Dit herhaalt zich in het najaar met de najaarsnota en de tweede suppletoire begroting die eveneens strekt tot wijziging van de lopende begroting. Deze situatie maakt het niet mogelijk om een vaste datum in deze rijkswet op te nemen voor de aanlevering bij het College van een ontwerpbegrotingswijziging ter verkrijging van een zienswijze. Daarom wordt in deze rijkswet voor ontwerpbegrotingswijzigingen geen uiterste data voor de aanlevering bij het College opgenomen. Dit laat overigens onverlet dat het tijdig aanleveren van een ontwerpbegrotingswijziging het besef bij het bestuur veronderstelt van het belang van een regulier, voorspelbaar en ordentelijk begrotingsproces. Daaraan verbonden is een ordentelijk besluitvormingsproces met tijdige budgettaire besluitvorming, dat vervolgens zorgvuldig en tijdig wordt getoetst door het College.

Het College toetst of de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging voldoet aan de normen in hoofdstuk 2. De bevindingen worden op gemotiveerde wijze opgenomen in de zienswijze en gaan eventueel vergezeld van aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging in overeenstemming met de hiervoor bedoelde normen kan worden gebracht.

Als uit een zienswijze blijkt dat de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging niet in overeenstemming is met de normen dan vindt binnen 14 dagen na ontvangst van de zienswijze op verzoek van de Minister van Financiën van Aruba een overleg plaats tussen die minister en het College. De Minister van Financiën van Aruba kan zich hierbij laten vergezellen een door hem aangewezen adviseur. Dit overleg is een gelegenheid om samen te bespreken op welke wijze de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging in lijn kan worden gebracht met de normen.

Voortbouwend op de praktijk die is ontstaan bij de toepassing van artikel 10 van de LAFT, schrijft het voorgestelde vierde lid voor dat de aan de Staten aangeboden ontwerpbegrotingen dan wel de ontwerpbegrotingswijzigingen vergezeld gaan van de zienswijze van het College, waarbij in de memorie van toelichting ook dient te worden aangegeven in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met die zienswijze. Zodoende hebben de Staten een zo volledig mogelijk beeld van alle relevante informatie ten behoeve van de beoordeling door hen van de ontwerpbegroting dan wel de ontwerpbegrotingswijziging.

Artikel 26. Beoordeling van de vastgestelde begroting onderscheidenlijk vastgestelde begrotingswijziging

Zodra de begroting of begrotingswijziging is vastgesteld, zendt de Minister van Financiën van Aruba deze naar het College. Het College toetst vervolgens binnen 15 werkdagen of de begroting of begrotingswijziging voldoet aan de normen die zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 van deze rijkswet. Hierover brengt het College een rapport uit aan de Minister van Financiën van Aruba.

Indien het College van mening is dat de begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan de normen, geeft het College in het rapport aan op grond van welke bevindingen het van mening is dat de begroting of begrotingswijziging niet aan de normen uit hoofdstuk 2 voldoet. Ook geeft het College in het rapport aan hoe de Minister van Financiën van Aruba de begroting zodanig kan doen aanpassen dat deze wel voldoet aan die normen. Aan de hand van een dergelijk rapport vindt vervolgens een overleg plaats tussen de Minister van Financiën van Aruba en het College. Dit zal plaatsvinden binnen vijf dagen na ontvangst van het rapport. Omdat het van belang is dat de vastgestelde begroting of begrotingswijziging zo spoedig mogelijk in lijn met de normen wordt gebracht, moet dit overleg plaatsvinden binnen vijf dagen. Het overleg beoogt eventuele onduidelijkheden of misverstanden via een snelle en efficiënte manier op te lossen.

Na het gevoerde overleg met de Minister van Financiën van Aruba toetst het College andermaal of de vastgestelde begroting of vastgestelde begrotingswijziging voldoet aan de normen van hoofdstuk 2. Het resultaat van deze toets wordt in een rapport weergegeven. Het College heeft vijf werkdagen om dit rapport uit te brengen na het genoemde overleg. Het belang van deze korte termijn is in lijn met het hierboven beschreven belang. Het rapport in deze fase bevat dezelfde elementen ter onderbouwing als het eerdere rapport.

De Minister van Financiën van Aruba is niet gebonden aan de aanbevelingen die het College in het rapport heeft opgenomen, maar dient wel aan het College, binnen 5 werkdagen na ontvangst van het rapport, te berichten in hoeverre en op welke wijze rekening wordt gehouden met die aanbevelingen. Indien het College van oordeel blijft dat een vastgestelde begroting of begrotingswijziging niet voldoet aan de normen, of als de Minister niet binnen 5 werkdagen reageert, bericht het College de Minister van Financiën en de Staten van Aruba.

Artikel 27. Jaarlijkse beoordeling naleving normen

Het College beoordeelt jaarlijks in hoeverre Aruba heeft voldaan aan de normen van deze rijkswet zoals samengevat in het toetsingskader in de bijlage. Deze beoordeling moet tijdig worden aangeleverd in verband met de gevolgen voor de leenfaciliteit en het niveau van toezicht. Het besluit van de Rijksministerraad moet jaarlijks uiterlijk 1 juni worden genomen, zodat, indien

Aruba voldoet aan de normen voor licht toezicht, het licht toezicht kan worden toegepast op de gehele begrotingscyclus voor het volgende begrotingsjaar.

Artikel 28. Wijziging toezichtsniveau

De raad van ministers van het Koninkrijk besluit jaarlijks wat de toezichtsverplichtingen van Aruba in het kader van deze rijkswet voor het komende begrotingsjaar zijn. Bij inwerkingtreding van de rijkswet zijn alle bepalingen van toepassing, maar vervolgens kan jaarlijks worden bezien en besloten dat een aantal daarvan in het daaropvolgende jaar niet van toepassing zal zijn. Dit om zodoende de externe *toezichtslast* voor Aruba te beperken en af te stemmen op de mate waarin aan de toezichtsnormen is voldaan. Het College beoordeelt dit aan de normen van het toetsingskader dat is opgenomen in de bijlage van deze rijkswet. Vergeleken met kolom (I) houden de aanvullende voorwaarden in kolom (II) alle verband met het financieel beheer. Dit betreft onder meer de inrichting van en cijfermatige presentaties in de begroting en het jaarverslag en ook de goedkeurende accountantsverklaring. Als Aruba het financieel beheer voldoende op orde heeft, wordt de rol van het College en de raad van ministers van het Koninkrijk in het financieel toezicht kleiner.
Met een besluit tot licht toezicht wordt door de raad van ministers van het Koninkrijk de voortgang van Aruba in de ontwikkeling van de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën erkend. Indien de raad van ministers van het Koninkrijk constateert dat Aruba niet langer voldoet aan de voorwaarden, kan worden besloten alle bepalingen weer van toepassing te laten zijn.

Indien de raad van ministers van het Koninkrijk besluit dat Aruba voldoet aan de voorwaarden voor licht toezicht, blijven artikel 25 en artikel 6, tweede lid, voor het daarop volgende begrotingsjaar buiten toepassing. Dit betekent dat het College in dat jaar geen zienswijzen hoeft uit te brengen op de ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijzigingen en dat Aruba geen toelichting hoeft te leveren bij de uitvoeringsrapportages. Deze rapportages hebben in dat jaar een hoofdzakelijk cijfermatig karakter.

Een buitengewone gebeurtenis is vrijwel altijd een externe schok waarop Aruba geen invloed heeft en waarvan Aruba redelijkerwijs in de jaarlijkse beoordeling geen nadeel mag ondervinden. Dit geldt in de eerste plaats voor de primair saldonorm, maar voorstelbaar is dat door een schok het overheidsapparaat zodanig ontregeld raakt dat bijvoorbeeld tijdige aanlevering van begroting, rapportages en jaarverslag niet haalbaar is of dat de gevolgen van de schok slecht te overzien zijn, waardoor de volledigheid en het realisme van de begroting niet op voorhand goed te borgen zijn. Door de primair saldonorm en eventueel aanvullend aan te wijzen normen op het gebied van financieel beheer buiten toepassing te laten bij de jaarlijkse beoordeling, wordt voorkomen dat een reeks van positieve beoordelingen wordt onderbroken door een buitengewone gebeurtenis. Bij de jaarlijkse beoordeling worden de aangewezen normen niet beoordeeld. Het ontbreken van de beoordeling speelt dan geen rol bij de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van de leenfaciliteit en het besluit van de raad van ministers van het Koninkrijk over laten vervallen van de wet overeenkomstig de horizonbepaling. Normen die echter ook in geval van een buitengewone gebeurtenis niet buiten toepassing kunnen worden gelaten, zijn de centrale schuldnorm uit artikel 3 van deze rijkswet en de goedkeurende accountantsverklaring.

Hoofdstuk 7 Aanwijzingen

Artikel 29. Aanwijzing bij het niet voldoen aan de normen

Dit artikel biedt in beginsel de mogelijkheid alsnog tot een begroting te komen die voldoet aan de normen. Wanneer dit in het uiterste geval en ondanks het doorlopen van het in dit artikel beschreven proces niet mogelijk blijkt, kan de raad van ministers van het Koninkrijk een aanwijzing geven aan de Minister van Financiën van Aruba. Dit is de uitkomst van een proces dat begint met berichtgeving door het College. Als het College als adviseur van de toezichthouder (de raad van ministers van het Koninkrijk) van oordeel blijft dat een vastgestelde begroting dan wel vastgestelde begrotingswijziging niet voldoet aan de normen uit hoofdstuk 2 dan stelt hij de raad van ministers van het Koninkrijk hiervan op de hoogte via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hiermee wordt het Koninkrijksbestuur in staat gesteld waar mogelijk alsnog in overleg te treden en tot een vergelijk te komen met het bestuur van Aruba. Het bericht van het College kan op grond van het tweede lid vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing. Een afschrift van dit

advies wordt aan de Minister van Financiën van Aruba gestuurd. Het College heeft op grond van de ernst van de situatie de vrijheid te bepalen of een dergelijk gemotiveerd advies gerechtvaardigd is.

De tweede stap in het proces kan een besluit van de minister van Financiën van Aruba zijn dat de uitvoering van de begroting op grond van het derde lid wordt opgeschort. Hierover besluit de minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van Aruba. In de tussentijd geldt dan (het desbetreffende deel van) de begroting van het voorgaande begrotingsjaar. Dit biedt Aruba en het Koninkrijksbestuur de ruimte in gesprek te treden over eventueel benodigde wijzigingen van de begroting lopende het begrotingsjaar, met het doel de begroting in lijn te brengen met de normen.

De derde stap in het proces is een fase van zienswijzen en bestuurlijk overleg. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt namelijk op grond van het vierde lid via de Minister van Financiën van Aruba aan de ministerraad van dat land de ruimte om binnen twee weken na het bericht uit het eerste lid zijn visie te geven op dit bericht en eventueel het gemotiveerde advies uit het tweede lid. Ook nodigt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van het vijfde lid eveneens binnen twee weken na het bericht uit het eerste lid, de Minister van Financiën van Aruba uit voor een bestuurlijk overleg. Dit biedt een verdere mogelijkheid voor deze bestuurders tot een vergelijk te komen over de door het College geconstateerde gebreken aan de begroting of begrotingswijziging. Ten behoeve van een eventueel vervolg van dit proces worden de uitkomsten van dit overleg vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van Financiën van Aruba.

De vierde fase is eventuele besluitvorming in de Rijksministerraad. Indien het bericht vergezeld gaat van een gemotiveerd advies stuurt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze stukken na het bestuurlijke overleg aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Het delen van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg en de eventuele visie van de Arubaanse ministerraad stelt de raad van ministers van het Koninkrijk in staat een zo volledig mogelijk beeld te vormen van de stand van zaken van de begroting.

De vijfde fase houdt de mogelijkheid in voor de Rijksministerraad om in het uiterste geval te besluiten een aanwijzing te geven. Dat gebeurt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De aard van de aanwijzing zal afhankelijk zijn van de mate waarin sprake is van afwijking van de normen en is erop gericht de begroting dan wel begrotingswijziging zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen.

Artikel 30. Aanwijzing bij het uitblijven van een vastgestelde begroting

Dit artikel biedt analoog aan artikel 29 de mogelijkheid alsnog tot een begroting te komen die aan het College ter toetsing kan worden voorgelegd conform de doelstelling van deze rijkswet. Het gaat hierbij om een vastgestelde begroting, dat wil zeggen een begroting die het gehele wetgevingsproces heeft doorlopen, met inbegrip van goedkeuring door de Staten en bekrachtiging door de regering van Aruba. Een vastgestelde begroting is van belang als autorisatie van de regering voor het implementeren van het voorgestelde beleid door de Staten, het orgaan met het budgetrecht. Het ontbreken van een tijdig vastgestelde begroting is daarnaast belemmerend voor het College en de rijksministerraad in hun hoedanigheid van adviseur respectievelijk toezichthouder. Daarom is het wenselijk om ook in dit geval te voorzien in de mogelijkheid voor de raad van ministers van het Koninkrijk om een aanwijzing te geven aan de Minister van Financiën van Aruba. Hierbij worden de relevante onderdelen van artikel 29 inzake het proces bij (wel tijdig vastgestelde) begrotingen die niet aan de normen voldoen, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 31. Aanwijzing bij het uitblijven van een vastgesteld jaarverslag

De begrotingscyclus wordt afgesloten met een jaarverslag, waarvan de jaarrekening een wezenlijk onderdeel vormt, waarin verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en dus over de uitvoering van de begroting over het afgelopen begrotingsjaar. Het jaarverslag maakt dan ook deel uit van de normen in de zin van deze rijkswet. Daarom is het van belang dat ook het jaarverslag op tijd bij het College wordt aangeleverd. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan biedt dit artikel, naar analogie van artikel 29, de mogelijkheid alsnog tot een vastgesteld jaarverslag te komen. Hiertoe kan bij koninklijk besluit, na besluitvorming in de raad van ministers van het Koninkrijk, een aanwijzing

worden gegeven aan de Minister van Financiën van Aruba. Ook worden de relevante onderdelen van artikel 29 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Hoofdstuk 8 Beroep en voorlopige voorziening bij de Raad van State van het Koninkrijk

Artikel 32. Beroep

In dit artikel is de rechtsbescherming geregeld door beroep bij de Kroon mogelijk te maken. Het schept de mogelijkheid van beroep bij de Kroon tegen op grond van deze rijkswet gegeven aanwijzingen. Artikel 32 bevat de nodige waarborgen voor de kwaliteit van de bescherming die aan de Minister van Financiën van Aruba wordt geboden in het kader van het hier aan de orde zijnde beroep bij de Kroon. De Raad van State van het Koninkrijk stelt een advies vast in de vorm van een ontwerp-koninklijk besluit. De Raad stelt vervolgens in ieder geval de Minister van Financiën van Aruba en, zo de Raad dat wenselijk acht, andere ministers van Aruba in de gelegenheid te worden gehoord bij de voorbereiding van het advies. Dit gebeurt ook als de Raad door de minister wordt gevraagd het ontwerp in nadere overweging te nemen.

Met de in het zesde tot en met achtste lid opgenomen waarborgen wordt de mogelijkheid voor de Kroon om een besluit te nemen dat afwijkt van het ontwerpbesluit – het zogenoemde contrair gaan – aanzienlijk beperkt. Het zevende lid bepaalt dat niet contrair gegaan zal worden voor zover het advies van de Raad uitsluitend gebaseerd is op rechtmatigheidsgronden. Op dat punt zal dus steeds het advies van de Raad gevolgd worden. Voor het overige zal alleen op zeer zwaarwegende, op het in dit besluit geregelde toezicht betrekking hebbende gronden contrair worden gegaan. Welke gronden dat concreet kunnen zijn, zal in de praktijk moeten blijken. De ernst van de bedenkingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het ontwerpbesluit zal ook naar voren komen in de correspondentie met de Raad over het verzoek het ontwerp in nadere overweging te nemen. Ook zal dit voorts blijken uit de gebruikte argumenten van de minister, als het zover mocht komen, om contrair te gaan. Om misverstanden te voorkomen is wel in het zevende lid opgenomen dat de gronden om contrair te gaan betrekking moeten hebben op het in deze rijkswet geregelde toezicht.

Een andere waarborg is gelegen in de termijnen die worden verbonden aan de besluitvorming. Binnen twee maanden na ontvangst van het ontwerpbesluit kan het verzoek om het in nadere overweging nemen worden gedaan (zesde lid). Indien dat verzoek niet binnen twee maanden is gedaan, dan dient zo spoedig mogelijk te worden besloten overeenkomstig dat ontwerpbesluit (achtste lid). Wordt er wel overgegaan tot het verzoeken om het ontwerp in nadere overweging te nemen, dan zal er een nader ontwerp volgen. Na de ontvangst van dit nader ontwerp moet vervolgens onverwijld het besluit volgen (negende lid).

Indien er contrair zal worden gegaan, moeten met de beslissing op het beroep ook de argumenten om contrair te gaan worden gepubliceerd. Ook de adviezen van de Raad worden gepubliceerd. In het tiende lid wordt zeker gesteld dat er geen rechtsgang op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak of de Algemene wet bestuursrecht openstaat tegen besluiten op grond van deze rijkswet.

Artikel 33. Voorlopige voorziening

In dit artikel wordt de mogelijkheid van een voorlopige voorziening geregeld. De Minister van Financiën van Aruba kan hier om verzoeken. Het ligt in de rede dat de Minister van Financiën van Aruba daaraan voorafgaand ruggespraak heeft gehouden met de ministerraad van Aruba.

Hoofdstuk 9 Overgang- en slotbepalingen

Artikel 34. Evaluatiebepaling

Gelet op de doelstelling van deze rijkswet, in het bijzonder het belang ervan voor de waarborging van houdbare overheidsfinanciën van Aruba, is het noodzakelijk dat op periodieke basis evaluaties plaatsvinden over de doeltreffendheid en de effecten ervan in de praktijk. Dit wordt geregeld in het onderhavige artikel. Het wederzijdse belang dat Aruba en Nederland hebben bij het welslagen van deze rijkswet maakt dat de evaluatie gezamenlijk geschiedt.

Voor evaluatie komen in ieder geval in aanmerking zowel de mate van verwezenlijking van de doelstelling van deze rijkswet, namelijk de waarborging van houdbare overheidsfinanciën van Aruba, alsook de neveneffecten van deze rijkswet zoals de evenredigheid van het toezicht tot het te bereiken doel, de uitvoerbaarheid van deze rijkswet, de wijze van invulling van de taken en bevoegdheden van het College en de afstemming op andere regelingen, waaronder de LWHO. Bij de evaluatie zal voorts de vraag moeten worden beantwoord, of en in hoeverre de vastgesteld effecten daadwerkelijk aan deze rijkswet kunnen worden toegeschreven of dat (deels) andere factoren aan die effecten hebben bijgedragen.

Een evaluatietermijn van vijf jaar ligt in de rede zodat in ieder geval één volledige begrotingscyclus kan worden meegenomen.

Een evaluatie mondt uit in een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de rijkswet. Uit hoofde van verantwoording wordt dit verslag door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën van Aruba gezonden naar hun respectievelijke parlementen.

Artikel 35. Leden van het College Aruba financieel toezicht

Het huidige College Aruba financieel toezicht in de zin van de LAFT wordt het College Aruba financieel toezicht in de zin van deze rijkswet. In dit artikel wordt expliciet voorzien in een overgangsregeling voor de zittende leden, waaronder de voorzitter van het College op het tijdstip van inwerkingtreding van deze rijkswet en daarmee de intrekking van de LAFT. Uit oogpunt van behoud van continuïteit en zorgvuldige overgang bepaalt het artikel dat deze leden, leden blijven voor de resterende termijn van hun benoeming zoals die geldt op grond van de LAFT. Een eventuele herbenoeming nadien is vanzelfsprekend mogelijk met inachtneming van de bepalingen van deze rijkswet.

Artikel 36. Documenten van het College Aruba financieel toezicht

Bij de inwerkingtreding van deze rijkswet en de LWHO wordt de LAFT ingetrokken. Het eerste lid van dit artikel ziet op de overdracht van documenten met betrekking tot lopende zaken en reeds beëindigde taken en werkzaamheden. Het gaat daarbij om de documenten die nog berusten bij het College Aruba financieel toezicht in de zin van de LAFT. Het tweede lid regelt dat bij het laten vervallen van deze rijkswet alle documenten die naar hun aard verband houden met de taken en werkzaamheden van het College alsmede die krachtens artikel 21 zijn verstrekt, zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden overgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze overdracht geschiedt met afschrift van alle documenten aan de Minister van Financiën van Aruba.

Artikel 37. Overgang collectieve sector en toepassing schuldnorm

Onder de LAFT zijn voor het laatst voor de jaren 2026 en 2027 de rechtspersonen die tot de collectieve sector worden gerekend vastgesteld[27]. Deze samenstelling wordt bij inwerkingtreding van de wet gehanteerd. In aansluiting op de nieuwe vijfjaarlijkse vaststelling vindt vervolgens in het derde jaar na inwerkingtreding van deze wet de eerste nieuwe beoordeling plaats.

In het advies van het IMF ten aanzien van de kwantificering van de normen is geen rekening gehouden met de schulden van de entiteiten van de collectieve sector buiten de centrale overheid of de schulden die mogelijk besloten liggen in de overeenkomsten van de publiek private samenwerkingen (PPS'en). Het IMF constateert dat het financieel beheer daartoe nog niet toereikend is.

Hoewel de PPS'en zelf geen onderdeel zijn van de collectieve sector, kunnen de schulden afhankelijk van de beoordeling van de contracten conform PSDSM, wel tot de schuld van het land Aruba worden gerekend. Het tweede lid regelt dat de schulden van de entiteiten uit de collectieve sector buiten de centrale overheid en schulden uit de PPS'en met ingang van het derde jaar na inwerkingtreding van deze rijkswet door het College worden betrokken bij de beoordeling van de begroting voor het daaropvolgende jaar. Vervolgens zal een herberekening door het IMF worden gevraagd.

[27] Dit wordt gecheckt vóór indiening bij de Tweede Kamer.

Dit betekent dat de schuldnorm die in het toezicht wordt gehanteerd vóór inwerkingtreding, tijdens de overgangstermijn en ná de overgangstermijn, een wisselende reikwijdte heeft. Dit is onvermijdelijk en gegeven de korte duur van de overgang verantwoord. De overgangsbepaling ziet niet op de verplichtingen op grond van artikel 8, zoals de rapportage over schuldgegevens van de collectieve sector, en zijn direct na inwerkingtreding van toepassing. De schuldgegevens zijn dus wel beschikbaar.

Artikel 38. Vaststelling of wijziging regelgeving Aruba

Uit het Bestuurlijk Akkoord volgt dat in deze rijkswet wordt geregeld dat nationale regelgeving die betrekking heeft op begrotingsbeleid, financieel beheer of het financieel toezicht slechts kan worden vastgesteld of gewijzigd na instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk. Dit artikel regelt dit. De LWHO is de landsverordening die op deze punten het meest relevant is. Daarom is gekozen om de LWHO op te nemen in dit artikel.

Ook volgt uit het artikel dat Aruba twee keer langs de raad van ministers van het Koninkrijk moet gaan bij eventuele wijziging of intrekking: voor het aanbieden van het ontwerp én bij de bekrachtiging ervan. Dit is van belang omdat na het aanbieden van het ontwerp altijd de mogelijkheid bestaat dat er door amendementen wijzigingen in het ontwerp worden doorgevoerd. Indien er echter geen wijzigingen zijn doorgevoerd na het aanbieden van het ontwerp, biedt het tweede lid de mogelijkheid van het ontwerp.

Artikel 39. Rentepercentage covidlening

In het Bestuurlijk Akkoord hebben Aruba en Nederland ook afspraken gemaakt over de zogenaamde covidlening van oktober 2023 ter waarde van AWG 915,5 miljoen. Hierbij heeft Nederland zich gecommitteerd om na de inwerkingtreding van deze rijkswet de rente op die lening te verlagen. Dit artikel legt dit ondubbelzinnig vast.
In het Bestuurlijk Akkoord is ook een 'renteklik' vastgelegd waarmee Aruba het recht wordt gegeven de rente op de covidlening eenmalig te laten herzien. De renteklik is toegekend, omdat de covidlening werd verstrekt tegen 0% rente (de toenmalige marktrente), maar de marktrente op het moment van herfinanciering aanzienlijk was gestegen. Met de renteklik krijgt Aruba de mogelijkheid een gunstige renteontwikkeling te benutten.

Artikel 40. Herfinanciering buitenlandse leningen

In het Bestuurlijk Akkoord is tussen Aruba en Nederland onder meer overeengekomen dat Nederland, na inwerkingtreding van deze rijkswet, een deel van de aflopende buitenlandse leningen van Aruba herfinanciert. Nederland verstrekt daarbij één of meerdere leningen tegen een gunstige rente waarmee Aruba de buitenlandse leningen kan aflossen in plaats van deze opnieuw op de kapitaalmarkt te financieren. Doel hiervan is de financieringslasten van Aruba te verlagen. In onderlinge overeenstemming zal worden bepaald welke leningen dit betreft en of dit direct of bij het aflopen van de verschillende leningen geschiedt. Het overzicht van buitenlandse leningen van mei 2024 vormt daarvoor het uitgangspunt. Hiervoor wordt een kader uitgewerkt waarin ook andere financieringsbronnen van Aruba worden meegenomen. Voor Nederland is het daarbij van belang dat de regering van Aruba de nodige stappen neemt om van de effectiviteit van deze rijkswet te borgen. Deze stappen worden in dat kader verwerkt.

In het Bestuurlijk Akkoord is tevens vastgelegd dat bij een schuldquote boven het door het IMF geadviseerde niveau van 50% bbp ook vanuit de herfinanciering een bijdrage aan nominale schulddaling wordt bewerkstelligd. Dit betekent dat de leningen niet volledig zonder tussentijdse aflossingen zullen worden verstrekt.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat Aruba het rentevoordeel uit de herfinanciering inzet voor de uitvoering van zijn investeringsagenda. Hierbij kan nadrukkelijk worden gedacht aan de uitvoering van het zogenaamde Landspakket[28]. Door Aruba en Nederland worden nadere afspraken gemaakt over de berekening van het rentevoordeel uit de herfinanciering van de aflopende buitenlandse leningen.

[28] Onderlinge regeling Samenwerking bij Hervormingen 2023D14029

Artikel 41. Inwerkingtreding
Deze rijkswet zal inwerkingtreden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat zal hetzelfde tijdstip zijn als dat waarop de LWHO in werking treedt.

Artikel 42. Horizonbepaling
Dit artikel regelt de beëindiging van deze rijkswet. Beëindiging is slechts aan de orde indien Aruba dit zelf verzoekt en de drie achtereenvolgende jaren voorafgaand aan het verzoek heeft voldaan aan de normen in de kolom (III) Vervallen rijkswet van het toetsingskader. De categorieën A en B van het toetsingskader zijn de financiële normen en de financieel beheer normen. Deze volgen uit hoofdstuk 2 van deze rijkswet. Daarnaast gelden ook de institutionele normen, categorie C van het toetsingskader. Deze onderdelen zijn van belang om het toezicht op een duurzame en effectieve wijze, en zonder onderbreking, voort te zetten. Deze drie normen zijn enkel voorwaardelijk aan het laten vervallen van deze rijkswet en zijn daarom in dit artikel opgenomen.

Een goed functionerende begrotingscyclus waaraan alle betrokken instituties rolvast hun bijdrage leveren, is van belang voor goed bestuur. De cyclus wordt in het kader van deze wet door de Algemene Rekenkamer beoordeeld. Deze taak is bij de Rekenkamer belegd, omdat de Rekenkamer als adviseur van de Staten aan het einde van de begrotingscyclus de jaarrekening onderzoekt en goed zicht heeft op de vele aspecten van de begrotingscyclus. Voorts moeten normen voor financieel toezicht in nationale regelgeving zijn vastgelegd, waar nu nog sprake is van een hybride constructie waarbij een deel hiervan is opgenomen in een rijkswet en een ander deel in een landsverordening. In die nationale regelgeving moet in navolging van het IMF-advies ook een onafhankelijke toezichthouder zijn aangewezen. Aruba geeft daarbij de voorkeur aan een landsorgaan.

Beëindiging geschiedt overigens niet van rechtswege. In dit artikel is expliciet opgenomen dat het laten vervallen van de rijkswet slechts gebeurt op verzoek van Aruba. Hier is nadrukkelijk voor gekozen omdat met het vervallen van deze rijkswet ook enkele voordelen voor Aruba komen te vervallen, zoals de toegang tot de in deze rijkswet opgenomen leenfaciliteit. Het is dan ook aan Aruba om af te wegen of zij al dan niet om het laten vervallen van deze rijkswet wil verzoeken. Indien Aruba het verzoek tot laten vervallen heeft gedaan, is het de raad van ministers van het Koninkrijk dat hiertoe, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, besluit. Dat besluit wordt gebaseerd op de jaarlijkse besluiten bedoeld in artikel 27, derde lid, in de drie direct daaraan voorafgaande jaren.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

Toelichting op de bijlage

In de bijlage bij deze rijkswet worden de normen die in deze rijkswet zijn vastgesteld, samengebracht en geconcretiseerd. De beoogde toepassing wordt toegelicht. Zo wordt een overzicht gecreëerd dat gemakkelijk toepasbaar is in de praktijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen A) financiële normen, B) financieel beheernormen en als laatste C) institutionele normen die alleen van toepassing zijn voor laten vervallen van deze rijkswet. Voor de definities wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichtingen op hoofdstuk 2 van deze rijkswet.
De normen staan onder elkaar. In de drie kolommen van het overzicht staan de voorwaarden voor drie situaties. Het gaat daarbij om (I) de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van leenfaciliteit als bedoeld in artikel 10, (II) de voorwaarden om in het daaropvolgende begrotingsjaar de toezicht verplichtingen te verlichten als bedoeld in artikel 28, en (III) de voorwaarden voor het laten vervallen van deze rijkswet en dus het beëindigen van financieel toezicht door de raad van ministers van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 42. In het overzicht betekent een plusteken (+) dat de voorwaarde van toepassing is voor die situatie en een minteken (-) dat de voorwaarde niet van toepassing is.

Toelichting tabel toetsingskader in bijlage

A) Financiële normen

1. De schuldnorm bedraagt maximaal het in de LWHO artikel 4.1 vastgelegde niveau.
2. Jaarlijks moet minimaal een primair saldo van het in de LWHO in artikel X vastgelegde niveau worden begroot en gerealiseerd.
   Bij beoordeling van het jaarverslag kan hierbij het gemiddelde over drie begrotingsjaren, te weten het betreffende begrotingsjaar en de twee daaraan voorafgaande begrotingsjaren, worden betrokken. Dit sluit aan op het IMF advies waarin wordt gesteld dat het exact realiseren van het saldo conform de vastgestelde begroting vaak niet realistisch is, omdat de overheid geen 100% controle heeft over de realisatie van de begroting en nog minder over de economische groei. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een financiële tegenvaller de mogelijkheid tot het aantrekken van een Nederlandse lening of het laten vervallenlaten vervallen van de wet, in de weg kan staan.
3. Het primair saldo in elke van de begrotingsjaren van de meerjarenbegroting moet aan de norm ten aanzien van het primair saldo voldoen.
4. Het convergentieplan als bedoeld in artikel 4, eerste lid, moet voorzien in een voorgenomen convergentie van de schuld van de collectieve sector naar het schuldanker die ook door het College als realistisch wordt beoordeeld.
5. In de begroting moet een risicoreserve zijn opgenomen als bedoeld in artikel 4, tweede lid.
6. Indien uit artikel 4, vierde lid, volgt dat het automatische correctiemechanisme in werking treedt, dan moet dit in het betreffende begrotingsjaar duidelijk uit de begroting blijken.
7. Indien de raad van ministers van het Koninkrijk in enig jaar op grond van artikel 29, 30 of 31 een aanwijzing heeft gegeven, dient de opvolging daarvan te blijken uit de (toelichting op de) begroting(en) in het daarop volgende ja(a)r(en).
8. De periodieke vaststelling van de collectieve sector als bedoeld in artikel 8, eerste lid, moet tijdig plaatsvinden. Ook de jaarlijkse rapportage over de collectieve sector moet tijdig, conform artikel 8, zesde lid, zijn aangeleverd bij het College om de schuldnorm ten aanzien van de totale geconsolideerde schuld de collectieve sector te kunnen beoordelen.

B) Financieel beheernormen

9. Tijdige aanlevering bij het College van alle stukken uit de begrotingscyclus en uitvoeringsrapportages is een expliciet toetspunt, omdat dit essentieel is voor het kunnen uitoefenen van effectief financieel toezicht.
10. Bij beoordeling van de ordelijkheid en controleerbaarheid wordt bezien:
    a. of de begroting en het jaarverslag zijn ingericht conform de Comptabiliteitsverordening, en
    b. of de cijfermatige presentaties van de verschillende documenten uit de begrotingscyclus op elkaar aansluiten.

11. Bij beoordeling of alle verwachte inkomsten en uitgaven in de begroting staan en of de toelichting toereikend is, wordt bezien:
    a. of de toelichting op de begroting en het jaarverslag ook naar het oordeel van de het College voldoende zijn. Dat betekent dat toelichtingen actueel moeten zijn en dat met name beleidswijzigingen of afwijkingen van de vastgestelde begroting met een budgettaire impact van meer dan AWG 1 mln. goed worden toegelicht en de wijzigingen worden cijfermatig onderbouwd;
    b. of voor een vollediger inzicht in de overheidsfinanciën aan de begroting en het jaarverslag meerjarige financiële overzichten van eventuele begrotings- en investeringsfondsen en verplichtingen uit PPS'en als bijlagen zijn toegevoegd;
    c. of het verschil tussen begroting en realisatie op het niveau van economische hoofdcategorie niet groter is dan 10% kan achteraf worden vastgesteld dat de begroting op dat onderdeel niet volledig en/of realistisch was. Als het gewogen gemiddelde van de procentuele verschillen tussen begroting en jaarrekening van de economische hoofdcategorieën groter is dan 10%, wordt niet voldaan aan deze norm. De cijfers uit het jaarverslag worden daartoe vergeleken met de cijfers van de laatst vastgestelde begroting.
12. Bij beoordeling of de begroting actueel en realistisch is, wordt bezien:
    a. of de begroting is gebaseerd op onafhankelijke meerjarenramingen van de economische groei, recente realisaties van de begroting en recent gepubliceerde nationale statistieken. Aruba en het College stemmen vooraf onderling af welke data (bron, tijdvak en publicatiedatum) voor ieder van de stukken uit de begrotingscyclus als basis zal worden gehanteerd. Ook overige aannames worden met het College afgestemd en per inkomsten- of uitgavensoort wordt aangegeven of deze wordt geïndexeerd.
    b. of de begroting twee keer per jaar is geactualiseerd door middel van een begrotingswijziging.
    Hoewel de Comptabiliteitsverordening 1989 de tussentijdse begrotingswijzigingen niet verplicht stelt, blijkt in de praktijk dat van belang is om twee keer per jaar de begroting te actualiseren. Dit helpt ook te voorkomen dat er grote verschillen tussen begroting en realisatie ontstaan en helpt ook voorkomen dat beleid wordt gevoerd op basis van een onrealistische begroting. Indien de twee begrotingswijzigingen niet zijn vastgesteld, wordt dat in het jaarverslag gemotiveerd.
13. De ordelijkheid en controleerbaarheid wordt met name getoetst aan de hand van de accountantsverklaring op getrouwheid. Indien deze goedkeurend is, wordt voldaan aan deze norm.

Paragrafen

Deze rijkswet schrijft een viertal paragrafen voor die worden beoordeeld op bestaan en werking. De paragrafen zijn bedoeld om bij te dragen aan het *in control* komen. Waar beschikbaar worden internationale standaarden toegepast. Voor de beoordeling van het bestaan van een paragraaf is vereist dat de paragraaf de actuele situatie beschrijft en ingaat op de aspecten zoals benoemd in de artikelsgewijze toelichting op die paragraaf. Voor de beoordeling van de werking is het voornaamste criterium dat in de paragraaf met voldoende onderbouwing wordt toegelicht dat met het in de paragraaf beschreven beleid, het beoogde effect wordt behaald en de overheid *in control* is. Het beoogd effect betekent respectievelijk:

14. Dat de regering de financiële risico's in beeld heeft en dat deze voldoende worden beheerst.
15. Dat de regering voldoende grip heeft op de collectieve sector.
16. Dat de regering met het deelnemingenbeleid actief stuurt op het borgen van specifieke publieke belangen.
17. Dat de regering het financieel beheer voldoende op orde brengt en houdt.

C) Institutionele normen

Voor laten vervallen van deze rijkswet is het daarnaast van belang dat de nationale regelgeving is vastgesteld en wordt nageleefd teneinde de gerealiseerde houdbaarheid van de overheidsfinanciën te borgen:

18. De Comptabiliteitsverordening 1989 is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voldoende nageleefd.
19. De toezichtsnormen zijn vastgelegd in Arubaanse regelgeving. De gerealiseerde convergentie kan aanleiding vormen voor een actualisatie van de saldonorm op basis van onafhankelijk advies.
20. De onafhankelijke nationale toezichthouder, de Begrotingskamer, is bij Landsverordening ingesteld en conform actief in alle fasen van de begrotingscyclus.

Voor het laten vervallen van deze rijkswet moet minimaal in de drie jaren voorafgaand aan de toetsing aan de normen zijn voldaan.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
DE MINISTER VAN FINANCIËN,

****
AB 2015 no. 39 *CENTRAAL WETTENREGISTER* 18 januari 2024
****

==========

Intitulé : LANDSVERORDENING van 31 augustus 2015 houdende tijdelijke regels met betrekking tot het onafhankelijke toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden

Citeertitel: Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht

Vindplaats : AB 2015 no. 39

Wijzigingen: AB 2023 no. 67;

==========

§1. Inleiding

Artikel 1

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

ontwerp-begroting	:	een ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van een begroting;
begroting	:	een begroting als bedoeld in artikel V.12, eerste en derde lid, van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 no. GT 1);
meerjarenbegroting	:	een overzicht met de baten en lasten voor ten minste vier op het desbetreffende dienstjaar volgende jaren
financieringssaldo	:	het bedrag dat het Land op kasbasis in een jaar tekort komt dan wel over heeft;
kapitaaluitgaven	:	de uitgaven die volgens het System of National Accounts van de Verenigde Naties op de kapitaalrekening van de overheid worden geboekt;
schuldquote	:	de totale schuld van de collectieve sector, uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product van Aruba;
collectieve sector	:	het Land tezamen met de publiekrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met de uitvoering van sociale en volksverzekeringen en de rechtspersonen die voor meer dan 50% van hun inkomsten afhankelijk zijn van collectieve heffingen, in lijn met het System of National Accounts van de Verenigde Naties;
College	:	het orgaan, bedoeld in artikel 2, eerste lid;
Minister	:	de minister, belast met financiën;
Ministerraad	:	de ministers tezamen;
Protocol	:	de op 2 mei 2015 tussen Aruba en Nederland overeengekomen afspraken over de openbare financiën van Aruba.

§2. Het College Aruba financieel toezicht

Artikel 2

1. Er is een College Aruba financieel toezicht dat onverminderd het elders in deze landsverordening vermelde als taak heeft:

a. het toezien op de toepassing door het Land van de normen, bedoeld in artikel 14, bij de uitvoering en de verantwoording van de begroting en bij het betalingsverkeer;
b. het toetsen of het Land voldoet aan de bij deze landsverordening vastgelegde voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en rentedragende kredieten;
c. het rapporteren aan en adviseren van de Minister, de ministerraad, de regering van het Koninkrijk, alsmede de Staten;
d. het toezien op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer.

2. De regering van het Koninkrijk kan, in overeenstemming met de ministerraad, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven ten aanzien van de uitoefening van de in deze landsverordening aan het College toegekende taken en bevoegdheden.

3. Het College verstrekt desgevraagd inlichtingen over zijn werkzaamheden aan de ministerraad door tussenkomst van de Minister, de Staten en aan de regering van het Koninkrijk.

4. Het College zendt eens per halfjaar een schriftelijk verslag over zijn werkzaamheden aan de ministerraad door tussenkomst van de Minister, de Staten, de regering van het Koninkrijk, de beide Kamers van de Nederlandse Staten-Generaal van Nederland.

Artikel 3

1. Het College bestaat uit drie leden, waaronder een voorzitter.

2. De voorzitter en de andere leden worden op grond van deskundigheid benoemd. Per lid geschiedt de aanbeveling tot benoeming als volgt:
a. de voorzitter door de regering van het Koninkrijk;
b. een lid door Aruba;
c. een lid door Nederland.

3. De leden van het College oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

4. De leden worden benoemd voor een periode van drie jaar. Zij kunnen daarna worden herbenoemd.

5. Een lid wordt op eigen verzoek ontslagen.

6. Een lid kan worden geschorst of ontslagen wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie, dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen, dan wel wegens het aanvaarden van een ambt, betrekking of functie als bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid.

7. Over ontslag wordt de aanbevelende minister-president of de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk vooraf geraadpleegd.

8. Voorafgaande aan een ontslag of een schorsing als bedoeld in het zesde lid wordt het College gehoord, tenzij de omstandigheden met betrekking tot het ontslag of de schorsing dat horen belemmeren.

9. Benoeming, schorsing en ontslag geschieden door de regering van het Koninkrijk overeenkomstig het Protocol.

Artikel 4

1. Een lid van het College kan niet tevens zijn:
a. Gouverneur;

b. minister van Aruba of minister of staatssecretaris van een ander land van het Koninkrijk;
c. commissaris van de Koning of gedeputeerde in Nederland;
d. lid van de Staten of van een daarmee vergelijkbaar orgaan van Nederland, of op de lijst staan of hebben gestaan van enige politieke partij binnen het Koninkrijk der Nederlanden;
e. burgemeester of wethouder dan wel gezaghebber of eilandgedeputeerde in een ander land van het Koninkrijk;
f. lid van de Raad van Advies van Aruba of van een daarmee vergelijkbaar college van een ander land van het Koninkrijk;
g. lid, staatsraad of staatsraad in buitengewone dienst van de Raad van State van het Koninkrijk;
h. lid van de Algemene Rekenkamer van Aruba of van een daarmee vergelijkbaar college van een ander land van het Koninkrijk;
i. lid van de Sociaal-Economische Raad van Aruba of van een daarmee vergelijkbaar orgaan van een ander land van het Koninkrijk;
j. ombudsman of substituut-ombudsman van Aruba of van een ander land van het Koninkrijk;
k. ambtenaar bij, of als zelfstandige werkzaam voor een bestuursorgaan van Aruba of een ander land van het Koninkrijk of een daaronder ressorterende instelling of dienst of een werknemer bij een vennootschap, een stichting of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon die door een bestuursorgaan in het leven is geroepen.

2. Een lid vervult voor het overige geen andere betrekking of nevenfunctie die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

3. Een lid meldt het voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie aan het College. Het College informeert de Minister en de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4. Het College maakt de nevenfuncties van een lid openbaar. Openbaarmaking geschiedt bij zijn benoeming en voorts door jaarlijkse publicatie van een opgave van deze nevenfuncties in de Landscourant en in Nederland op een door Nederland te bepalen wijze.

Artikel 5

1. Het College stelt ter uitvoering van zijn taken een bestuursreglement vast, waarin in ieder geval regels over de besluitvorming, werkwijze, procedures en de publicatie van adviezen zijn opgenomen. In het reglement worden voorts regels opgenomen over de verdeling van de werkzaamheden bij de voorbereiding van de besluiten en adviezen van het College.

2. Het bestuursreglement wordt bekendgemaakt in de Landscourant en in Nederland op een door Nederland te bepalen wijze.

3. De voorzitter en de secretaris van het College zien toe op een doelmatige en voorspoedige uitvoering van de taken van het College.

4. Een lid kan zich doen vertegenwoordigen door een ander lid, mits daartoe schriftelijk volmacht is verleend aan dat andere lid. De voorzitter beoordeelt de deugdelijkheid van de volmacht. Een lid kan slechts voor één ander lid als gevolmachtigde optreden.

5. Het College streeft bij het nemen van besluiten naar consen-

sus. Indien bij het nemen van besluiten door het College de stemmen staken, heeft de voorzitter de doorslaggevende stem.

Artikel 6

1. Het College heeft een secretaris.
2. Aan de secretaris kunnen medewerkers worden toegevoegd.
3. De secretaris en de medewerkers staan onder gezag van het College en leggen uitsluitend aan het College verantwoording af.
4. De secretaris en de medewerkers zijn geen lid van het College.

Artikel 7

1. Voor zover van toepassing, zijn leden van het College, de secretaris en medewerkers van het College, alsmede hun echtgenoten of geregistreerde partners en minderjarige kinderen voor zover zij met hen een gemeenschappelijke huishouding voeren, van rechtswege toegelaten tot Aruba.
2. Aan de desbetreffende leden, de secretaris en medewerkers van het College, alsmede aan hun echtgenoten of geregistreerde partners worden geen nadere voorwaarden gesteld voor de uitoefening van een beroep of het verrichten van arbeid in Aruba.

Artikel 8

1. Het College is bevoegd een ieder alle inlichtingen te vragen die het College voor de uitoefening van zijn taken nodig acht.
2. De minister wie zulks aangaat en de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren:

a. verstrekken aan het College onverwijld en zonder voorbehoud alle gegevens en inlichtingen die het College voor de uitoefening van zijn taken nodig acht;
b. verlenen aan het College dan wel aan de door hem aangewezen vertegenwoordigers, te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle administraties, documenten en andere informatiedragers voor zover dit naar het oordeel van het College voor de uitoefening van zijn taken nodig is.

3. Het College neemt de met betrekking tot natuurlijke personen en rechtspersonen geldende geheimhoudingsplicht in acht.

Artikel 9

1. Indien het College naar het oordeel van de regering van het Koninkrijk ernstig in gebreke blijft bij de uitoefening van zijn taak, kan die regering de noodzakelijke voorzieningen treffen.
2. Deze voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het College in de gelegenheid is gesteld om binnen een door de regering van het Koninkrijk te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren.

§3. De procedure voor de advisering over ontwerp-begrotingen en de beoordeling van begrotingen door het College

Artikel 10

1. Op verzoek van de Minister adviseert het College binnen veertien dagen na ontvangst van dat verzoek over een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting. Het College kan de Minister en de ministerraad ook ongevraagd adviseren over een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting.

2. Indien advies is uitgebracht op een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting, gaat de aan de Staten aangeboden ontwerp-begroting onderscheidenlijk ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting vergezeld van dat advies, waarbij in de bijbehorende memorie van toelichting wordt aangegeven, in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met het advies.

3. Onverminderd het eerste lid, kan het College gevraagd en ongevraagd:

a. de Minister adviseren gedurende de voorbereiding van een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting;
b. de ministerraad adviseren gedurende de behandeling door dat college van een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting.

Artikel 11

1. Onverwijld nadat een ontwerp-begroting of een ontwerp-landsverordening tot wijziging van een begroting is vastgesteld, zendt de Minister die begroting of landsverordening tot wijziging van een begroting aan het College.

2. Indien het College van oordeel is dat een begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting als bedoeld in het eerste lid geheel of gedeeltelijk niet in overeenstemming is met de normen, bedoeld in artikel 14, brengt het College een advies uit aan de Minister binnen veertien dagen na ontvangst van die begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting.

3. Het advies, bedoeld in het tweede lid, bevat de gemotiveerde bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde beoordeling aan de hand van de normen, bedoeld in artikel 14, en voorts zo nodig aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop de begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting in overeenstemming met de normen, bedoeld in artikel 14, kan worden gebracht.

4. Indien een advies als bedoeld in het tweede lid aanbevelingen bevat als bedoeld in het derde lid, deelt de Minister in overeenstemming met de ministerraad binnen veertien dagen na ontvangst van dat rapport aan het College mee, in hoeverre en op welke wijze rekening zal worden gehouden met die aanbevelingen en, indien aan de orde, onder vermelding van de termijnen die daarbij in acht zullen worden genomen.

5. Indien naar het oordeel van het College de Minister met de in

het vierde lid bedoelde mededeling niet of niet voldoende de normen, bedoeld in artikel 14, in acht neemt, dan wel indien de Minister nalaat die mededeling aan het College te doen, geeft het College binnen veertien dagen na ontvangst van de mededeling, respectievelijk na het uitblijven ervan, daarover bericht aan de ministerraad door tussenkomst van de Minister en aan de Staten.

Artikel 12

1. Indien na ten minste zeven dagen na verzending van het bericht, bedoeld in artikel 11, vijfde lid, naar het oordeel van het College sprake blijft van een begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting die geheel of gedeeltelijk niet voldoet aan de normen, bedoeld in artikel 14, bericht het College na afloop van die periode dienaangaande de regering van het Koninkrijk.

2. Een bericht als bedoeld in het eerste lid, kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad om de begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen, bedoeld in artikel 14.

3. Het College zendt gelijk met het advies, bedoeld in het tweede lid, een copie daarvan aan de Minister. Daarop beslist de Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, of de uitvoering van de begroting of een deel daarvan wordt opgeschort. Het College bericht voorts de Staten dat het advies is verzonden.

4. Gedurende de periode dat de uitvoering van de begroting geheel of gedeeltelijk is opgeschort, geldt de begroting of deel van de begroting van het daaraan voorafgaande begrotingsjaar. De Minister legt deze voorafgaande begroting onverwijld ter beoordeling voor aan het College. Artikel 11, alsmede het eerste tot en met derde lid zijn voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing op deze voorafgaande begroting.

5. Indien een advies als bedoeld in het tweede lid daartoe naar het oordeel van de regering van het Koninkrijk aanleiding geeft, kan deze besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad om de begroting onderscheidenlijk landsverordening tot wijziging van een begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen, bedoeld in artikel 14. Alvorens een voorstel voor een zodanige aanwijzing wordt ingediend, wordt de ministerraad van Aruba in de gelegenheid zijn visie te geven.

Artikel 13

1. Indien het College op 15 december nog geen vastgestelde begroting van het daaropvolgende begrotingsjaar heeft ontvangen en er naar zijn oordeel ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een ontwerp-begroting, respectievelijk een begroting zal worden toegezonden, bericht het College dienaangaande de regering van het Koninkrijk.

2. Een bericht als bedoeld in het eerste lid, kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad om alsnog een ontwerp-begroting, respectievelijk een begroting aan het College te zenden.

3. Indien een advies als bedoeld in het tweede lid daartoe naar

het oordeel van de regering van het Koninkrijk aanleiding geeft, kan deze besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad om alsnog een ontwerp-begroting, respectievelijk een begroting aan het College te zenden. Het College zendt gelijk met het advies, bedoeld in het tweede lid, een afschrift daarvan aan de Minister en bericht de Staten dat het advies is verzonden.

4. Onverminderd artikel 11, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989, strekt de begroting van het voorafgaande dienstjaar tot grondslag van het beheer, indien bij de aanvang van een dienstjaar er geen op dat jaar betrekking hebbende begroting is vastgesteld.

§4. De normen voor de beoordeling van begrotingen en voorgenomen geldleningen

Artikel 14

1. Het College beoordeelt de begroting en de uitvoeringsgegevens van de ministeries en van de overige onderdelen van de collectieve sector van Aruba. Daarvoor gelden de volgende normen:

a. in de begroting en de meerjarenbegroting worden:
   1°. opgenomen uitgaven op de gewone dienst ten minste gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, waaronder kosten voor beheer en onderhoud van voorgenomen investeringen;
   2°. opgenomen kapitaaluitgaven ten minste gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit geldleningen;
b. het financieringssaldo van de collectieve sector bedraagt een overschot van ten minste 1% van het bruto binnenlands product;
c. de schuldquote laat een verlaging zien naar ten hoogste 50% van het bruto binnenlands product in 2040;
d. het bedrag dat jaarlijks ten hoogste wordt geleend ten behoeve van de herfinanciering van aflopende geldleningen en ter dekking van de kapitaaluitgaven ten behoeve van materiële en immateriële vaste activa, bedraagt het jaarlijks te herfinancieren bedrag verminderd met, voor zover daarvan sprake is, het financieringsoverschot;
e. het financieringsoverschot, bedoeld in onderdeel b, wordt geheel ingezet voor het verlagen van de nominale schuld van Aruba.

2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, gelden de navolgende begrotingsregels als normen:

a. het bedrag aan totale personeelslasten van Aruba bedraagt vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10% van het bruto binnenlands product;
b. in de begroting zijn structurele beleidsmaatregelen opgenomen om de norm van de personeelslasten op 31 december 2027 te bereiken;
c. in het geval van een lager overschot dan het minimale financieringsoverschot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, komen de uitgavenmeevallers ten opzichte van de vastgestelde begroting voor 100% ten gunste van de schuldvermindering;
d. in het geval van een overschot boven het minimale financieringsoverschot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden of zijn de meevallers ten opzichte van de vastgestelde begroting door middel van een verdeelsleutel van 50-50% verdeeld over de schuldvermindering en investeringen via de kapitaaldienst ter stimulering van de economie;
e. een meevaller aan de inkomstenkant wordt niet gebruikt ter dekking

van intensiveringen of nieuw beleid;
f. tegenvallers dan wel beleidsacties met budgettaire gevolgen worden door meevallers of ombuigingen elders gecompenseerd;
g. binnen het uitgavenkader zijn compensatiemaatregelen opgenomen om structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel of structureel te compenseren.

3. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste en het tweede lid, wordt de volgende navolgende aspecten betrokken:
a. in de begroting en de meerjarenbegroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen, waaronder mede de risico's vanwege financieringsconstructies buiten de begroting om;
b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven zijn toereikend toegelicht;
c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid;
d. de uitgaven en ontvangsten vinden plaats in het jaar waarin de verplichtingen daartoe zijn aangegaan, tenzij dit vanuit bedrijfseconomisch perspectief evident onverstandig is;
e. de uitgaven en de ontvangsten zijn van elkaar gescheiden.

4. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector met daarbij een overzicht van:
a. de aangegane geldleningen;
b. de aard van de geldleningen met inbegrip van de leningsvoorwaarden;
c. het nog af te lossen bedrag per geldlening;
d. de in dat begrotingsjaar voorgenomen aflossingen van geldleningen, waarbij een onderscheid gemaakt tussen geldleningen die zijn aangegaan voor 1 maart 2020, de geldleningen die aangegaan zijn vanaf 1 maart 2020 in kader van de liquiditeitssteun verstrekt door Nederland, de geldleningen die het Land is aangegaan vanaf 1 maart 2020 met andere partijen en geldleningen die het Land is aangegaan vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel.

Artikel 15

1. Indien de Minister in een bepaald dienstjaar voornemens is geldleningen aan te trekken, wordt zulks opgenomen in de desbetreffende begroting.

2. Van de aangetrokken leningen wordt melding gemaakt in de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 17.

3. De Minister informeert het College indien bij de uitvoering van de begroting de omvang van een lening het begrote leningbedrag dreigt te overschrijden.

4. Het College beoordeelt op basis van de voornemens tot het aantrekken van geldleningen, bedoeld in het eerste lid, de meldingen, bedoeld in het tweede lid, en de verstrekte informatie, bedoeld in het derde lid, of de begroting voldoet aan de normen, bedoeld in artikel 14. Het College beoordeelt daarbij tevens of voldaan wordt aan de afspraken over de verbeteringen van het financieel beheer, voor zover deze betrekking hebben op het aantrekken van leningen.

5. Indien geldleningen ten laste van het Land worden aangetrokken in het kader van een open biedingsprocedure, gebeurt dat aantrekken na bekomen advies daarover van de Centrale Bank van Aruba.

6. Indien de uitvoeringwijze van een open biedingsprocedure, zoals bedoeld in het vijfde lid, materieel afwijkt van het advies van de Centrale Bank van Aruba, zoals bedoeld in hetzelfde lid, geschiedt dit onder schriftelijke vastlegging van de reden of redenen voor afwijking van het advies.

6. De Minister bericht, na overleg met de ministerraad, het College over een voornemen tot het onderhands aantrekken van een geldlening, onder bijvoeging van de voorwaarden van de aangeboden geldleningen. Het College adviseert op basis van een onderlinge vergelijking van de leningvoorwaarden binnen veertien dagen na ontvangst van dat bericht. Indien de Minister, na overleg met de ministerraad, afwijkt van het advies van het College, geschiedt dat met een gemotiveerd besluit. De Minister informeert het College over het genomen besluit.

7. Het College kan de regering van het Koninkrijk berichten als blijkt dat de Minister afwijkt van het advies, bedoeld in het zesde lid. Bij dat bericht kan het College adviseren tot het geven van een aanwijzing met betrekking tot het onderhands aangaan van leningen. Het College zendt gelijk met het advies een afschrift daarvan aan de ministerraad en bericht de Staten dat het advies is verzonden.

8. Op een advies als bedoeld in het zesde lid kan de regering van het Koninkrijk besluiten tot het geven van een aanwijzing met betrekking tot het onderhands aangaan van leningen. Artikel 12, vijfde lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

§5. De uitvoering van begrotingen en de verantwoording daarover

Artikel 16

1. Indien een minister nalaat een voorziening ter uitvoering van een beleidsvoornemen te treffen of deze op een zodanig tijdstip vaststelt, implementeert of uitvoert dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar komt, adviseert het College de Minister hierover. Artikel 11, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Het College adviseert eveneens overeenkomstig artikel 11, derde lid, indien een minister niet met een voorgestelde voorziening instemt of daarmee op een zodanig tijdstip instemt dat de haalbaarheid van de uitgaven- en ontvangstenramingen in gevaar komt.

3. Op adviezen als bedoeld in het eerste en tweede lid, is artikel 12 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17

1. De Minister zendt uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal namens de ministerraad een uitvoeringsrapportage aan het College, waarin in ieder geval wordt opgenomen informatie over de uitputting van de begroting en de daarmee samenhangende resterende verplichtingenruimte en een liquiditeitsplanning, over eventuele nieuwe beleidsvoornemens met financiële consequenties en over mee- en tegenvallers in de uitvoering van de begroting. Een kopie van de uitvoeringsrapportage wordt tevens verzonden naar de Staten.

2. Het College en de Minister stellen het model van de uitvoeringsrapportage gezamenlijk vast.

3. Indien uit de uitvoeringsrapportage blijkt dat er een tekort

dreigt of reeds is gerealiseerd, geeft de Minister in die rapportage aan welke maatregelen worden genomen ter compensatie van het tekort.

4. Uiterlijk op 31 augustus van ieder jaar verstrekt de Minister een kopie van de vastgestelde jaarrekening over het voorafgaande jaar aan het College.

5. Indien de jaarrekening op het tijdstip, genoemd in het vierde lid, nog niet is vastgesteld, verstrekt de Minister de in voorbereiding zijnde jaarrekening naar de stand van dat tijdstip. De Minister verstrekt het rapport van de Algemene Rekenkamer, alsmede de bevindingen van de Centrale accountantsdienst op het ontwerp van de jaarrekening onmiddellijk na de ontvangst daarvan aan het College.

6. Indien uit de vastgestelde jaarrekening blijkt dat er sprake is van een tekort, geeft de Minister tegelijk met de jaarrekening aan, welke maatregelen in het daarop volgende jaar worden genomen ter compensatie van de gevolgen voor de schuldpositie van dat tekort.

7. Het College beoordeelt de voorgenomen maatregelen, bedoeld in het derde en het zesde lid, aan de hand van de normen, genoemd in artikel 14, en zendt de Minister binnen veertien dagen na ontvangst van de betreffende uitvoeringsrapportage een advies overeenkomstig artikel 11, derde lid.

8. Op een advies als bedoeld in het zevende lid, zijn de artikelen 11, vierde en vijfde lid, en 12 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 18

1. Indien het College op 31 augustus van enig jaar nog geen vastgestelde jaarrekening over het voorgaande jaar heeft ontvangen en er naar zijn oordeel ook geen uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een ontwerp-jaarrekening, respectievelijk een vastgestelde jaarrekening zal worden toegezonden, bericht het College dienaangaande de regering van het Koninkrijk.

2. Een bericht van het College als bedoeld in het eerste lid kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing aan de Minister alsnog een ontwerp-jaarrekening, respectievelijk een vastgestelde jaarrekening ter beoordeling toe te zenden aan het College.

3. Het College zendt gelijk met het advies, bedoeld in het tweede lid, een afschrift daarvan aan de ministerraad en bericht de Staten dat het advies is verzonden.

4. Op een advies als bedoeld in het tweede lid kan de regering van het Koninkrijk besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de Minister alsnog een ontwerp-jaarrekening, respectievelijk een vastgestelde jaarrekening ter beoordeling toe te zenden aan het College. Artikel 12, vijfde lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 18a

Over het boekjaar 2020 en de daaropvolgende boekjaren wordt een accountantsverklaring verkregen ten aanzien van de financiële verantwoording in overeenstemming met een financieel stelsel voor bijzondere doeleinden. Totdat een goedkeurende controleverklaring over de jaarrekening is verkregen, informeert de Minister het College bij de eerste en derde uitvoeringsrapportage als bedoeld in artikel 19, eerste lid,

over de voortgang van het verbetertraject financieel beheer. In zijn rapportage over het financieel beheer gaat de Minister tevens in op de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan de eventuele aanbevelingen van het College, bedoeld in artikel 19, tweede lid.

Artikel 19

1. De Minister rapporteert uiterlijk zes weken na afloop van het eerste en het derde kwartaal aan het College over de stand van zaken van het financieel beheer. Artikel 17, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op het model van het rapport.

2. Het College kan aanbevelingen geven op het terrein van het financieel beheer, rekening houdend met de bevindingen van de Centrale accountantsdienst en het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Artikel 20

1. Een minister gaat uitsluitend financiële verplichtingen aan voor zover deze zijn opgenomen in een begroting die niet ingevolge artikel 12, derde lid, is opgeschort.

2. Een minister legt het voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting, voor zover het de limieten voor financieel zelfbeheer, zoals die gelden bij de inwerkingtreding van deze landsverordening, te boven gaat, voor advies voor aan de Minister of een door deze aan te wijzen ambtenaar. Een positief advies wordt verleend, indien de financiële verplichting voortvloeit uit de uitvoering van de begroting. De in de eerste volzin bedoelde limieten kunnen na overleg met het College gewijzigd worden.

3. Indien een minister financiële verplichtingen aangaat zonder of in afwijking van een positief advies als bedoeld in het tweede lid, kan de Minister voorafgaand toezicht instellen op het aangaan van financiële verplichtingen door die minister in die zin, dat ten laste van de desbetreffende begroting of bepaalde onderdelen van die begroting alleen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan, nadat de Minister daarmee heeft ingestemd. Gelijk met het instellen van voorafgaand toezicht stelt de Minister het College daarvan in kennis onder verzending van een kopie van die kennisgeving naar de Staten.

4. In de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 17, eerste lid, wordt tevens gerapporteerd over de gevallen waarin een minister financiële verplichtingen is aangegaan zonder of in afwijking van een positief advies, als bedoeld in het tweede lid, en over de gevallen waarin toepassing is gegeven aan het derde lid.

5. Indien een minister financiële verplichtingen aangaat zonder of in afwijking van een positief advies als bedoeld in het tweede lid, en het voorafgaand toezicht door de Minister uitblijft of niet toereikend is, kan het College de Minister adviseren om een beslissing onderscheidenlijk een nadere beslissing te nemen als bedoeld in het derde lid. Het College bericht de Staten dat het advies is verzonden.

6. Indien na het in het vijfde lid bedoelde advies blijkt dat het toezicht door de Minister nog steeds uitblijft dan wel niet toereikend is, kan het College dat berichten aan de regering van het Koninkrijk. Bij dat bericht kan het College adviseren tot het geven van een aanwijzing dat ten laste van de desbetreffende begroting of bepaalde onderdelen van die begroting geen financiële verplichtingen

worden aangegaan, voordat het College daarmee heeft ingestemd. Gelijk met dat advies zendt het College een afschrift daarvan aan de ministerraad en bericht het College de Staten dat het advies is verzonden.

7. Op een advies als bedoeld in het zesde lid, kan de regering van het Koninkrijk besluiten dat ten laste van de desbetreffende begroting of bepaalde onderdelen van die begroting geen financiële verplichtingen worden aangegaan, voordat het College daarmee heeft ingestemd. Artikel 12, vijfde lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

8. De instemmingen, bedoeld in het derde en het zevende lid, worden verleend, indien de desbetreffende financiële verplichting voldoet aan het eerste lid.

9. Het eerste tot het met het achtste lid is van overeenkomstige toepassing op het aangaan van financiële verplichtingen en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe door de Staten is besloten.

Artikel 21

1. De Minister houdt een register bij van de namen en functies van de personen die gemachtigd zijn tot het verrichten namens het Land van privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van financiële verplichtingen. Daarbij geeft hij tevens aan voor welke rechtshandelingen en tot welke bedragen die personen gemachtigd zijn. De Minister maakt dit register bekend na elke wijziging, maar in ieder geval elke zes maanden. Bekendmaking geschiedt op de website van het Land.

2. Indien toepassing is gegeven aan artikel 20, zevende lid, wordt, na inwerkingtreding van een aanwijzing, in het register bij de desbetreffende personen aangetekend dat voor het aangaan van verplichtingen de voorafgaande instemming van het College is vereist.

3. Privaatrechtelijke rechtshandelingen betreffende het aangaan van financiële verplichtingen als bedoeld in het eerste lid, zijn nietig, indien zij zijn aangegaan door personen die daartoe blijkens het register, bedoeld in het eerste en tweede lid, niet of onvoldoende gemachtigd zijn.

4. In afwijking van het derde lid is een rechtshandeling als bedoeld in dat lid wel rechtsgeldig als de bevoegdheid tot het aangaan van de verplichting blijkt uit een ten behoeve van die rechtshandeling verstrekte schriftelijke machtiging van de Minister die enkel in incidentele gevallen wordt verstrekt.

5. De Minister verstrekt kopieën van de in het vierde lid bedoelde machtigingen aan het College.

6. Het College kan de Minister aanbevelingen geven ter zake van de wijze waarop het beheer wordt gevoerd van het register, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 22

1. Het Centraal Bureau Statistiek rapporteert aan de Minister uiterlijk op 1 september over de uitgaven-, ontvangsten-, tekort- en schuldcijfers van het voorafgaande jaar van de collectieve sector.

2. De Minister zendt de rapportage, bedoeld in het eerste lid, binnen twee weken naar het College. Indien uit die rapportage blijkt

dat een hoger tekort respectievelijk lager overschot resulteert dan het in artikel 14 bedoelde tekort respectievelijk overschot, bericht de Minister het College gelijktijdig met toezending van de rapportage over het beleid dat zal worden gevoerd ter compensatie als bedoeld in artikel 17, zesde lid.

3. Indien na kennisneming van de rapportage, bedoeld in het eerste lid, naar het oordeel van het College de Minister niet of niet voldoende compensatie aandraagt, doet het College binnen veertien dagen na ontvangst van de rapportage aan de Minister aanbevelingen over de te nemen maatregelen.

4. Indien na ten minste veertien dagen na het doen van de aanbevelingen, bedoeld in het derde lid, naar het oordeel van het College sprake blijft van een onvoldoende compensatie, bericht het College na afloop van die periode dienaangaande de regering van het Koninkrijk.

5. Op het bericht, bedoeld in het zevende lid, is artikel 12, tweede en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.

§6. Bijzondere omstandigheden

Artikel 23

1. Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de Minister in overeenstemming met de ministerraad, de Staten en vervolgens in overeenstemming met de regering van het Koninkrijk, worden besloten tot afwijking van de normen, bedoeld in artikel 14.

2. Indien in spoedeisende gevallen de overeenstemming met de regering van het Koninkrijk niet kan worden afgewacht, kan de Minister in overeenstemming met de ministerraad, de Staten en met de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk verplichtingen aangaan die niet voortvloeien uit de uitvoering van de begroting.

3. Indien geen contact mogelijk is met de voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk kan de Minister in overeenstemming met de ministerraad de noodzakelijke maatregelen treffen die kunnen leiden tot een afwijking van de normen, bedoeld in artikel 14.

Paragraaf 6a.

Artikel 24

1. Tegen een besluit van de regering van het Koninkrijk als bedoeld in deze landsverordening, houdende een of meer aanwijzingen, staat voor de Minister, handelende in overeenstemming met de ministerraad, gedurende dertig dagen na verzending van het desbetreffende besluit beroep open bij de regering van het Koninkrijk. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Het besluit wordt in het Afkondigingsblad van Aruba bekendgemaakt, en ter kennis van de ministerraad en de Staten gebracht.

2. De Raad van State van het Koninkrijk kan bij de voorbereiding van het ontwerp-besluit, bedoeld in het eerste lid, belanghebbenden, getuigen, deskundigen en tolken oproepen om tijdens het onderzoek ter zitting te worden gehoord. De Raad van State van het Koninkrijk stelt in ieder geval de Minister en zo hij dat wenselijk acht, andere minis-

ters in de gelegenheid te worden gehoord.

4. Het ontwerp-besluit inzake de beslissing op het beroep, bedoeld in het eerste lid, is niet openbaar.

5. Het beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht.

6. De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk kan een procesreglement vaststellen voor de behandeling van het beroep, bedoeld in het eerste lid, en van het verzoek om een voorlopige voorziening, bedoeld in artikel 25.

7. Het besluit wijkt niet af van het ontwerp, voor zover het advies van de Raad van State van het Koninkrijk uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, en voor het overige uitsluitend indien zeer zwaarwegende, op het in deze landsverordening geregelde toezicht betrekking hebbende gronden daartoe aanleiding geven. Indien het besluit afwijkt van het ontwerp, wordt het in het Afkondigingsblad van Aruba geplaatst met een rapport van de regering van het Koninkrijk. Dit rapport bevat in ieder geval de argumenten op grond waarvan wordt voorgesteld af te wijken van het ontwerp, alsmede het ontwerp zelf.

Artikel 25

1. Indien op grond van artikel 24, eerste lid, tegen een besluit beroep is ingesteld, kan de Minister, handelende in overeenstemming met de ministerraad, verzoeken om een voorlopige voorziening.

2. Indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belang, dat vereist, kan door een daartoe door de vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk aangewezen lid of staatsraad een voorlopige voorziening worden getroffen. De voorlopige voorziening wordt zo spoedig mogelijk in het Afkondigingsblad van Aruba bekend gemaakt en ter kennis van de ministerraad en de Staten gebracht.

3. De voorlopige voorziening vervalt, zodra door de regering van het Koninkrijk op het beroep is beslist, voor zover daarvoor in koninklijk besluit bedoeld in het tweede lid geen ander tijdstip is aangegeven.

§7. Overige bepalingen

Artikel 26

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van het College wordt in het bestuursreglement, bedoeld in artikel 5, eerste lid, geregeld. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van het College bewaard door de minister, belast met de zorg voor het archief van het Land. De bescheiden worden in afschrift ter beschikking gesteld van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland.

Artikel 27

Indien een of meer bij of krachtens de Comptabiliteitsverordening 1989 gegeven voorschriften in strijd zijn met de bij of krachtens deze landsverordening gegeven voorschriften, blijven de eerstbedoelde voorschriften buiten toepassing en treden zo nodig de bij of krachtens deze landsverordening gegeven voorschriften daarvoor in de plaats.

Artikel 27a

Het Land gaat geen nieuwe financiële publiek-private samenwerkingsverplichtingen aan.

§8. Inwerkingtreding

Artikel 28

1. Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na die van haar plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba en werkt terug tot en met 1 augustus 2015. Op het tijdstip waarop duurzaam begrotingsevenwicht met inachtneming van de normen, bedoeld in artikel 14, tweede lid, wordt bereikt, wordt deze landsverordening ingetrokken.

2. Deze landsverordening kan worden aangehaald als Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht.



Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Eindrapport

29-2-2024

Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Economisch Bureau Amsterdam
onderzoek | advies | interim-management

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Auteurs: Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, februari 2024

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

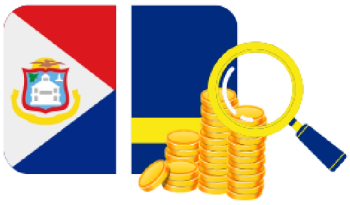
Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool Caribbean Analytics and Statistics.

Rijkswet financieel toezicht

- Curaçao en Sint Maarten
- Toezicht sinds 2008
- Rijkswet sinds 2010
- Eindig perspectief

- Normen voor overheidsfinanciën
- Verbetering van financieel beheer

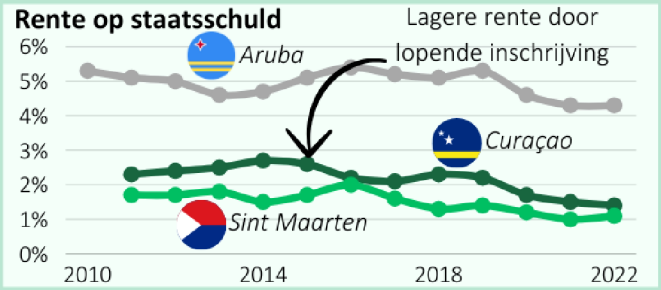


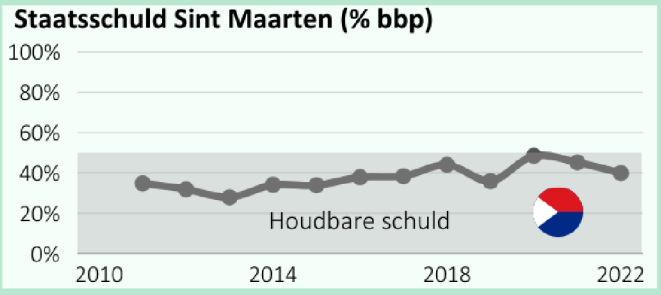
- Toezicht door Rijksministerraad
- Bevoegdheid aanwijzingen te geven

- College financieel toezicht adviseert en informeert

Gerealiseerd

- Beheersing overheidsfinanciën
- Nederlandse lopende inschrijving met rentevoordeel op leningen
- Schuldontwikkeling Sint Maarten houdbaar
- Versterkt effect door schuldsanering
- Verbeterde informatievoorziening versterkt democratische instituties

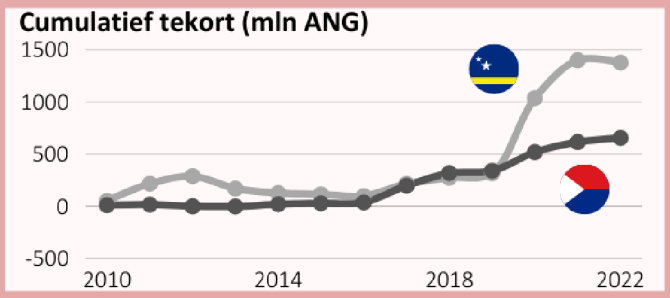


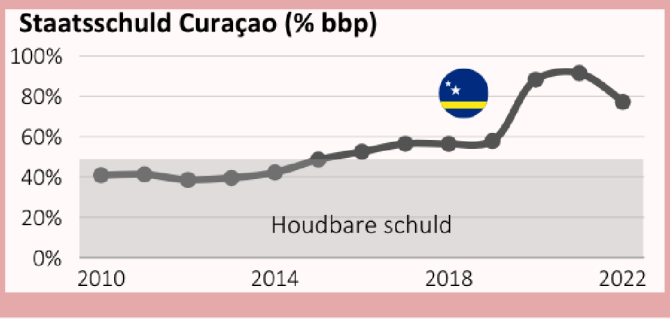


Niet gerealiseerd

- Financieel beheer niet op orde*
- Schuldontwikkeling Curaçao onhoudbaar
- Tekorten onvolledig gecompenseerd
- Instituties onvoldoende om Rijkstoezicht overbodig te maken

**Met de landspakketten wordt gewerkt aan verbetering financieel beheer*





Mogelijke verbeteringen

- Meerjarig perspectief ter voorkoming van procyclische werking van normen
- Ontwikkelen regime voor buitengewone gebeurtenissen
- Meer prioriteit voor financieel beheer
- Meer aandacht voor relatie economie en overheidsfinanciën
- Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen
- Herfinanciering liquiditeitssteun tegen lagere rente

Samenvatting

Middelen en activiteiten

Onderdeel van de staatkundige hervormingen van 2010 waarbij Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk werden, was de instelling van onafhankelijk financieel toezicht. Dit toezicht werd reeds in 2008 ingesteld met het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten om in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen financieel toezicht op de begrotingen te houden. In 2010 trad de consensus-Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking. Met de Rft werd het financieel toezicht verankerd voor de periode na de staatkundige hervormingen van 2010, maar met een eindig perspectief: het financiële toezicht zoals geregeld in de Rft is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de nieuwe landen dat toezicht op termijn overbodig maken.

Het financieel toezicht onder de Rft wordt formeel uitgeoefend door de Rijksministerraad; het College financieel toezicht (Cft) heeft hierbij een signalerende en adviserende rol. Het Cft heeft tot taak toezicht te houden op de normen in de Rft, te toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, en te rapporteren en adviseren aan de regeringen en parlementen van Curaçao en Sint Maarten, en aan de Rijksministerraad. De leden van het Cft worden benoemd door de Rijksministerraad. Het college wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door een secretaris en secretariaatsmedewerkers. De kosten van het Cft en zijn ondersteuning worden gedragen door Nederland.

Verbetering van het financieel beheer is onderdeel van de Rft. In 2006 zijn implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer opgesteld, waarvan in de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat die ‘op de kortst mogelijke termijn’ zouden worden geïmplementeerd.

Het Cft verstrekt geregeld adviezen aan de landen met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen, en anderszins. Wanneer niet wordt voldaan aan de normen en andere bepalingen in de Rft, dan kan het Cft de Rijksministerraad adviseren tot het geven van een aanwijzing. Het Cft heeft vier keer een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad; twee keer voor Curaçao en twee keer voor Sint Maarten. Dit heeft tot drie aanwijzingen door de Rijksministerraad geleid, waarvan twee aan Curaçao en één aan Sint Maarten.

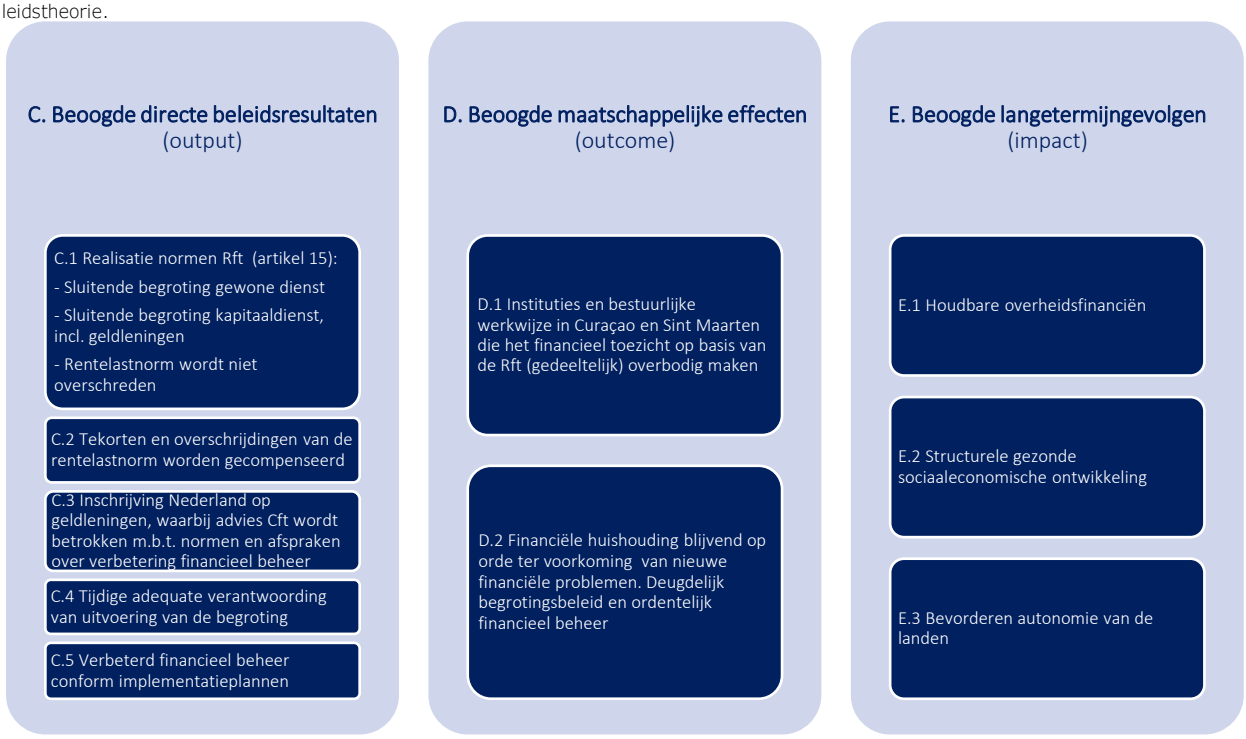
De Rijksministerraad heeft conform de Rft in 2015, in 2018 en in 2021 commissies ingesteld die evaluaties hebben uitgevoerd van de Rft. Deze evaluaties zagen toe op de vraag of Curaçao en Sint Maarten voldeden aan de normen in artikel 15 van de Rft, dit ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht. De commissies constateerden steeds dat Curaçao en Sint Maarten in de achtereenvolgende jaren waarop de evaluatie betrekking had, niet altijd aan de normen hadden voldaan. De drie commissies oordeelden dat het financieel toezicht voor beide landen diende te worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen in de Rft zouden worden opgeheven.

De invoering van het financieel toezicht is verbonden aan de schuldsanering. De schuldsanering diende, in samenhang met verbeteringen in de sociaaleconomische omstandigheden door middel van de uitvoering van de Sociaal Economische Initiatieven, te zorgen voor een gezonde financiële startpositie. Het financieel toezicht diende de financiële huishouding op orde te houden en nieuwe financiële problemen te voorkomen.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen

Met de Rft werd beoogd de volgende directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen te realiseren.

Figuur 1 Beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van de Rijkswet financieel toezicht volgens de beleidstheorie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen vormen tezamen met ingezette middelen en activiteiten de beleidstheorie van de Rft. Door middel van empirische analyse (feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse) is getoetst in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt (doelrealisatie), wat de bijdrage was van de Rft aan het doelbereik (doeltreffendheid) en in welke mate dat efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). De resultaten hiervan zijn voor Curaçao en Sint Maarten afzonderlijk weergegeven in tabellen 1 en 2.

Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de beoogde directe beleidsresultaten van de Rft lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon omdat deze specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Dat geldt – anders dan bij de schuldsanering – ook voor de beoogde maatschappelijke effecten die in het geval van de Rft direct aan de rijkswet gekoppelde doelstellingen zijn. Bij de beoogde langetermijngevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De Rft heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Curaçao

Tabel 1 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Curaçao onderscheiden naar de verschillende beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 1 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2	Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3	Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4	Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.5	Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2	Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten

De Rft is voor Curaçao beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de Rijksministerraad afgeweken. De begrotingen voldeden echter beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. In de periode 2011-2022 waren er zeven jaren dat de realisaties slechter waren dan begroot; in vijf jaren waren de realisaties beter dan begroot. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.2 Curaçao heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten opgelopen, waarvan het grootste deel veroorzaakt door de coronacrisis. Hoewel Curaçao tussen 2012 en 2016 tekorten compenseerde, was er al voor de coronacrisis sprake van een gecumuleerd tekort dat gecompenseerd diende te worden. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of de tekorten tijdens de coronacrisis moeten worden gecompenseerd.
- C.3 Van 2011 tot en met 2022 zijn er acht jaren waarin Nederland leende aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Curaçao in 2022 *ceteris paribus* 20 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid van de lopende inschrijving zijn hiermee gerealiseerd.
- C.4 Curaçao heeft de begroting voor zover bekend altijd te laat ingediend, maar meestal minder dan een maand na de deadline. De vierde uitvoeringsrapportage is strikt genomen één keer op tijd ingediend, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.5 Het financieel beheer van Curaçao is zwak en sinds 2010 is er nauwelijks sprake is van verbetering. Ondanks dat verbetering van het financieel beheer onderdeel van de Rft is, heeft dit niet geresulteerd in verbetering ervan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Maatschappelijke effecten

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- D.1 Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Curaçao niet structureel voldoet aan de normen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- D.2 De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Frequente gerealiseerde tekorten in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling resulteerden erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde naar een niveau boven de kritische grenswaardes

die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert. Er is geen sprake van ordentelijk financieel beheer. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Langetermijngevolgen

De Rft is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de Rft is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de schuldsanering – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de instelling van het financieel toezicht was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1 De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan het beheersen van de overheidsfinanciën. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de lopende inschrijving, de schuldquote van Curaçao *ceteris paribus* in 2022 circa 20 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de overheidsfinanciën van Curaçao er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze door een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, waardoor er geen sprake is van doelrealisatie. Dit was ten tijde van de instelling van het financieel toezicht te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarbij is er geen wezenlijke verbetering gerealiseerd in het financieel beheer. Daarmee is sprake van beperkte doeltreffendheid.
- E.2 Curaçao had in de periode 2010-2023 te kampen met economische en sociale achteruitgang: de reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de werkloosheidsvoet steeg en lag structureel boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en een omvangrijke informele sector. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie. Zonder de Rft had de economie zich echter ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De Rft is daarmee beperkt doeltreffend.
- E.3 Hoewel met de Rft een deel van de autonomie is opgegeven omdat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Het toezicht en de adviezen van het Cft leveren een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid in brede zin. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Bekend was echter dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden, wat ten koste ging van de autonomie. Daardoor is er sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Sint Maarten

Tabel 2 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Sint Maarten onderscheiden naar de verschillende beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 2 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2	Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.3	Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4	Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.5	Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2	Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten

De Rft is voor Sint Maarten beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de Rijksministerraad afgeweken. De begrotingen voldeden echter niet tot beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. In de periode 2012-2022 waren er vier jaren waarin de realisaties slechter waren dan begroot; in zeven jaren waren de realisaties beter dan begroot. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.2 Na 2014 realiseerde Sint Maarten slechts tekorten; het cumulatieve tekort over de gehele periode 2012-2022 bedraagt ANG 655 miljoen, grotendeels veroorzaakt door de orkanen en corona. Ook buiten de jaren waarin sprake was van externe schokken, realiseerde Sint Maarten netto een cumulatief tekort. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of de tekorten tijdens externe schokken moeten worden gecompenseerd.
- C.3 Van 2011 tot en met 2022 zijn er zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Sint Maarten in 2022 *ceteris paribus* 16 procentpunt hoger zou zijn zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- C.4 De vastgestelde begroting is voor zover bekend nooit op tijd ingediend. De vierde uitvoeringsrapportage is één keer op tijd ingediend. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- C.5 Het financieel beheer van Sint Maarten is nog steeds zwak, maar er is sprake van beperkte verbetering. Gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt hierbij een rol. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.

Maatschappelijke effecten

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- D.1 Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de normen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- D.2 De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Hoewel de schuldquote zich houdbaar ontwikkelde, is geen sprake van deugdelijk begrotingsbeleid noch van ordentelijk financieel beheer. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Langetermijngevolgen

De Rft is beperkt doeltreffend tot doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen die gedeeltelijk zijn gerealiseerd. De Rft heeft, in samenhang met de schuldsanering, een bijdrage geleverd aan het beheersen van de overheidsfinanciën en aan het bevorderen van autonomie. Daarin is de Rft doeltreffend. De bijdrage van de Rft aan structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling is ambigu: enerzijds geeft de lopende inschrijving door lagere rentelasten ruimte voor productieve publieke investeringen en consumptieve uitgaven; anderzijds kunnen de normen in de Rft procyclisch werken. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1 Sinds 2010 bevindt de schuldquote van Sint Maarten zich altijd onder de 50 procent, ook tijdens periodes met externe schokken, en valt daarmee onder grenswaarden en binnen bandbreedtes die door verschillende gremia als houdbaar worden geacht. Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten. De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van Sint Maarten. Zonder de lopende inschrijving zou de schuldquote van Sint Maarten *ceteris paribus* in 2022 circa 16 procentpunt hoger zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de overheidsfinanciën van Sint Maarten er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- E.2 Sint Maarten kende, buiten de jaren waarin sprake was van economische schokken, een gunstige economische ontwikkeling. Dit uitte zich echter in beperkte mate in sociale ontwikkeling: de werkloosheid bleef relatief hoog en het armere deel van de bevolking profiteert nauwelijks van de economische ontwikkeling. Zonder de Rft had de economie zich ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- E.3 Hoewel met de Rft een deel van de autonomie is opgegeven omdat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Het toezicht en de adviezen van het Cft leveren een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid in brede zin. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. De doelmatigheid van een beleidsinstrument als de Rft is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. De beoordeling van de doelmatigheid van de Rft vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik en doeltreffendheid, in verhouding tot de inspanning die met de Rft is gepleegd. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is beperkt voldaan aan de financiële normen en aan tekortcompensatie, en er is weinig verbetering van het financieel beheer. Wel is er door Nederland lopend ingeschreven op leningen, met een navenant financieel voordeel voor Curaçao en Sint Maarten. Vooral het uitblijven van wezenlijke verbeteringen van het financieel beheer maakt de doelmatigheid in de uitvoering van de Rft beperkt. De inputs en activiteiten op dit terrein die de afgelopen dertien jaar zijn ingezet en ondernomen, hebben niet of onvoldoende geleid tot verbetering. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de mate waarin de andere beoogde directe beleidsresultaten zijn gerealiseerd, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het Cft als toezichtorganisatie, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het

evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het toezicht door het Cft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Rft. De beoogde maatschappelijke effecten van overbodigheid van het toezicht en van een financiële huishouding die blijvend op orde is, zijn niet bereikt. De beoogde langetermijngevolgen zijn in beperkte mate bereikt.

De redenen waarom de doelmatigheid van het beleid beperkt is, hebben in beperkte mate te maken met de Rft en het financieel toezicht, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling die Curaçao en Sint Maarten maken om te komen tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën. De Rft en het financieel toezicht hebben onmiskenbaar een belangrijke en gunstige uitwerking op de overheidsfinanciën: zonder de Rft en het financieel toezicht waren de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten slechter geweest. Tegelijkertijd zijn de beoogde doelen in beperkte mate bereikt.

De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege het uitblijven van wezenlijke verbetering in het financieel beheer en vanwege het uitblijven van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen. Wanneer meer bereikt was in de verbetering van het financieel beheer, hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsresultaten van de Rft kunnen worden bereikt en was realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen. Gegeven activiteiten en ingezette middelen gemoeid met de Rft had de doelmatigheid van het beleid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda en de versterking van instituties. Meer nadruk op de implementatie van de plannen ter verbetering van het financieel beheer en meer aandacht voor de implementatie van de sociaaleconomische hervormingsagenda hadden tot een hogere doelmatigheid van het beleid van de Rft geleid.

Er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Rft keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd, zoals de schuldsanering door Nederland en het reeds voor 2010 instellen van tijdelijk financieel toezicht.

Het rentevoordeel van de lopende inschrijving is wezenlijk; de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten zouden *ceteris paribus* respectievelijk 20 en 16 procentpunt hoger zijn zonder lopende inschrijving en als de landen een marktrente op hun leningen hadden moeten betalen. De lopende inschrijving kwalificeert daarmee als doelmatig. Het vaker verstrekken van leningen met (jaarlijkse) aflossingsverplichtingen in plaats van *bullet*-leningen kan bijdragen aan een hogere financiële discipline, een groter doelbereik en daarmee tot hogere doelmatigheid. Ook de herfinanciering van de coronaleningen via de lopende inschrijving had tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën geleid, en daarmee tot hogere doelmatigheid.

Een mogelijk neveneffect van de lopende inschrijving is dat het rentevoordeel een prikkel kan geven om te lenen in plaats van politiek moeilijke maatregelen te nemen om het overheidssaldo te verbeteren. De in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen biedt echter voldoende waarborgen tegen dit ongewenste neveneffect.

Er zijn verschillende, mogelijke verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een groter doelbereik een hogere doelmatigheid:

- Explicitering van de wijze van toepassing van bepalingen in de Rft:
  - De condities waaronder wel en niet mag worden geleend (artikel 16, lid 4 en 5 van de Rft);
  - De definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen (artikel 25, lid 1 van de Rft);
  - De reikwijdte van de lopende inschrijving;
  - De wijze waarop tekortcompensatie plaats dient te vinden, in het bijzonder waar het gaat om tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen.
- Meer nadruk op een meerjarig perspectief, waarbij in aanvulling op de bestaande normen in de Rft ook normen voor de lange termijn in ogenschouw genomen en beoordeeld worden. Een schuldanker kan hierbij een functionele aanvulling zijn.
- Een bijzonder regime voor externe schokken, waarbij binnen het bestaande kader een nadere uitleg c.q. uitwerking van artikel 25 van de Rft wordt gegeven en een normenkader wordt ontworpen dat geldt gedurende perioden van externe schokken. Een dergelijk regime kan bijdragen aan doelmatiger financieel-economisch beleid van de landen, aan een stabielere macro-economische ontwikkeling met navenante gunstige sociale effecten, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft.

Condities voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

Essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde langetermijngevolgen zijn niet vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de inwerkingtreding van de Rft op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde langetermijngevolgen niet of slechts in beperkte mate worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. Inleiding 13
2. Conceptueel kader Rijkswet financieel toezicht 15
3. Empirische toetsing 27
4. Conclusies 54
Bijlage A. Bronnen en literatuur 63
Bijlage B. Gesprekspartners 67

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Om beide landen van een gezonde financiële uitgangspositie te voorzien, nam Nederland circa 70 procent (ANG 3,4 miljard) van de schuld van de Nederlandse Antillen over. Ook trad de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking en volgde daarmee het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op.

De Rft regelt onder meer: de instelling van het College financieel toezicht (Cft); de taken en bevoegdheden van het Cft; de bevoegdheden van de Rijksministerraad; de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan; de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen; de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden; de verbetering van het financieel beheer; de mogelijkheden om af te wijken van de normen; en mogelijkheden voor beroep tegen een Koninklijk besluit. Het doel van de Rft is de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en de landen zelf in staat zijn houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties omvat daarnaast het financiële toezicht op Aruba. De Rft geldt namelijk niet voor Aruba, dat al sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk is. Met Aruba zijn door Nederland in 2015 en in 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën; deze hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). De Rft (voor Curaçao en Sint Maarten), de afspraken in de protocollen en de LAft (voor Aruba) zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline en goed financieel beheer.

Evenals andere artikelen uit de Rijksbegroting dient artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties periodiek te worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting vindt in 2023 plaats en daarvoor worden de verschillende beleidsinstrumenten van artikel 5 aan een beleidsevaluatie onderworpen. De verschillende te evalueren beleidsinstrumenten betreffen:

- De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), inclusief de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
- De Protocollen Aruba-Nederland;[1]
- De schuldsanering Curaçao en Sint Maarten;
- De liquiditeitsleningen die vanwege de coronacrisis aan de landen zijn verstrekt;
- Incidentele leningen die zijn verstrekt; en
- De garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor de riolerings- en waterzuivering van Bonaire.

De liquiditeitsleningen zijn reeds door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn in april 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer. De incidentele leningen en de garantie voor Bonaire worden in 2023 door het ministerie van BZK geëvalueerd en de resultaten hiervan worden in december dit jaar verwacht.

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) de overige drie beleidsinstrumenten geëvalueerd: de Rijkswet financieel toezicht, de Protocollen Aruba-Nederland en de schuldsanering. Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsevaluatie van de Rijkswet financieel toezicht.

1.2 Onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie van het onderhavige beleidsinstrument is erop gericht antwoord te geven op de in het onderstaande overzicht gestelde onderzoeksvragen.

[1] De LAft maakt geen onderdeel uit van de beleidsevaluatie omdat dit een eigen wet van het land Aruba is en geen beleidsinstrument is dat onder reikwijdte van artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties valt.

Tabel 3 Onderzoeksvragen beleidsevaluatie Rft.

	Hoofdonderzoeksvragen		Deelonderzoeksvragen
1	Wat was de **doeltreffendheid** van de inzet van de Rft (inclusief lopende inschrijving)?	1.a	In hoeverre heeft de inzet van de Rft bijgedragen aan het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de landen? Hoe effectief is de Rft, als het samenhangend geheel met de schuldsanering?
		1.b	Hoe zouden de overheidsfinanciën zich hebben ontwikkeld als de Rft niet was ingezet?
		1.c	Wat waren de inputs, de activiteiten, de outcomes en de impact van de Rft?
		1.d	Wat waren de beleidsdoelen, wat is het (wettelijk) instrumentarium (bevoegdheden, normen, regels, etc.), en hoe verhoudt de Rft zich in theorie en in de toepassing/het bereik/het resultaat tot de doelstellingen?
		1.e	Hoe werken de verschillende normen (rentelastnorm, sluitende begroting, tekortcompensatie, etc.) uit op de overheidsfinanciën en op de economie?
		1.f	Welke doelen zijn wel (deels) behaald en welke niet? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan het niet-realiseren van doelen? En welke factoren droegen bij aan het wel (deels) realiseren van doelen?
		1.g	Hoe ziet de uitvoering er op hoofdlijnen uit en welke taken en bevoegdheden liggen bij wie?
2	Wat was de **doelmatigheid** van de inzet van de Rft (inclusief lopende inschrijving)?	2.a	Waren er meer doelmatige alternatieven voor de inzet van het beleidsinstrument en van het instrument in samenhang met de schuldsanering?
		2.b	Wat zijn de voor- en nadelen, en de risico's, die deze alternatieven kennen ten opzichte van het huidige instrumentarium?
		2.c	Zijn er binnen de Rft onderdelen (normen, regels, procedures, etc.) waarvoor meer doelmatige alternatieven mogelijk zijn?
		2.d	Zijn er wezenlijke interpretatieverschillen mogelijk met betrekking tot het instrumentarium (definities, afbakeningen, formuleringen) die leiden tot ondoelmatigheden in de uitvoering?
		2.e	Bestaat er in het samenspel tussen de RMR, het Cft en de landen ruimte voor doelmatigheidswinst?

1.3 Opbouw van dit rapport

Dit rapport beschrijft achtereenvolgens:

- Het conceptueel kader dat bestaat uit een beschrijving van de Rijkswet financieel toezicht en van de beleidstheorie die op basis van dossieronderzoek en interviews is gereconstrueerd (hoofdstuk 2);
- De uitwerking van de Rijkswet financieel toezicht aan de hand van empirische toetsing – bestaande uit feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse – van de beleidstheorie (hoofdstuk 3);
- De conclusies ten aanzien van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht (hoofdstuk 4).

2. Conceptueel kader Rijkswet financieel toezicht

2.1 Instrument

Op 10 oktober 2010 trad de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking. De Rft volgde het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op, dat sinds 10 november 2008 van kracht was.

Het toezicht dat in de Rft is geregeld, is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao en Sint Maarten het financieel toezicht op termijn overbodig maken. Omdat in de doelstelling de opheffing van het in de Rft geregelde toezicht besloten ligt, is in de wet opgenomen dat er vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie zou plaatsvinden; zo nodig tenminste eenmaal per drie jaar herhaald. De Rijksministerraad beslist op basis van die evaluaties of het toezicht voor beide, dan wel een van beide landen geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. De evaluaties hebben tot op heden geen aanleiding gegeven voor (gedeeltelijke) beëindiging van het toezicht; wel zijn er aanbevelingen gedaan voor aanpassingen.[2] Deze evaluaties, die strikt toezien op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft, vloeien direct voort uit artikel 33 van de Rft en dienen ter voorbereiding van beslissingen inzake voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. De evaluatie waarop dit rapport betrekking heeft, betreft een brede beleidsevaluatie van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rft.

Bij de staatkundige hervormingen in 2010 was het gezamenlijke uitgangspunt dat Curaçao en Sint Maarten als nieuwe landen in het Koninkrijk, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba als bijzondere gemeenten van Nederland, in een gezonde financiële positie zouden komen bij de start van de nieuwe staatkundige structuur. Naast het saneren van de schulden werd het van belang geacht dat de financiële huishouding op orde zou komen en blijven ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Daartoe moesten afspraken worden gemaakt over deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw.

Het financieel toezicht onder de Rft wordt uitgeoefend door de Rijksministerraad; het College financieel toezicht (Cft) heeft hierbij een signalerende en adviserende rol. Daarnaast heeft het Cft tot taak: (i) toe te zien of Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de in artikel 15 van de Rft opgenomen normen en aan de voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen; en (ii) het rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen en de Raad van Ministers van Curaçao en Sint Maarten.

De Rft kent de volgende financiële normen voor de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten:[3]

- De begrote uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;[4,5]
- De begrote uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen rekening houdend met de opbrengst van geldleningen;[6,7]
- De rentelastnorm wordt niet overschreden. Dat wil zeggen dat de rentelast niet hoger is dan 5 procent van de gemiddelde gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector. Dit gemiddelde wordt genomen over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is ingediend.

Daarnaast gelden er kwalitatieve normen die betrekking hebben op de volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid van de begroting.

Voor de dekking van uitgaven op de kapitaaldienst kunnen Curaçao en Sint Maarten geldleningen aangaan.[8] Bij het voornemen tot het aantrekken van geldleningen beoordeelt het Cft of de landen voldoen aan de

[2] De paragraaf 'Eerdere evaluaties' gaat nader in op de bevindingen in de evaluaties die hebben plaatsgevonden.
[3] Artikel 15, Rft.
[4] Er dient voor de gewone dienst sprake te zijn van een sluitende begroting.
[5] De gewone dienst heeft betrekking op de (operationele) uitgaven en inkomsten.
[6] Voor de dekking van uitgaven op de kapitaaldienst mogen, in tegenstelling tot de gewone dienst en onder voorwaarden, rentedragende leningen worden aangegaan.
[7] De kapitaaldienst heeft betrekking op de activa en passiva.
[8] Artikel 16, Rft.

voornoemde normen en aan de afspraken over verbeteringen van het financieel beheer, voor zover die afspraken betrekking hebben op het aangaan van leningen. De Nederlandse Staat heeft een lopende inschrijving op de leningen die de landen via een open biedingsprocedure aantrekken, voor het gevraagde leningbedrag, en tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd.[9] De rentelastnorm stelt een grens aan de omvang van de geldleningen die de landen kunnen aantrekken.

Wanneer – blijkende uit de jaarrekening of de vierde uitvoeringsrapportage – sprake is van een gerealiseerd tekort op de gewone dienst of van overschrijding van de rentelastnorm, dan dienen landen aan te geven welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding.[10]

Indien nodig in verband met herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kunnen de landen in overeenstemming met een beslissing daarover van de Rijksministerraad, besluiten af te wijken van de voornoemde begrotingsnormen.[11]

Ter verantwoording van de uitvoering van de begroting, overleggen de landen ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan het Cft.[12] Daarbij is van belang dat er alleen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan als een rechtsgeldige begroting dat toelaat.[13] De ministers van Financiën van de landen zien toe op de naleving hiervan en kunnen daartoe voorafgaand toezicht instellen.

De verbetering van het financieel beheer van de landen vindt plaats door uitvoering van de implementatieplannen die eerder zijn opgesteld door de werkgroep Algemene Financiële Positie en vastgesteld door Curaçao, Sint Maarten en Nederland.[14]

Het Cft houdt aan de hand van kwartaalrapportages toezicht op de uitvoering van de implementatieplannen en kan ter zake van de uitvoering aanbevelingen doen.

Nadat het Cft daartoe een gemotiveerd advies heeft gegeven, kan de Rijksministerraad een aanwijzing geven aan de besturen van de landen. Aanleiding voor het geven van een aanwijzing kan zijn:

- De begroting voldoet niet aan de normen, en adviezen van het Cft daartoe worden onvoldoende opgevolgd;[15]
- Er is op 15 december nog geen vastgestelde begroting en naar het oordeel van het Cft is het onwaarschijnlijk dat er op redelijke termijn een vastgestelde begroting of ontwerpbegroting is;[16]
- Er wordt afgeweken van het advies van het Cft aangaande de leningsvoorwaarden van een aan te trekken onderhandse lening.[17]

Een aanwijzing vindt plaats bij Koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de conclusie van de Rijksministerraad. Tegen een (Koninklijk besluit houdende een) aanwijzing kan Kroonberoep worden aangetekend; de Raad van State van het Koninkrijk bereidt het besluit inzake de beslissing op het beroep voor.[18]

De Rft regelt dat de Rijkministerraad vijf jaar na inwerkingtreding van de wet beslist of en wanneer de landen een of meer verplichtingen van de Rft blijvend niet meer hoeven na te komen. Zolang deze verplichtingen gelden, neemt de Rijksministerraad (binnen) iedere drie jaar opnieuw een besluit.[19]

Taken en rollen van het College financieel toezicht
Het College financieel toezicht (Cft) is een bij Rijkswet ingesteld onafhankelijk orgaan waarvan de leden worden benoemd op basis van deskundigheid. Het Cft bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter, die worden benoemd door de Rijksministerraad. De voorzitter wordt benoemd op aanbeveling van de voorzitter van de Rijksministerraad; de andere drie leden ieder afzonderlijk in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers en op aanbeveling van de minister-president van respectievelijk Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Het Cft wordt ondersteund door een secretariaat van inhoudelijke deskundigen.

[9] Bij een open biedingsproces hebben bij gelijke leningsvoorwaarden lokale inschrijvingen voorrang. Indien geldleningen onderhands worden aangetrokken, worden telkens naast Nederland ook een of meerdere derde partijen in de gelegenheid gesteld om een aanbod te doen en worden er vervolgens leningen geplaatst bij partijen die de gunstigste voorwaarden bieden.
[10] Artikel 18, Rft.
[11] Artikel 25, Rft.
[12] Artikel 18, Rft.
[13] Artikel 20 Rft.
[14] Artikel 19, Rft. De Werkgroep Algemene Financiële Positie is ingesteld door de voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferenties die tussen 2006 en 2010 de besluitvorming met betrekking tot de staatkundige hervormingen voorbereidde. De implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer zijn in 2006 opgesteld.
[15] Artikel 13, Rft.
[16] Artikel 14, Rft.
[17] Artikel 16, Rft.
[18] Artikel 26, Rft.
[19] Artikel 33, Rft.

Tot de taken van het Cft behoren:

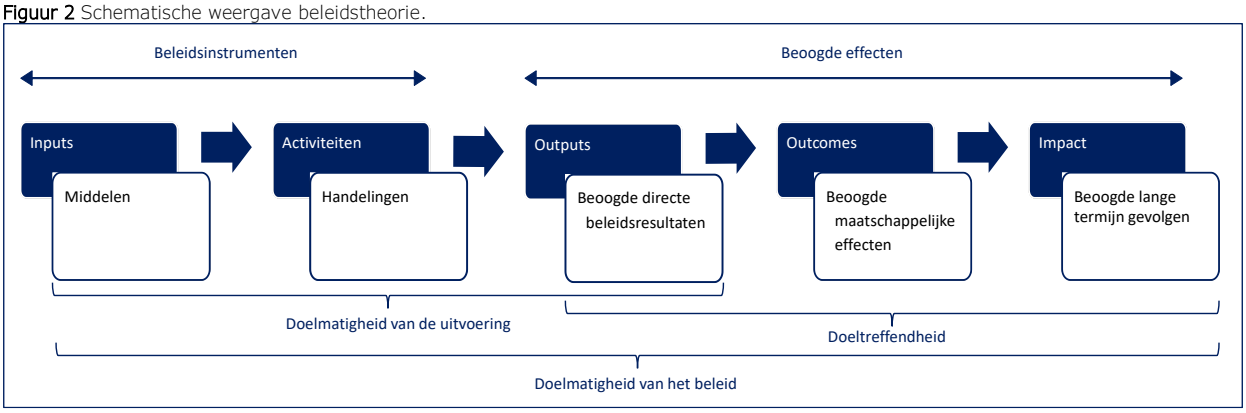
- het toezicht op de toepassing van de normen in artikel 15 van de Rft;
- het toetsen van de voorwaarden van geldleningen;
- het rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen, en de regeringen van Curaçao en Sint Maarten en het rapporteren aan en adviseren van de Rijksministerraad door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het toezicht op de voortgang van de verbeteringen in het financieel beheer.

Reacties, berichten, verslagen en adviezen van het Cft zijn in de regel openbaar en te vinden op de website.

2.2 Beleidstheorie

De basis voor het onderzoeken en beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het in paragraaf 2.1 beschreven instrument wordt gevormd door de zogenaamde beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft de vooraf ontwikkelde (theoretische) onderbouwing van het te voeren beleid met behulp van een doelenboom. De beleidstheorie geeft aan hoe de middelen (*inputs*) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen. De activiteiten zijn de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd; de *output* bestaat uit de directe resultaten van het beleid; de *outcome* betreft de maatschappelijke effecten. De *impact* bestaat uit de langetermijngevolgen van het instrument.

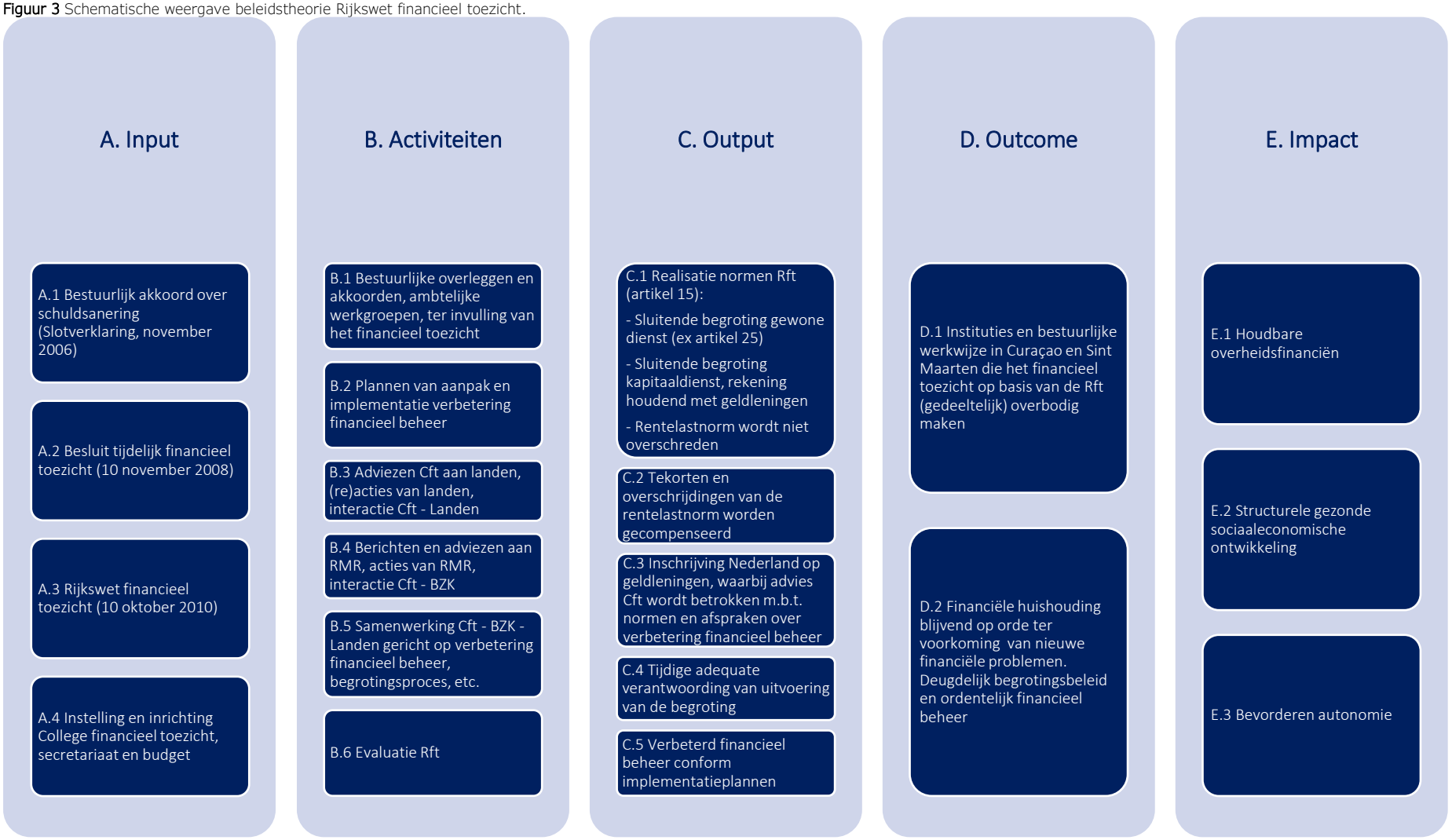
Figuur 2 Schematische weergave beleidstheorie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beleidstheorie van de Rijkswet financieel toezicht is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen, etc.

Figuur 3 Schematische weergave beleidstheorie Rijkswet financieel toezicht.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

A. Input

- A.1 De basis voor de Rft is gelegd in de Slotverklaring van 2 november 2006. Daarin werd het instellen van financieel toezicht als voorwaarde gesteld voor de schuldsanering: 'De overname van de schuldendiensten gaat in op het moment dat de algemene maatregel van rijksbestuur ter instelling van financieel toezicht in de transitieperiode door de Rijksministerraad is vastgesteld, zo mogelijk voor 1 maart 2007'. Ook was voorzien dat dit toezicht voortgezet zou worden na de transitie naar de nieuwe staatkundige structuur: 'In deze algemene maatregel van rijksbestuur zal worden bepaald dat deze komt te vervallen vanaf het moment van inwerkingtreding van de consensus rijkswet.'[20] Voor de toezichthouder waren de volgende taken voorzien:
    - Toezicht houden op de vastgestelde financiële normen:
        - Een sluitende begroting op de gewone dienst en een sluitend meerjarenperspectief;
        - De rentelastnorm mag niet worden overschreden;
        - Het verstrekken van leningen aan Curaçao en Sint Maarten mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.[21]

      Bij de beoordeling van de normen wordt betrokken of in de begroting alle verwachte uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen en deze toereikend worden toegelicht en voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
    - Toetsen of aan de gestelde condities voor het aangaan van leningen is voldaan.
    - Rapporteren aan en adviseren van de betrokken ministers, de parlementen, en de Rijksministerraad, door tussenkomst van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.
    - Toezicht op het implementatietraject voor de nieuwe normen en op de verbeteringen van het financieel beheer.
- A.2 Het financieel toezicht voor de transitieperiode werd, anderhalf jaar later dan beoogd, op 10 november 2008 ingesteld middels het Besluit tijdelijk financieel toezicht. Het Besluit tijdelijk financieel toezicht was erop gericht om, in verband met de sanering van de schulden en de gezondmaking van de overheidsfinanciën, in de overgangsperiode tot de nieuwe staatkundige verhoudingen financieel toezicht op de begrotingen in te stellen.
- A.3 In 2010 trad de consensus Rijkswet financieel toezicht (Rft) in werking. De Rft is gebaseerd op het Besluit tijdelijk financieel toezicht en kent vrijwel identieke bepalingen. Met de Rft werd het financieel toezicht verankerd voor de periode na de staatkundige hervormingen (2010), maar met een eindig perspectief: 'Het toezicht zoals het in dit wetsvoorstel wordt geregeld is geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van de nieuwe landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 van de Rft bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 genoemde normen. Deze normen dienen ook te worden verankerd in de eigen wetgeving van de landen.'[22]

  De Rft vloeide voort uit de afspraken over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw.

  De Rft regelt onder meer:
    - de instelling van het College financieel toezicht (Cft);
    - de taken en bevoegdheden van het Cft;
    - de bevoegdheden van de Rijksministerraad (RMR);
    - de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan;
    - de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
    - de sanering van de schulden van de landen;
    - de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden;
    - de verbetering van het financieel beheer;
    - de mogelijkheden om af te wijken van de normen;

[20] Slotverklaring (2006).
[21] Ten tijde van de Slotverklaring was voorzien dat de in te stellen toezichthouder zowel een toezichthoudende als een kredietverstrekkende rol zou hebben: '*Curaçao en Sint Maarten mogen alleen lenen bij of door tussenkomst van de nieuw op te richten instelling. Deze instelling houdt toezicht op naleving van de hierboven gestelde financiële normen en verstrekt, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, leningen aan Curaçao en Sint Maarten.*' (Slotverklaring, 2006).
[22] Memorie van Toelichting bij de Rijkswet financieel toezicht.

- de mogelijkheden voor beroep tegen een koninklijk besluit;
- de evaluatie van de wet en de besluitvorming over beëindiging van het financieel toezicht.

Tabel 4 Samenvatting van de Rijkswet financieel toezicht.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
4	Taken van het College financieel toezicht	De taken van het college zijn: • Toezicht houden op de normen in artikel 15 van de Rft. • Toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen. • Rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen en de regeringen van Curaçao en Sint Maarten evenals de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van de minister van BZK. Het college brengt regelmatig verslag uit van zijn werkzaamheden en de minister van BZK kan beleidsregels vaststellen en aanwijzingen geven aan het College ten aanzien van voornoemde taken.
8	Informatie	De landen moeten het college alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor de uitoefening van taken en verlenen te allen tijde toegang tot en inzage in administraties, documenten en informatiedragers.
11	Advies bij begroting	Het college adviseert binnen veertien dagen na verzoek van de regering van een land op een ontwerpbegroting of ontwerpverordening tot wijziging van een begroting. Het college kan ook ongevraagd advies geven.
12	Advies aan de regering	Wanneer het college van oordeel is dat een vastgestelde (wijziging tot een) begroting niet (geheel) voldoet aan de normen in artikel 15, dan brengt het college binnen veertien dagen advies uit met aanbevelingen hoe de begroting in overeenstemming kan worden gebracht met de normen. De regering dient binnen veertien dagen aan te geven hoe met die aanbevelingen rekening wordt gehouden.
13	Aanwijzing 1	Wanneer naar het oordeel van het college sprake blijft van een begroting die niet (geheel) voldoet aan de normen in artikel 15, dan bericht het college de Rijksministerraad daarover, door tussenkomst van de minister van BZK. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering om de begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen in artikel 15. Een aanwijzing geschiedt bij Koninklijk Besluit.
14	Aanwijzing 2	Wanneer het college op 15 december nog geen vastgestelde begroting heeft ontvangen, en daar ook geen uitzicht op is, dan bericht het college de Rijksministerraad daarover. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering om de begroting alsnog aan het college voor te leggen.
15	Normen	De begroting dient te voldoen aan de volgende financiële normen: • De begrote uitgaven op de gewone dienst worden gedekt met de begrote inkomsten. • De begrote uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt met de begrote inkomsten rekening houdend met de opbrengsten van geldleningen. • De rentelastnorm wordt niet overschreden. Bij de beoordeling van de normen wordt betrokken of in de begroting alle verwachte uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen, of deze toereikend zijn toegelicht en of de begroting voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid en een uiteenzetting geeft van de financiële toestand van het land.
16	Geldleningen	• Bij voornemens tot het aantrekken van geldleningen beoordeelt het college of wordt voldaan aan de normen in artikel 15 en of wordt voldaan aan de afspraken over de verbeteringen van het financieel beheer, voor zover deze betrekking hebben op het aantrekken van leningen. • Nederland heeft een lopende inschrijving op geldleningen van de landen voor het gevraagde te lenen bedrag, tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen met de desbetreffende looptijd. • De regeringen van de landen informeren het college over voornemens tot het aantrekken van onderhandse geldleningen en over de voorwaarden van de aangeboden leningen. Het college adviseert daaromtrent op basis van een vergelijking van de voorwaarden. Indien de regering afwijkt van dat advies, kan het college de Rijksministerraad daarover berichten en daarbij adviseren tot het geven van een aanwijzing. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering met betrekking tot het aangaan van de onderhandse geldlening.
18	Verantwoording	• De regeringen zenden uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het college en aan de parlementen. • Indien de uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal een tekort op de gewone dienst of overschrijding van de rentelastnorm laat zien, dan wordt daarin aangegeven welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding. Ook als de vastgestelde jaarrekening een tekort op de gewone dienst of overschrijding van de rentelastnorm laat zien, dan bevat de jaarrekening de maatregelen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding.
19	Financieel beheer	De regeringen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het college over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. Het college kan daarover aanbevelingen doen, rekening houdend met de bevindingen van de accountant en de Algemene Rekenkamers van de landen.
23	Collectieve sector	De minister van BZK en de regeringen van de landen wijzen iedere twee jaar, na advies van het CBS van de landen i.s.m. het CBS van Nederland, aan welke rechtspersonen tot de collectieve sector behoren. De regering rapporteert jaarlijks voor 1 april aan het college over de voorlopige jaarcijfers over het voorgaande kalenderjaar van de collectieve sector.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
25	Buitengewone gebeurtenissen	Indien nodig in verband met herstel van schade door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de regering in overeenstemming met een beslissing van Rijksministerraad besluiten af te wijken van de normen in artikel 15.
26	Beroep	De regeringen kunnen binnen 30 dagen na het besluit tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad beroep aantekenen. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep.
31	Nederlandse begroting	Nederlanden saneert de per 31 december 2005 bestaande schulden van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, met inbegrip van de herfinanciering van die schulden en de financiering van de rente op die schulden, tot het niveau van de voor het jaar 2005 geldende rentelastnorm en de betalingsachterstanden per 31 december 2005.
33	Evaluatie en beëindiging	De Rijksministerraad beslist vijf jaar na de inwerkingtreding van de Rft, en daarna iedere drie jaar, of en wanneer (een van) de landen een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeft na te komen. Een dergelijk besluit wordt genomen op basis van advies van een evaluatiecommissie, waarvan de Rijksministerraad gemotiveerd op gronden ontleend aan de normen in artikel 15 kan afwijken. Het advies van de evaluatiecommissie bevat onder meer: • Een oordeel over de vraag of de landen structureel voldoen aan de normen in artikel 15;[23] • Een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan; • Een oordeel of de toepassing van de normen in artikel 15 zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen; • Indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van de Rft nodig is, aanbevelingen over maatregelen die bevorderen dat de landen aan de normen kunnen voldoen;

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Rijkswet financieel toezicht.

- A.4 Met de Rft in 2010 is het College financieel toezicht (Cft) ingesteld. Het college bestaat uit vier leden waaronder een voorzitter. De leden worden benoemd door de Rijksministerraad. Het college wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door een secretaris en secretariaatsmedewerkers. Het secretariaat ondersteunt tevens het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het College Aruba financieel toezicht. De kosten van het Cft worden gedragen door Nederland.

Tabel 5 Begroting en realisatie kosten Colleges financieel toezicht (waaronder Cft Curaçao en Sint Maarten) en secretariaat.

Miljoen €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	2,5	2,6	3,1	3,0	3,0	2,8	2,7	3,4	4,0	4,0	4,4	4,6	4,5	4,7	4,1	4,9
Realisatie	1,5	2,3	3,3	3,0	2,8	3,0	2,6	3,8	4,1	3,9	4,1	3,9	3,8	3,6	3,6	2,0

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van gegevens van het ministerie van BZK.

B. Activiteiten

- B.1 In vervolg op de Slotverklaring van 2006 is in bestuurlijke akkoorden en door ambtelijke werkgroepen nadere invulling gegeven aan de vormgeving van het financieel toezicht. Dit mondde uit in het Besluit financieel toezicht van 2008 en de Rft van 2010.
- B.2 Centraal in de doelstellingen van de Rft staan de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer van de landen die zijn opgesteld in 2006 en de uitvoering die daaraan sindsdien is gegeven. Financieel beheer heeft betrekking op de begrotings- en verantwoordingscyclus. De implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer bevatten gedetailleerde planningen en begrotingen van middelen en mensen benodigd voor de uitvoering en de realisatie van activiteiten. Deze implementatieplannen zijn gericht op:
  - Het inlopen van achterstanden in het opstellen van de jaarrekeningen van de landen en het opstellen van een startbalans;
  - Het opstellen van realistische en financierbare begrotingen;
  - Het inrichten van een begrotings- en verplichtingenadministratie;
  - Het versterken van de financiële functie;
  - Het opstellen van meerjarenbeleidsplannen en meerjarencijfers;
  - Het opleggen en innen van achterstallige belastingen;
  - Het versterken van de organisatie van het belastingapparaat (belastingdienst);
  - Het aanbrengen van een duidelijke rolverdeling tussen politiek en ambtelijk apparaat en een scheiding tussen beleid en uitvoering;
  - Het opstellen van een *corporate governance code* voor overheids-nv's, stichtingen en fondsen.

  In de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat de verbeteringen in het financieel beheer 'op de kortst mogelijke termijn' zouden worden geïmplementeerd. Sinds het opstellen van de

[23] Volgens de Rft voldoet een land structureel aan de normen als het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd.

implementatieplannen zijn door landen, het Cft en Nederland activiteiten ondernomen gericht op de realisatie van deze plannen.

- B.3 Uit de Rft vloeit voort dat het Cft geregeld gevraagde en ongevraagde adviezen verstrekt aan de landen met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen, en anderszins. Deze adviezen kunnen aanleiding zijn tot reacties en het aanpassen van begrotingen, beleidsplannen en processen door de landen.
- B.4 Er zijn in de Rft verschillende omstandigheden gedefinieerd die aanleiding kunnen zijn voor verzending door het Cft van een bericht aan de Rijksministerraad. Dit bericht kan al dan niet gepaard gaan met een advies tot het geven van een aanwijzing. Daarnaast verstrekt het Cft informatie en adviezen aan de Rijksministerraad. Adviezen en berichten aan de Rijksministerraad vinden plaats door tussenkomst van de minister van BZK. Op basis hiervan kan de Rijksministerraad een aanwijzing geven aan de regeringen van de landen.[24]
- B.5 Naast de interactie tussen het Cft en de landen zoals die voortvloeit uit de bepalingen in de Rft, werken het Cft, de landen en het ministerie van BZK samen om de doelstellingen van de Rft en bredere financiële en economische doelstellingen te realiseren.
- B.6 Er worden door de Rijksministerraad commissies ingesteld die evaluaties uitvoeren van de Rft en daarover rapporteren en adviseren aan de Rijksministerraad.[25] Deze evaluaties zien toe op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft. De evaluaties dienen ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht.

C. Output

De directe beoogde beleidsresultaten die volgen uit de Rft zijn de volgende:

- C.1 De landen voldoen aan de financiële normen in artikel 15 van de Rft:
  - Een sluitende gewone dienst van de begroting;
  - Een sluitende kapitaaldienst van de begroting rekening houdend met geldleningen;
  - Geen overschrijding van de rentelastnorm;
  - De begrotingen zijn volledig, toereikend, ordelijk en controleerbaar.
- C.2 Wanneer uit de uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal over de begroting, en/of uit de vastgestelde jaarrekening, blijkt dat er sprake is van een tekort op de gewone dienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, dan dient de regering van het betreffende land aan te geven welke maatregelen worden getroffen ter compensatie de tekorten of overschrijdingen.
- C.3 Nederland schrijft in op geldleningen op basis van advies van het Cft. Bij dit advies beoordeelt het Cft of wordt voldaan aan de normen in artikel 15 en aan de afspraken over verbetering van het financieel beheer, voor zover deze laatste betrekking hebben op het aantrekken van leningen.
- C.4 De uitvoering van de begroting wordt tijdig en adequaat verantwoord.
- C.5 Er is sprake van een verbeterd financieel beheer conform de implementatieplannen (plannen van aanpak voor verbetering van het financieel beheer).

D. Outcome

- D.1 Het centrale beoogde maatschappelijke effect van de Rft is dat de instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.
- D.2 Samenhangend met dit centrale beoogde maatschappelijke effect is de doelstelling zoals geformuleerd in de bestuurlijke akkoorden dat borging van financieel toezicht nodig is om de financiële huishouding van de landen blijvend op orde te krijgen ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, te zorgen voor deugdelijk begrotingsbeleid en een ordentelijk financieel beheer.

E. Impact

Uit de documentatie kunnen verschillende beoogde langetermijngevolgen worden afgeleid, die waren voorzien met de schuldsanering.

[24] Het Cft heeft vier keer aan de Rijksministerraad een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing, waarvan tweemaal aan Curaçao (in 2012 en 2019) en tweemaal aan Sint Maarten (in 2015 en 2017). De twee adviezen voor Curaçao en het advies van 2015 voor Sint Maarten leidden tot een aanwijzing, het advies voor Sint Maarten van 2017 niet. De Rijksministerraad heeft in 2019 besloten de aanwijzing aan Sint Maarten te verlengen. Curaçao tekende Kroonberoep aan tegen de aanwijzingen van 2012 en 2019. Dit leidde tot wijzigingen van de aanwijzingen. In 2015 had Curaçao volledig aan de aanwijzing van 2012 voldaan (bron: halfjaarrapportage Cft Curaçao en Sint Maarten: januari 2015 – juni 2015). De aanwijzing van 2019 wordt nog wel als toetsingskader gebruikt door het Cft.

[25] Een samenvatting van de resultaten van deze evaluaties is gegeven in de paragraaf 'Eerdere evaluaties' aan het einde van dit hoofdstuk.

- E.1 Ten eerste dat met de Rft, in samenhang met de schuldsanering en met hervormingen op sociaaleconomisch terrein, er sprake dient te zijn van houdbare overheidsfinanciën.[26]
- E.2 Een tweede beoogd langetermijngevolg van de Rft dat kan worden afgeleid uit de documentatie is structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Deze structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling wordt bereikt doordat gezonde overheidsfinanciën ervoor zorgen dat beide landen voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs.[27]
- E.3 Een derde beoogd langetermijngevolg van de Rft dat kan worden afgeleid uit de documentatie is het bevorderen van de autonomie van Curaçao en Sint Maarten.

2.3 Eerdere evaluaties

Er hebben in het kader van artikel 33 van de Rft drie evaluaties plaatsgevonden, in 2015, in 2018 en in 2021.[28] De evaluaties zien toe op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft en dienen ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht.

Evaluatie Rft 2015

De eerste evaluatie vond plaats in 2015 en betrof de jaren 2010 tot en met 2014. In deze evaluatie oordeelde de evaluatiecommissie dat Curaçao en Sint Maarten in deze vijf achtereenvolgende jaren niet hebben voldaan aan de normen in artikel 15 en dat er voor de Rijksministerraad geen aanleiding was om te besluiten dat de landen een of meer verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven na te komen. Daarbij werd voorts geconcludeerd dat er geen omstandigheden waren die niet aan Curaçao en Sint Maarten te wijten waren en die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan in de betreffende periode.

De evaluatiecommissie benoemde als een mogelijke, strikte interpretatie van de normen van artikel 15 dat deze alleen gelden voor de vastgestelde begroting aan het begin van het begrotingsjaar. Toch was de commissie van mening dat de landen zich ook gedurende het begrotingsjaar zouden moeten houden aan de normen van artikel 15. Naast het financieel beheer zouden dus ook de begrotingsuitvoering en -verantwoording meegewogen moeten worden. Hiervoor kan dus pas aan de norm getoetst worden als het volledige begrotingsjaar is afgerond.

Volgens de commissie staan de normen uit artikel 15 namelijk niet op zichzelf, maar zijn ze ingebed in de gehele begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording. Tijdens de uitvoering kan dus blijken dat de begroting niet meer aan de normen voldoet. Bij goed financieel beheer zou volgens de evaluatiecommissie de begrotingsuitvoering sluitend blijven door tussentijds bij te sturen. Aanbevolen werd onder meer:

- richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen waarmee de landen gericht naar het perspectief toewerken dat het toezicht op basis van de Rft beëindigd kan worden;
- te investeren in een model waarin Curaçao en Sint Maarten hun eigen bestaande instituties, aangevuld met mogelijke nieuwe instituties, zodanig versterken dat ook die beschikken over zekere dwingende bevoegdheden;
- de verschillende trajecten ter versterking van het financieel beheer ook na 2015 met kracht voor te zetten;
- een aan de schuldquote gerelateerde norm voor het bepalen van de leningenruimte te introduceren in de eigen regelgeving van de landen en hierop de eigen instituties te laten toezien;
- de volgende evaluatie na drie jaar te laten plaatsvinden.

Naar aanleiding van de evaluatie in 2015 besloot de Rijksministerraad het advies van de evaluatiecommissie over te nemen. Dit betekende dat voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015 alle verplichtingen die volgen uit de Rft, van toepassing bleven. Ook besloot de Rijksministerraad om de aanbevelingen die zijn gedaan in gezamenlijkheid met de landen uit te werken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou daartoe het initiatief nemen met het streven om begin 2016 de resultaten ter besluitvorming voor te leggen aan de Rijksministerraad.

[26] Wat houdbare overheidsfinanciën zijn, is niet gedefinieerd. In het empirische deel van deze evaluatie wordt het begrip houdbare overheidsfinanciën – mede op basis van relevante literatuur en gesprekken met deskundigen – gedefinieerd.
[27] Uit de beleidstheorie blijkt dat werd gesproken over investeringen, waar het zowel investeringen als consumptieve uitgaven op deze terreinen betreft.
[28] Dit betreft de evaluaties waarop onderdeel B.6 van de beleidstheorie betrekking heeft.

Evaluatie Rft 2018

De tweede evaluatie vond plaats in 2018 en betrof de jaren 2015 tot en met 2017. In deze evaluatie constateerde de evaluatiecommissie dat Sint Maarten en Curaçao in de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft. De evaluatiecommissie oordeelde dat het financieel toezicht voor beide landen moest worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen op grond van de Rft zou worden opgeheven. Hierbij werd geconstateerd dat voor Sint Maarten sprake was van bijzondere omstandigheden (orkaan Irma) waardoor het Sint Maarten in 2017 en 2018 toegestaan was om af te wijken van de normen.

Ook bij deze evaluatie interpreteerde de commissie de normen van artikel 15 zo dat ze niet alleen gelden voor de vastgestelde begroting aan het begin van het jaar, maar voor de hele begrotings- en jaarrekeningencyclus. De door de commissie genoemde reden was dat de normen niet op zichzelf staan maar samen met financieel beheer onderdeel zijn van de gehele cyclus, inclusief uitvoering en verantwoording. Dit koppelt de evaluatiecommissie aan het tweede en derde lid van artikel 15. Aangezien de normen van artikel 15 ook op de uitvoering en realisatie van toepassing zouden zijn, kan het dus zijn dat de begroting gedurende het jaar niet meer voldoet.

De evaluatiecommissie concludeerde dat de meeste aanbevelingen die uit de evaluatie van 2015 volgden, niet of ten dele waren opgevolgd en deed zelf onder meer de volgende aanbevelingen:

- laat de volgende evaluatie overeenkomstig artikel 33 van de Rft binnen drie jaar plaatsvinden;
- verhelder en versterk de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het financieel beheer van de landen;
- verbeter de invulling van de werkrelatie tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft;
- benader financieel beheer meer in relatie tot houdbare overheidsfinanciën en sociaaleconomische ontwikkeling;
- bespreek op bestuurlijk niveau welke facilitering Curaçao en Sint Maarten nodig hebben om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

Op basis van het advies van de evaluatiecommissie besloot de Rijksministerraad tot voortzetting van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten.

Evaluatie Rft 2021

De derde evaluatie vond plaats in 2021 en betrof de jaren 2018 tot en met 2020. De evaluatiecommissie oordeelde – evenals de voorgaande evaluatiecommissies – dat Sint Maarten en Curaçao voor de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 niet hadden voldaan aan de normen in de Rft. Daarbij werd geconstateerd dat dit deels is toe te schrijven aan bijzondere omstandigheden in beide landen in de desbetreffende jaren (orkaan Irma, sluiting van de grens met Venezuela, sluiting van de raffinaderij en Covid-19), die de landen niet kunnen worden aangerekend. Desondanks oordeelde de commissie op grond van de Rft dat het financieel toezicht voor beide landen diende te worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen in de Rft zouden worden opgeheven.

Opnieuw was de evaluatiecommissie van mening dat de normen van artikel 15 op de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus betrekking hebben. De reden voor deze conclusie was dat het Cft de normen van artikel 15, conform artikel 12 van de Rft, ook toepast op begrotingswijzigingen. Deze wijzigingen zijn in de praktijk gebaseerd op de uitvoering en realisaties. Opnieuw benadrukte de commissie bovendien de samenhang tussen de normen en het financieel beheer.

In de evaluatie werden drie aanbevelingen gedaan:

- depolitiseer de discussie over het financieel beheer, werk gezamenlijk aan verbetering van het financieel beheer en benut de landspakketten hiertoe;
- organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de sociaaleconomische ontwikkeling op lange termijn van de landen;
- neem verdere stappen richting een zakelijke en tegelijkertijd meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.

Naar aanleiding van het advies van de evaluatiecommissie besloot de Rijksministerraad om het financieel toezicht voor beide landen in zijn geheel te continueren. In het besluit tot verlenging van het toezicht onderschrijft de Rijksministerraad de eerste aanbeveling. Ten aanzien van de tweede aanbeveling onderschrijft de Rijksministerraad de tekortkomingen van het financieel toezicht langs de normen van de Rft – vooral ten tijde van economische crises – en het belang van een economisch kader voor Sint Maarten en Curaçao met een

langere termijn. De Rijksministerraad zou samen met de landen en andere relevante partijen onderzoeken waar het binnen de geldende wettelijke kaders mogelijk is om belemmeringen voor investeringen te verminderen en daar afspraken over maken. Ten aanzien van de derde aanbeveling geeft de Rijksministerraad aan het Cft als een onafhankelijk toezichthouder te zien en te concluderen dat de relatie tussen het Cft en de landen al is verbeterd.

De Rijksministerraad besloot de volgende evaluatie binnen drie jaar – uiterlijk in 2024 – te laten plaatsvinden.

2.4 Begrotingsnormen: een literatuurscan

De effectiviteit van normen en toezicht[29]

Wettelijke begrotingsnormen zijn relatief nieuw en hun populariteit is snel toegenomen. Begrotingsregels leggen restricties op die betrekking kunnen hebben op de overheidsschuld, het begrotingstekort, de uitgaven of de inkomsten van de overheid. Waar in een steekproef van veertien Latijns-Amerikaanse en Caribische landen in 2000 in totaal nog maar twee begrotingsregels van kracht waren, was dit in 2018 toegenomen tot 22.[30]

De literatuur is positief over de combinatie van begrotingsregels en onafhankelijke toezichthouders. Het hebben van begrotingsregels werkt prudent begrotingsbeleid in de hand.[31] Een panelanalyse van microstaten wijst uit dat het hebben van begrotingsregels significant samenhangt met hogere primaire saldi.[32] Deze paragraaf vat enkele publicaties samen.

Bij het implementeren van begrotingsregels moeten afwegingen worden gemaakt. Ten eerste is van belang te definiëren wat de doelstellingen zijn. Deze betreffen vaak macro-economische stabiliteit, het beheersen van de schuldquote, en het voorkomen van een zogenoemde *deficit bias*. Deze *bias* houdt in dat overheden de neiging hebben om te veel uit te geven, ook onder economisch gunstige omstandigheden.

Er zijn verschillende soorten begrotingsnormen. De meest gebruikte zijn schuldnormen, normen voor begrotingsevenwicht en uitgavennormen. Normen voor begrotingsevenwicht hebben vaak betrekking op de jaarlijkse begroting, maar kunnen ook betrekking hebben op een structureel of cyclisch gecorrigeerd saldo. Uitgavennormen beperken de overheidsuitgaven tot een nominaal bedrag, tot een percentage van het bbp of aan de hand van de jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven. Ook kunnen ze betrekking hebben op een onderdeel van de uitgaven, zoals salarissen of binnenlandse leningen, of een minimum stellen aan uitgaven aan ontwikkelingsactiviteiten.

Een valkuil van een norm kan zijn dat deze gehaald wordt door boekhoudkundige trucs in plaats van door betere begrotingsdiscipline. De kwaliteit van toezicht en transparantie beïnvloeden in hoeverre dat mogelijk is.[33] Normen verliezen mogelijk hun disciplinerende effect wanneer er niet voldoende transparantie bestaat.

Veel landen hebben een combinatie van begrotingsnormen. Veel voorkomende combinaties zijn die van een uitgavennorm met een norm voor het saldo, en van een schuldnorm met een norm voor het saldo.

De normen moeten geen procyclische werking hebben. Veel landen hebben ontsnappingsclausules in hun begrotingsnormen waarmee ze bij een natuurramp, recessie of andere exogene gebeurtenis mogen afwijken van de norm. Een geschikte tijdshorizon voor de normen kan zorgen voor een hogere flexibiliteit. Alsnog konden veel landen tijdens de coronacrisis van 2020 niet voldoen aan hun normen, waarmee de vraag opkomt of de begrotingsnormen inderdaad flexibel genoeg waren.

Een andere belangrijke overweging is de reikwijdte van de norm. Die kan betrekking hebben op de centrale overheid of op een bredere definitie van de publieke sector. Een valkuil kan namelijk zijn dat de schulden naar buiten de centrale overheid worden verplaatst en zo buiten de werking van de normen vallen.

Grote uitdagingen liggen in de implementatie, institutionele inbedding en handhaving van normen. Vaak zijn er geen directe sancties als overheden zich niet aan de normen houden. Bovendien ontbreken de juiste prikkels op naleving van de normen als een ministerie, dat zelf onderdeel is van de overheid, erop toeziet. Tegelijkertijd

[29] Dit literatuuroverzicht is gebaseerd op Bergman et al. (2016); Gootjes en de Haan (2022); Kelemen en Teo (2014); Milesi-Ferretti (2004); Okwuokei (2014); Valencia en Ulloa-Suarez (2022); Wright et al. (2017).
[30] Valencia en Ulloa-Suarez (2022).
[31] Bergman et al. (2016).
[32] Okwuokei (2014).
[33] Milesi-Ferretti (2004); Gootjes en de Haan (2022).

heeft het niet halen van de normen een negatief effect op het sentiment van de markt voor obligaties, met een hogere rente op leningen als gevolg.[34]

Een combinatie van een (grond)wet met betrekking tot de begroting en een onafhankelijke toezichthouder wordt gezien als geschikte manier om de begrotingsdiscipline te bevorderen en de normen geloofwaardig te maken. Vaak worden normen aangepast of opgeschort in tijden van crisis, omdat de regering de wetten kan wijzigen. Hierdoor ligt de feitelijke naleving van veel landen lager dan die op het eerste gezicht lijkt.

[34] Kelemen en Teo (2014).

3. Empirische toetsing

Op basis van feitenanalyse, kwalitatieve analyse en kwantitatieve analyse is getoetst in welke mate de beoogde directe beleidsresultaten (C), maatschappelijke effecten (D) en langetermijngevolgen (E) zijn gerealiseerd en vindt analyse plaats van de factoren die daarbij een rol spelen. De inputs (A) en activiteiten (B) zoals beschreven in de beleidstheorie zijn gerealiseerd en worden in de empirische toetsing niet herhaald.

3.1 Curaçao

Output

C.1: Realisatie begrotingsnormen[35]

Deze paragraaf gaat na of Curaçao aan de financiële normen van artikel 15 in de Rft heeft voldaan. Er volgen gegevens over de begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst en informatie over de rentelastnorm. De vastgestelde begrotingen van Curaçao voldeden formeel aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15 eerste lid. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. Aan de kwalitatieve normen van artikel 15 voldeed Curaçao beperkt: aan de normen uit lid twee voldeed Curaçao niet, aan de normen uit lid drie voldeed Curaçao sommige jaren wel. Andere jaren was dat onbekend.

Tabel 6 Saldo gewone dienst en kapitaaldienst van de vastgestelde begroting van Curaçao, 2011-2023 (mln. ANG)

Begroting	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo gewone dienst	51	44	0,0	0,0	127	0,0	0,0	0,0	0	-625[36]	-822	-162	0,0
Saldo kapitaaldienst	-51	162	0,0	0,0	-127	0,0	0,0	0,0	69	0,0	822	162	0,0

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- Drie begrote tekorten gewone dienst: In de jaren 2020-2022 begrootte Curaçao een tekort op de gewone dienst. Voor deze begrotingsjaren 2020, 2021 en 2022 kreeg Curaçao toestemming van de Rijksministerraad om op basis van artikel 25 af te wijken van de centrale begrotingsnorm.[37] Dit had te maken met de uitbraak van de coronacrisis in 2020. In 2020 en 2021 stonden er begrote overschotten op de kapitaaldienst tegenover de begrote tekorten op de gewone dienst. Curaçao neemt namelijk ook leningen ter dekking van tekorten op de gewone dienst op onder de kapitaaldienst.[38]
- Twee begrote tekorten kapitaaldienst: Op de kapitaaldienst was er sprake van begrote tekorten in de jaren 2011 en 2015. Tegenover de tekorten voor deze jaren stonden even grote begrote overschotten op de gewone dienst.
- Normen gelden ook voor wijzigingen: De normen hebben niet alleen betrekking op de vastgestelde begrotingen aan het begin van het begrotingsjaar, maar ook op de vastgestelde verordeningen tot wijziging van de begroting. De toetsing van punt C.2 van de beleidstheorie vergelijkt de vastgestelde begrotingen met de realisaties. Deze vergelijking is ook relevant voor de vraag of de begrotingswijzigingen aan de normen voldeden. De begrotingswijzigingen worden doorgaans namelijk vastgesteld tussen de vaststelling van de aanvankelijke begroting en de uiteindelijke verantwoording van de jaarcijfers in.
- Beperkt voldaan aan kwalitatieve normen: De begrotingen voldoen beperkt aan de normen in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) van artikel 15. Volgens de laatste twee rapporten van de evaluatiecommissies van de Rft voldeed Curaçao aan het derde lid (2015-2017) of was dat onbekend (2018-2020). Aan het tweede lid voldeed Curaçao van 2015 tot en met 2020 volgens de laatste twee evaluatiecommissies niet. De begrotingen zijn daarnaast veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen.

[35] C.1: Realisatie normen Rft (artikel 15):
- Sluitende begroting gewone dienst (ex artikel 25);
- Sluitende begroting kapitaaldienst, rekening houdend met geldleningen;
- Rentelastnorm wordt niet overschreden.

[36] De vastgestelde begroting die hier gebruikt is, dateert van september 2020. Curaçao had over 2020 eerder een vastgestelde begroting toegestuurd, maar deze voldeed niet. Zie Cft 202000125 en Cft 202100016.

[37] Cft 202100016.

[38] Zie bijvoorbeeld het advies van het Cft bij de vastgestelde begroting 2022 (Cft 202200023).

- Normen zijn haalbaar, maar worden meestal niet gerealiseerd: Betrokkenen geven aan dat de financiële normen in de Rft over het algemeen haalbaar zijn, maar dat politieke besluitvorming vaak leidt tot afwijkingen van de normen (en van de begrotingen). Zo wordt er vaak een sluitende gewone dienst begroot waarin ambtelijk ook rekening wordt gehouden met een post onvoorzien. Vervolgens sneuvelen posten onvoorzien in het politieke proces om meer bestedingsruimte te creëren op de begroting.
- Behoefte aan nadere omschrijving artikel 25: Het aanwijzingstraject waarmee Curaçao in 2019 te maken had, maakte duidelijk dat er verschillende interpretaties zijn van artikel 25 van de Rft.[39] Betrokkenen en deskundigen geven aan dat er behoefte bestaat aan een nadere omschrijving van wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden.

Tabel 7 Vergelijking tussen begrote rentelasten en rentelastnorm Curaçao.

Bedragen (mln. ANG)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begrote rentelasten	71	51	52	56	71	67	68	67	69	-*	65	71	71
Rentelastnorm	-*	109	-*	✓	✓	✓	118	-*	-*	✓	✓	141	-*

*: Geen gegevens beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- Rentelastnorm geen knelpunt: Voor de jaren waarover data beschikbaar is (2012, 2017 en 2022) lagen de rentelasten meer dan 40 procent lager dan de rentelastnorm. In 2014 tot 2016 en in 2020 en 2021 noemt het Cft niet de hoogte van de rentelastnorm, maar wel dat de rentelastnorm niet overschreden is.
- Meeste jaren betrekking op collectieve sector: De rentelastnorm geldt voor de collectieve sector en de cijfers uit bovenstaande tabel hebben daar voor de meeste jaren ook betrekking op. De begrote rentelasten voor 2011, 2013, 2014 en 2015 zijn afkomstig uit begrotingen waarbij 'sector overheid' vermeld staat. De rentelasten uit 2012, 2016 en 2017 zijn afkomstig uit publicaties die deze rentelasten koppelen aan de rentelastnorm. De rentelasten uit 2018 zijn afkomstig uit een begroting voor de geconsolideerde overheid. Alleen van de rentelasten vanaf 2019 is niet duidelijk of ze betrekking hebben op het land of op de collectieve sector.

C.2: Tekortcompensatie[40]

Curaçao begrootte van 2011 tot en met 2019 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Curaçao de meeste van die jaren echter tekorten. In 2020 tot en met 2022 begrootte Curaçao tekorten op de gewone dienst, maar de realisaties vielen in 2021 en 2022 gunstiger uit dan begroot.

Curaçao realiseerde tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten. Hoewel het cumulatieve tekort tussen 2012 en 2016 afnam, realiseerde Curaçao daarna weer voornamelijk tekorten. Het grootste gedeelte van het cumulatieve tekort bestaat uit de tekorten tijdens de coronacrisis. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of Curaçao de tijdens de coronacrisis gerealiseerde tekorten moet compenseren.

Tabel 8 Een overzicht van het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde gewone dienst voor Curaçao (realisatie minus begroting), inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Realisatie												
Baten	1.576,7	1.670,4	1.702,4	1.636,7	1.733,1	1.718,0	1.634,7	1.652,4	1.624,9	1.428,5	1.502,0	1.552,7
Lasten	1.743,0	1.743,5	1.581,5	1.594,3	1.720,7	1.702,1	1.751,5	1.710,9	1.669,2	2.147,4	1.864,7	1.529,2
Saldo	-166,3	-73,1	120,9	42,4	12,4	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-718,9	-362,7	23,5
Begroting												
Baten	1.717,7	1.723,4	1.618,2	1.695,4	1.841,8	2.499,5	2.518,8	2.506,0	1.696,9	1.349,0	1.352,0	1.550,5
Lasten	1.667,0	1.679,2	1.618,2	1.695,4	1.714,4	2.499,5	2.518,8	2.506,0	1.696,9	1.974,0	2.174,0	1.712,5
Saldo	50,8	44,2	0,0	0,0	127,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-625,0	-822,0	-162,0
Verschil												
Baten	-141,0	-53,0	84,2	-58,7	-108,7	-781,5	-884,1	-853,6	-72,0	79,5	150,0	2,2
Lasten	76,0	64,3	-36,7	-101,1	6,3	-797,4	-767,3	-795,1	-27,7	173,4	-309,3	-183,3
Saldo	-217,1	-117,3	120,9	42,4	-115,0	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-93,9	459,3	185,5

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Ministerie van Financiën Curaçao (2011-2022); vastgestelde begroting Curaçao (2011-2016, 2022), de ontwerpbegroting (2018) en het advies bij de vastgestelde begroting 2017 Curaçao van het Cft.

- Toelichting tabelsegment 'verschil': De bovenstaande tabel rapporteert de verschillen tussen respectievelijk de begrote en gerealiseerde gewone dienst. De onderste sectie getiteld 'verschil' rapporteert

[39] Artikel 25, lid 1 van de Rft: 'Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan het bestuur in overeenstemming met een beslissing daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk, besluiten af te wijken van de normen, genoemd in artikel 15.'

[40] C.2: Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd.

een negatief getal wanneer de gerealiseerde baten lager uitvallen dan de begrote baten en representeert dus ook een nadelig resultaat. Een negatief getal onder 'lasten' betekent dan een voordelig resultaat, er is immers minder uitgegeven dan begroot. Tot slot betekent een positief saldo dat er een voordelig resultaat is geboekt, het saldo is immers positiever uitgevallen dan begroot en vice versa.

- Tot corona vallen realisaties vaker tegen dan mee: In de jaren voorafgaand aan de coronacrisis waren de realisaties vaak minder gunstig dan de begrotingen. In zes van de negen begrotingsjaren van 2011 tot 2019 viel de realisatie tegen, en in drie van de jaren viel de realisatie mee. In de zes jaren met tegenvallende saldi in de periode 2011-2019 vielen steeds de baten lager uit dan begroot. De lasten vielen deze jaren soms lager en soms hoger uit dan begroot. Voor 2016 tot 2018 is de vergelijking echter moeilijk te maken omdat de begroting toen op de bredere collectieve sector betrekking had.
- Verschillen 2020-2022 maskeren realiteit: De post-coronajaren 2021 en 2022 kennen grote (positieve) verschillen. In deze jaren worden er grote verliezen op de gewone dienst begroot, met name in 2021 waar een verlies van ANG 822 miljoen begroot wordt, terwijl deze in de realiteit minder negatief uitvallen. Hierdoor ontstaat een groot positief verschil. Nog steeds zijn er echter gerealiseerde tekorten in deze jaren. In het coronajaar 2020 is het gerealiseerde tekort juist groter dan het begrote tekort. Uit de reacties van het Cft op de vierde uitvoeringsrapportages van 2020, 2021 en 2022 blijkt dat de Rijksministerraad Curaçao tekorten toestond van ANG 685 miljoen (2020)[41], ANG 488 miljoen (2021)[42] en ANG 4 miljoen (2022)[43].
- Verschillen in bepaalde jaren door externe factoren: De verschillen tussen begrote en gerealiseerde saldi kunnen zowel het gevolg zijn van het financiële beheer als van externe omstandigheden. In 2017 speelde de lening van ANG 33,5 miljoen aan luchtvaartmaatschappij Insel Air bijvoorbeeld een rol. In 2021 en 2022 was het – vooraf onzekere – economische herstel medeverantwoordelijk voor hoger uitvallende belastingbaten.

Tabel 9 Saldi op de gewone dienst van Curaçao van 2010 tot 2022 en cumulatieve tekorten (mln. ANG).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo gewone dienst	-51	-166	-73	121	42	12	16	-117	-59	-44	-719	-363	24
Cumulatieve tekorten	51	217	290	170	127	115	99	216	274	318	1037	1400	1377

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data.

- In 2016 cumulatieve tekorten beperkt: In 2016 bedroegen de cumulatieve tekorten op de gewone dienst ANG 99 miljoen. Hiermee was het cumulatieve tekort dat in 2012 nog ANG 290 miljoen was, voor het grootste deel gecompenseerd. In 2012 kreeg Curaçao een aanwijzing, onder meer om ANG 98 miljoen aan tekorten te compenseren uit 2010 en 2011. Na het Kroonberoep door Curaçao werd dit verminderd naar ANG 55 miljoen. In 2015 meldde het Cft dat Curaçao aan de compensatie uit de aanwijzing had voldaan.[44]
- Vanaf 2017 een stijgend cumulatief tekort, voornamelijk in 2020: Vanaf 2017 realiseert Curaçao weer tekorten. Hierdoor loopt het cumulatieve tekort op, dat in 2019 boven het cumulatieve tekort van 2012 is gestegen. Door de coronacrisis realiseert Curaçao de grootste tekorten tot dan toe. Daardoor zou Curaçao na 2021 ANG 1,4 miljard aan tekorten moeten compenseren. In 2022 daalde het cumulatieve tekort met ANG 24 miljoen.
- Tekortcompensatie bijhouden via egalisatiereserve: De Rijksministerraad heeft de landen in 2012 verzocht de gerealiseerde tekorten en overschotten af te trekken van, dan wel toe te voegen aan een egalisatiereserve. Deze egalisatiereserve binnen het eigen vermogen is positief als er netto overschotten zijn gerealiseerd.
- Onenigheid over tekortcompensatie tijdens corona: Betrokkenen en deskundigen hebben verschillende meningen over de vraag of Curaçao de tekorten die ontstonden tijdens de coronacrisis zou moeten compenseren. Een aangedragen argument waarom dat niet zou hoeven, is dat deze tekorten toegestaan waren volgens artikel 25 van de Rft. Curaçao zou de tekorten volgens anderen toch moeten compenseren, omdat de bepalingen in de Rft over tekortcompensatie geen onderscheid maken tussen wel of niet toegestane tekorten.

[41] Cft 202100016.
[42] Cft 202200008.
[43] Cft 202300029.
[44] Halfjaarrapportage College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten: januari 2015 – juni 2015.

C.3: Lopende inschrijving[45]

De lopende inschrijving door Nederland wordt getoetst aan de hand van de leningen die Curaçao heeft afgesloten sinds de staatkundige hervormingen. Het voordeel van de lopende inschrijving wordt vervolgens beschreven via het rentepercentage dat Curaçao betaalt. Er zijn acht jaren waarin Nederland leningen verstrekte aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Door de lopende inschrijving betaalt Curaçao een lagere rente dan andere landen in de regio. Wel zijn de liquiditeitsleningen tegen een rente van 5,1 procent in plaats van 3,2 procent geherfinancierd, waarmee Nederland volgens een bepaalde interpretatie van de Rft in strijd met de rijkswet handelt, zoals hieronder is toegelicht.

Tabel 10 Lopende inschrijving en andere leningen van Curaçao.

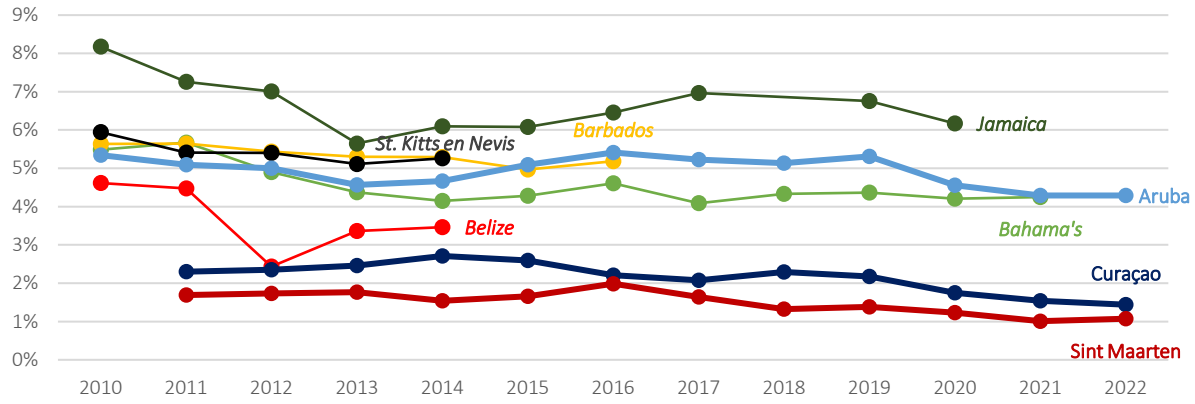
Leningen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Curaçao (mln. ANG)	**0**	**0**	**63**	**247**	**279**	**59**	**60**	**0**	**69**	**749**	**414**	**911**
• Nieuwe lening	0	0	63	247	279	59	60	0	69	668	414	0
• Herfinanciering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	82	0	911
Nederland (mln. €):												
lopende inschrijving en leningen	**-**	**-**	**25**	**177**	**147**	**30**	**39**	**0**	**51**	**417**	**254**	**14**

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft, Rijksfinancien.nl en financiële rapportages van Curaçao.

- Meeste jaren leningen: Van 2011 tot en met 2022 zijn er negen jaren geweest waarin Nederland de landen (nieuwe) leningen verstrekte via de post 'lopende inschrijving' (tot en met 2015) of 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten' (vanaf 2016). Acht keer was dat (onder andere) aan Curaçao, waarvan twee keer tijdens de coronacrisis. Curaçao is daarnaast in 2020 en 2022 leningen aangegaan door herfinanciering van bestaande leningen.
- Herfinanciering wel of niet onder de lopende inschrijving: Volgens een bepaalde interpretatie van de Rft valt de herfinanciering van leningen, ook de herfinanciering van de door Nederland verstrekte coronaleningen, onder de lopende inschrijving van de Rft. Omdat de aflossing van de aflopende schuld een kapitaaluitgave is, kan Curaçao dus de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht houden en tegelijkertijd lenen voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Curaçao echter geherfinancierd tegen een rente van 5,1 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent.[46] Nederland motiveert dit renteverschil met het argument dat zolang er geen solide akkoord ligt over de oplossing voor Ennia, er een opslag wordt gerekend voor het verhoogde risico dat Nederland op langjarige herfinanciering loopt. Volgens de redenering dat Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering heeft, zou Nederland in strijd met de Rft handelen.
- Voornamelijk investeringen: Curaçao ging de leningen van 2013 tot en met 2017 en 2019 aan voor grote investeringsprojecten, zoals het ziekenhuis. In 2020 was de lening liquiditeitssteun en in 2021 betrof het een lening voor liquiditeitssteun en een incidentele lening van ANG 170 miljoen voor de afwikkeling van de Girobank. Hoewel de Rft normen stelt voor leningen en daarmee investeringen zou kunnen beperken, is het lage investeringsniveau op Curaçao niet (volledig) aan de Rft te wijten. Curaçao realiseert in de regel namelijk lagere investeringsuitgaven dan begroot.
- Voornamelijk *bullet*-leningen: Per september 2023 bestaan de schulden van Curaçao voornamelijk uit *bullet*-leningen. Dat zijn leningen die aan het einde van de looptijd in één keer worden afgelost. Curaçao had op dat moment ANG 3,0 miljard aan *bullet*-leningen tegenover ANG 0,6 miljard aan leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen. Curaçao had ANG 0,2 miljard aan andersoortige leningen.

[45] C.3: Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer.
[46] Bron: de kamerbrief van 11 oktober 2023 en het bijbehorende nieuwsbericht van 12 oktober 2023 (zie de literatuurlijst).

Figuur 4 Gemiddeld rentepercentage (berekend als rentelasten als % van de staatsschuld) van Curaçao en andere Caribische landen.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data (Curaçao, Sint Maarten), data van het CAft en de Centrale Bank van Aruba (Aruba) en de Wereldbank (overige landen).

- Rente laag in Caribisch perspectief: Curaçao heeft dankzij de lopende inschrijving van Nederland lagere rentelasten dan veel andere landen in de regio. Curaçao had van 2011 tot en met 2022 steeds rentelasten van 1,4 tot 2,7 procent van de staatsschuld. Voor veel andere landen in de regio is dit percentage minstens 4 procent. Wel heeft Curaçao hogere rentelasten dan Sint Maarten.
- Draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën, maar verstoort de lokale kapitaalmarkt: De lopende inschrijving draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën doordat lagere rentes dan de voor Curaçao geldende marktrentes worden betaald. Dit resulteert in financiële ruimte op de begroting die er zonder lopende inschrijving niet zou zijn geweest.[47] De lopende inschrijving verstoort echter ook de lokale kapitaalmarkt omdat er de facto (nagenoeg) geen mogelijkheid meer bestaat tot beleggen in overheidspapier.

Kredietbeoordeling Curaçao

Tabel 11 Kredietbeoordelingen van Curaçao door Standard & Poor's (de andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Curaçao niet).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Standard & Poor's													
• *Long term*	A-	A-	A-	A-	A-	A-	A-	A-	BBB+	BBB	BBB-	BBB-	BBB-
• *Short term*	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-3	A-3	A-3	A-3

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Standard & Poor's (2023).

S&P geeft Curaçao in 2023 een lange termijn beoordeling van BBB-: Een BBB-beoordeling wordt door S&P beschouwd als een 'investment grade', in tegenstelling tot lagere beoordelingen die als 'speculative grade' doorgaan. Curaçao is daarmee in staat financiële verplichtingen adequaat na te komen, maar heeft wel een overgevoeligheid voor negatieve economische schokken. Het minteken geeft aan dat Curaçao zich aan de onderkant van de BBB-beoordeelde landen bevindt. De andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Curaçao niet.[48] De lange termijn kredietbeoordelingen van S&P richten zich op het vermogen en de bereidheid van een land om op lange termijn aan alle verplichtingen te voldoen, zowel met een lange als korte looptijd.

S&P geeft Curaçao een korte termijn beoordeling van A-3 in 2023. Een land met een A-3 beoordeling heeft adequate capaciteiten om te voldoen aan financiële verplichtingen, maar met een overgevoeligheid voor negatieve economische schokken en veranderende economische omstandigheden. Tot en met 2019 werd Curaçao beoordeeld met een A-2 beoordeling, die tijdens de coronacrisis verslechterde door hogere tekorten en een hogere schuld(quote).[49] De korte termijn beoordelingen van S&P richten zich op het vermogen van een land om aan alle korte termijn schulden te kunnen voldoen wanneer deze hun looptijd bereiken.

De kredietbeoordeling van Curaçao is aantal keer bijgesteld. In 2019 werd de beoordeling van Curaçao bijgesteld van A- naar BBB+. S&P gaf aan lagere economische groei en verminderde begrotingsprestaties te verwachten vanwege de onzekerheid over de toekomst van de Isla-raffinaderij.[50] Begin 2020 werd de beoordeling van Curaçao opnieuw bijgesteld naar beneden, naar BBB. Ditmaal waren aanhoudende economische en financiële uitdagingen, trage vooruitgang op het gebied van hervormingen en zwakke begrotingen de oorzaak. Naar aanleiding van de coronacrisis werd aan het einde van 2020 de beoordeling verder naar beneden bijgesteld, naar BBB-.[51]

[47] Zie paragraaf 3.4 voor een kwantitatieve analyse van de effecten van de lopende inschrijving.
[48] S&P Global Ratings (2023).
[49] S&P Global Ratings (2023).
[50] S&P Global Ratings (2019).
[51] S&P Global Ratings (2020).

C.4: Tijdige verantwoording[52]

Deze sectie toetst de tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting aan de hand van de datums waarop Curaçao de begroting en de vierde uitvoeringsrapportage aan het Cft heeft gestuurd. Curaçao is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest, hoewel meestal minder dan een maand. Curaçao verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat en altijd minder dan een maand te laat. De vastgestelde jaarrekeningen heeft Curaçao altijd te laat aangeleverd. Vanaf 2019 zijn nog geen vastgestelde jaarrekeningen aangeleverd.

Tabel 12 Datum van ontvangst door het Cft van de vastgestelde begroting, de vierde uitvoeringsrapportage (UR)/Financiële Maand Rapportage (FMR) over december en de vastgestelde jaarrekening van Curaçao.

Ontvangst	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	-*	2-2-'12	26-2-'13	9-1-'14	29-12-'14	31-12-'15	13-1-'17	3-1-'18	2-1-'19	15-1-'20	7-1-'21	9-3-'22	23-1-'23
4e UR/FMR	-*	15-2-'13	14-2-'14	24-2-'15	2-3-'16	8-3-'17	15-2-'18	19-2-'19	13-2-'20	11-2-'21	15-2-'22	8-3-'23	n.v.t.
Jaarrekening	24-4-'17	3-1-'18	3-1-'18	16-2-'21	16-2-'21	12-2-'21	12-2-'21	12-2-'21	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft.

- Te laat met de begroting: Curaçao is sinds 2012 nooit op tijd geweest met het toesturen van de vastgestelde begroting aan het Cft. Op 15 december moet het Cft een vastgestelde begroting ontvangen, maar Curaçao stuurde de begroting altijd later. Wel kwam de begroting vaak binnen enkele weken na de deadline. Op het moment waarop de deadline verstreek was er dus wel zicht op een begroting.
- Vierde uitvoeringsrapportages zes van de elf jaar niet of nauwelijks te laat: Curaçao was zes van de elf jaren waarover er data beschikbaar zijn ofwel op tijd met het toesturen van de vierde uitvoeringsrapportage, of minder dan een week te laat. De analyse richt zich omwille van de overzichtelijkheid alleen op de vierde uitvoeringsrapportages, die op het volledige begrotingsjaar betrekking hebben. Volgens de Rft moeten de landen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage sturen aan het Cft en aan de Staten. De uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal zou dus op zijn laatst op 11 februari verzonden moeten zijn. Sinds 2012 voldeed Curaçao hier strikt genomen alleen aan bij de vierde uitvoeringsrapportage over 2020. Over vijf andere jaren was Curaçao echter minder dan een week te laat. Curaçao was altijd minder dan een maand te laat.
- Jaarrekeningen altijd te laat: Volgens de Rft sturen de landen de vastgestelde jaarrekening op uiterlijk 31 augustus van het volgende jaar naar het Cft. Curaçao was steeds echter te laat, meestal meerdere jaren: het Cft ontving de vastgestelde jaarrekeningen over 2010 en 2011 op 4 april 2017 en die over 2012 en 2013 op 3 januari 2018. De jaarrekeningen over 2014 tot en met 2018 ontving het Cft in februari 2021. De jaarrekeningen vanaf 2019 zijn nog niet vastgesteld.

C.5: Verbeterd beheer[53]

De beoogde verbetering van het financieel beheer is tot nu toe uitgebleven. Bij deskundigen en betrokkenen leeft het beeld dat het financieel beheer nauwelijks verbeterd is. Daarnaast is het begrotingsjaar waarover er een goedkeurende accountantsverklaring wordt nagestreefd, inmiddels uitgesteld van tot 2026.

Het verbeteren van het financieel beheer kan veel tijd kosten. Ook in Nederland duurde het in de jaren 1980 en 1990 zeven jaar totdat het op orde was.[54]

- *Public Expenditures and Financial Accountability framework* als normenkader: In 2010 werd afgesproken het *Public Expenditures and Financial Accountability framework* (PEFA) als normenkader te gebruiken voor verbetering van het financieel beheer.
- Goedkeurende accountantsverklaring belangrijk doel: Een belangrijk onderdeel van het financieel beheer is de goedkeurende accountantsverklaring. In een brief aan de Rijksministerraad noemt het Cft een tijdige jaarrekening met goedkeurende controleverklaring de '(ultieme) toetssteen voor een goed financieel beheer'.[55] Een goedkeurende accountantsverklaring is daarmee een noodzakelijke, maar niet zonder meer voldoende voorwaarde voor goed financieel beheer. Het garandeert bijvoorbeeld niet

[52] C.4: Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting.
[53] C.5: Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen.
[54] In Nederland heeft het vanaf 1986 zeven jaar gekost om het financieel beheer in orde te krijgen. De Rijksrekening over 1978 was bijvoorbeeld pas in 1985 ingediend bij de Tweede Kamer en over begrotingsjaar 1985 hadden er maar twee begrotingen een goedkeurende accountantsverklaring. Door de Operatie Comptabel Bestel verbeterde het financieel beheer en hadden alle ministeries in 1993 een goedkeurende accountantsverklaring. Bron: Parlement.com (z.d.), een website van de stichting PDC (Parlementair Documentatie Centrum).
[55] Kenmerk Cft 201800224

doelmatigheid van het beleid of juistheid van de financiële informatie tijdens de uitvoering van de begroting.

- Geen voortgang, afspraak met Cft, doel van goedkeurende accountantsverklaring niet gehaald: Vanwege gebrek aan voortgang maakten Curaçao en het Cft in 2018 afspraken over verbetering van het financieel beheer. Op basis van een nieuw, in 2019 opgestelde *roadmap* streefde Curaçao naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening over 2021 uiterlijk per 15 oktober 2022. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Hierdoor is ook het financieel toezicht niet gebaseerd op goedgekeurde financiële cijfers.
- Nieuwe afspraken, nieuwe doelstelling als onderdeel van het landspakket: De *roadmap* richting een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening is inmiddels verlengd en op onderdelen aangepast. Doelstelling is een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening van 2026. Nederland – via de Tijdelijke Werkorganisatie van het ministerie van BZK – ondersteunt Curaçao bij het uitvoeren van de *roadmap.* In uitvoeringsagenda's wordt de voortgang gemonitord.
- Algemeen beeld is dat er nauwelijks sprake is van verbetering van het financieel beheer: Betrokkenen geven aan dat het financieel beheer van Curaçao zwak is en dat er sinds de plannen van aanpak die in 2010 zijn opgesteld, nauwelijks sprake is van een verbetering. Verbetering van het financieel beheer is nog altijd te veel een aangelegenheid van het Ministerie van Financiën van Curaçao; bij de andere ministeries is hiervoor beperkt aandacht. Het beeld is wel dat er verbeteringen op komst zijn met de inspanningen die in het kader van het landspakket worden gepleegd. Ook zijn de overheidsfinanciën transparanter dan ten tijde van de Nederlandse Antillen.

Outcome

D.1: Financieel toezicht overbodig[56]

- Financieel toezicht niet overbodig: Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Bij de beoordeling of er structureel en geheel aan de normen van artikel 15 wordt voldaan, dient volgens de memorie van toelichting bij de Rft te worden bezien in hoeverre er zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. De Rft gaat ervan uit dat als de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen, de landen zelfstandig in staat zijn een gezonde financiële huishouding te realiseren. In dit licht bezien zou het gedurende drie jaren realiseren van de normen alleen niet voldoende zijn om te besluiten tot (gedeeltelijke) opheffing van het financieel toezicht. Naast dat Curaçao niet structureel heeft voldaan aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde, en hebben de overheidsfinanciën van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld (zie ook E.1). De instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.

D.2: Structureel gezondere financiële huishouding[57]

- Financiele huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer: De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Reeds voor corona realiseerde Curaçao cumulatief over de jaren 2011 tot en met 2019 een financieel tekort en waren er vaak grote negatieve afwijkingen van de begrotingen. Dit, in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling, resulteerde erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde. Ook is het financieel beheer niet orde en zijn er sinds 2010 nauwelijks verbeteringen gerealiseerd.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de Rft geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de schuldsanering omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

[56] D.1: Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht (gedeeltelijk) overbodig maken.
[57] D.2: Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën[58]

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Curaçao. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente de groei van het bbp.

Na tekorten op de gewone dienst in 2011 en 2012, realiseerde Curaçao overschotten van 2013 tot en met 2016. Vanaf 2017 realiseerde het land echter vijf jaar achter elkaar een tekort. In 2022 realiseerde Curaçao weer een overschot op de gewone dienst.

De schuldquote van Curaçao is na de schuldsanering opgelopen: van 41 procent in 2011 tot 58 procent in 2019. De schuldquote kwam daarmee boven het schuldanker dat het IMF voor Curaçao noemt. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 77 procent, boven de door het IMF voor Curaçao berekende kritische grenswaarde van 70 procent; en ruim boven de kritische grenswaarde van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio hanteert. Deze stijging komt door meerdere jaren met hoge primaire tekorten. Daarnaast was de rente op de staatsschuld tussen 2011 en 2022 gemiddeld hoger dan de economische groei, waardoor de schuld sneller groeide dan het bbp.

Tabel 13 Een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst over de jaren heen, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	1576,7	1670,4	1702,4	1636,7	1733,1	1718,0	1634,7	1652,4	1624,9	1428,5	1502,0	1552,7
Lasten	1743,0	1743,5	1581,5	1594,3	1720,7	1702,1	1751,5	1710,9	1669,2	2147,4	1864,7	1529,2
Saldo	**-166,3**	**-73,1**	**120,9**	**42,4**	**12,4**	**15,9**	**-116,8**	**-58,5**	**-44,3**	**-718,9**	**-362,7**	**23,5**
Saldo (% van bbp)	-3,2	-1,4	2,2	0,8	0,2	0,3	-2,2	-1,1	-0,8	-16,1	-7,5	0,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Ministerie van Financiën Curaçao (2011-2022).

- **Eerst stijgende, dan dalende baten uit gewone dienst:** De bovenstaande tabel geeft de gerealiseerde gewone dienst weer van Curaçao voor de jaren 2011 tot 2022. Tot 2015 vond er een stijging plaats in de gerealiseerde baten waarmee er in die periode meer financiële ruimte ontstond voor publieke uitgaven en investeringen. Vanaf 2016 kennen de gerealiseerde baten een dalend verloop; in 2020 versterkt door de coronacrisis. Hierna volgt gedeeltelijk herstel. Het verloop van de gerealiseerde gewone dienst correleert positief met de ontwikkeling van de publieke investeringen.
- **Het saldo op de gewone dienst varieert:** Na tekorten 2011 en 2012, is sprake van overschotten tot en met 2016. Vanaf 2017 is sprake van tekorten die samenvallen met de zich verslechterende situatie in Venezuela. Tijdens de coronajaren van 2020 en 2021 verergert de financiële situatie.
- **In de beginjaren hogere inkomsten om de lasten te dekken:** Van 2011 tot 2013 stijgen de baten waardoor het saldo verbetert. Bovendien zijn de lasten in 2013 aanzienlijk lager dan in de twee jaar daarvoor zodat er een positief saldo op de gewone dienst resulteerde. Vanaf 2015 nemen de lasten toe, maar zijn die maximaal even hoog als in 2011, met uitzondering van 2020 toen de coronacrisis de overheidsuitgaven opstuwden.

Tabel 14 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Curaçao.

Variabele	Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '11-'22
Staatsschuld	% bbp	40,8%	41,2%	38,5%	39,5%	42,2%	48,8%	52,5%	56,5%	56,4%	57,8%	88,3%	91,6%	77,2%	57,5%
	Mln. ANG	2156,5	2161,3	2081,1	2149,3	2305,6	2653,1	2829,8	3041,5	3050,1	3102,8	3951,9	4428,8	4251,0	3000,5
Rentelasten	% schuld	-	2,3%	2,4%	2,5%	2,7%	2,6%	2,2%	2,1%	2,3%	2,2%	1,7%	1,5%	1,4%	**2,2%**
	Mln. ANG	-	49,8	49,0	52,9	62,5	68,8	62,4	63,1	70,0	67,5	69,0	68,1	61,2	62,0
Bbp-groei, nominaal	% groei	2,7%	-0,7%	3,1%	0,7%	0,3%	-0,3%	-1,0%	0,0%	0,3%	-0,7%	-16,7%	8,0%	13,9%	**0,3%**
Primair saldo	% bbp	-	-2,2%	-0,4%	3,2%	1,9%	1,5%	1,5%	-1,0%	0,2%	0,4%	-14,5%	-6,1%	1,5%	**-1,2%**
	Mln. ANG	-	-116,5	-24,1	173,8	104,9	81,2	78,3	-53,7	11,5	23,2	-649,9	-294,6	84,7	-48,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp), Cft-data en -adviezen (rentelasten, staatsschuld, primair saldo).

- **Schuldquote opgelopen tot 77,2 procent:** De schuldsanering verlaagde de schuldquote tot 40,8 procent in 2010. Na een (vrijwel) constante stijging bereikte de schuldquote in 2021 zijn hoogste niveau van 91,6 procent. De staatsschuld is gedefinieerd als de activa van de overheidsbalans exclusief eigen vermogen.[59]
- **Hogere schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten:** Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten van Curaçao. Tijdens de coronacrisis was er echter sprake van een

[58] E.1: Houdbare overheidsfinanciën.
[59] Het IMF en het Cft hanteren dezelfde definitie voor Curaçao.

sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit komt doordat de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun tijdens de coronacrisis renteloos was.

- Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd: Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, waardoor verschillende betrokkenen daarover verschillende beelden kunnen hebben. In de praktijk wordt vaak verwezen naar de kritische grenswaarde voor de schuldquote van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio hanteert. Daarnaast hanteert het IMF (2022) voor Curaçao een schuldanker van 55 procent met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek achtte in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent houdbaar.
- Gemiddeld genomen ligt de rente hoger dan de bbp-groei, primair saldo gemiddeld negatief: De rente is over de afgelopen twaalf jaar structureel hoger geweest dan de nominale bbp-groei in Curaçao. Onder die omstandigheden moet er een primair overschot zijn – de overheidssaldo exclusief rentelasten – om een stijgende schuldquote te voorkomen. Dat was voor Curaçao gemiddeld niet het geval. Wanneer dit een structurele situatie is valt er te spreken van een verhoogd risico op oncontroleerbare overheidsfinanciën.[60] De nominale schuld nam toe doordat Curaçao van 2013 tot en met 2017 en van 2019 tot en met 2021 geld leende, via de lopende inschrijving en door de liquiditeitsleningen van Nederland tijdens de coronacrisis. Daarnaast dreven de jaren met negatieve bbp-groei de schuldquote verder op. Toen de economie na corona heropende had de positieve bbp-groei een verlagend effect op de schuldquote, die afnam tot 77,2 procent in 2022.
- Rft draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën: Het algemene beeld dat volgt uit de interviews is dat de Rft een belangrijke bijdrage levert aan het proces om te komen tot houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het erover eens dat zonder de Rft en zonder onafhankelijk financieel toezicht, de situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën van Curaçao er slechter uit zou zien.
- Besluit om risico-opslag te hanteren bij herfinanciering liquiditeitsleningen draagt niet bij aan houdbaarheid: De verhoogde rente die Curaçao betaalt over de geherfinancierde liquiditeitsleningen vanwege de risico-opslag die Nederland rekent draagt niet bij aan het beoogde doel van houdbare overheidsfinanciën. Herfinanciering via de lopende inschrijving, en tegen de actuele rente op Nederlandse staatsleningen, zou een bijdrage leveren aan schuldhoudbaarheid.
- Meer investeringsruimte zou tot effectiviteitsverbetering leiden: Betrokkenen en deskundigen geven aan dat meer ruimte om te investeren zou kunnen bijdragen aan het realiseren van economische groei en daarmee houdbare overheidsfinanciën. Daarbij speelt de vraag hoe artikel 16, lid 4 van de Rft moet worden geïnterpreteerd[61] en of dit artikel ruimte biedt aan het Cft om voornemens tot het aantrekken van geldleningen positief te beoordelen wanneer niet aan de normen is voldaan.
- Schuld houdbaar volgens het IMF: Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Curaçao van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Curaçao als houdbaar, echter onder de voorwaarden dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primair overschot van 1,5 procent op middellange termijn; (ii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen behouden blijft; (iii) de begroting van 2023 gerealiseerd wordt; en (iv) het economisch herstel aanhoudt.

[60] Zie het rapport 'Beleidsevaluatie Schuldsanering'.
[61] Artikel 16, lid 4 van de Rft: 'Op basis van de voornemens tot het aantrekken van geldleningen, bedoeld in het eerste lid, de meldingen, bedoeld in het tweede lid, en de verstrekte informatie, bedoeld in het derde lid, beoordeelt het college of het bestuur voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15.'

***Debt sustainability analysis IMF Curaçao*[62]**
Op basis van de korte, middellange en lang termijn schattingen van het IMF loopt Curaçao een gematigd risico op staatsschuldenproblematiek. Het vooruitzicht is dat het schuldtraject in de toekomst dalingen zal laten zien en dat de bruto financieringsbehoeften zich zullen herstellen naar beheersbare niveaus. Op de middellange termijn wordt verwacht dat de staatsschuld zal afnemen. Hoewel op korte termijn een stijging van de schuldquote wordt verwacht, wordt voorspeld dat deze zal afnemen tot 65,3 procent in 2028.

In 2022 vertoonde de staatsschuld van Curaçao een aanzienlijke daling, aangedreven door een krachtig economisch herstel en aanzienlijke uitgavenvermindering, waardoor de financieringsbehoefte afnam. Voor 2023 wordt echter een toename van de schuld verwacht als gevolg van de Ennia-zaak, waarvan zowel de omvang als de aanpak onzeker zijn. Op korte termijn wordt uitgegaan van een verwachte stijging in voorwaardelijke verplichtingen van ANG 550 miljoen als gevolg van de afwikkeling van Ennia, die zal worden toegevoegd aan begrote uitgaven en de staatsschuld.

Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

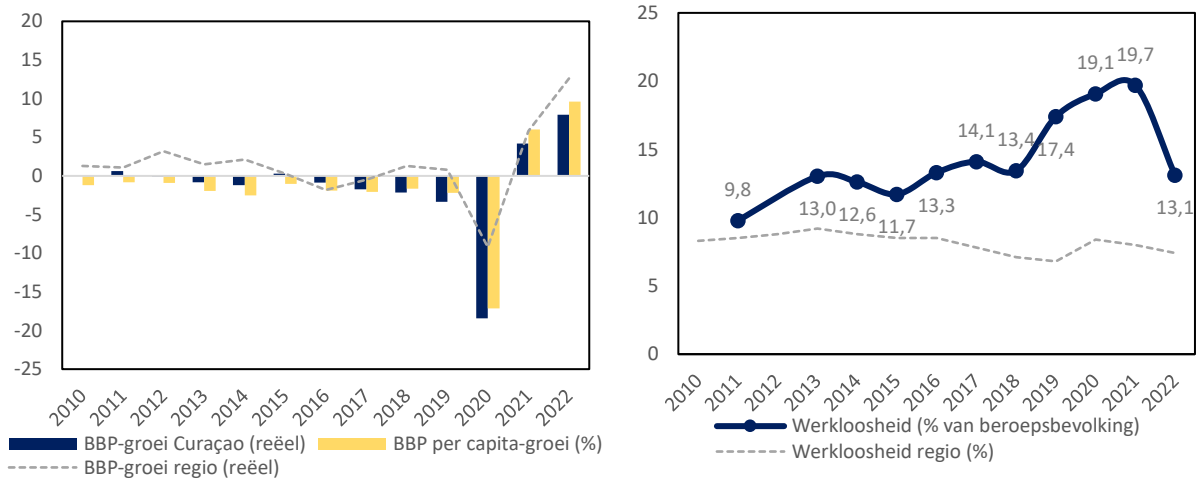
1. Behoud van huidige uitgavenverminderingen: Op de middellange termijn wordt verwacht dat het primair overschot zal convergeren naar 1,5 procent van het bbp, naarmate kapitaaluitgaven zich herstellen naar historische gemiddelden van vóór de pandemie. Dit gaat uit van het behoud van de voordelen van recente uitgavenverminderingen en handhaving van het primair overschot op de middellange termijn, evenals structurele hervormingen om financieel beheer te verbeteren.
2. Behoud van toegang tot huidige Nederlandse inschrijvingen op staatsleningen: De verwachting is dat pandemie gerelateerde liquiditeitssteun (15,5 procent van het bbp) geherfinancierd zal worden door Nederland via een langetermijnlening van 25 jaar tegen Nederlandse rentetarieven, terwijl kortlopende schulden zullen worden geherfinancierd met langlopende leningen.
3. Voortdurende minimalisering van begrotingsafwijkingen: De projecties gaan ervan uit dat onderliggende lopende uitgaven in 2023 grotendeels in lijn zijn met de begroting voor dat jaar en daardoor lager liggen dan in 2022.
4. Aanhoudend economisch herstel.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling[63]

Deze paragraaf presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het bijstandsniveau en van het minimumloon getoond.

Curaçao had een lage economische groei: de meeste jaren tot en met 2020 kromp het bbp in reële termen. Ook de werkloosheid nam toe, tot bijna 20 procent in 2021. De bevolking van Curaçao kromp. Tenminste een derde van de huishoudens in Curaçao leeft onder de armoedegrens en de inkomensongelijkheid is hoog. Tegelijkertijd stegen de bijstandsuitkeringen sinds 10-10-10 minder hard dan het prijspeil. De koopkracht van het minimumloon nam wel toe. Er is sprake van een omvangrijke informele sector.

Figuur 5 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Curaçao.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Curaçao) en Wereldbank (cijfers regio[64]).

[62] IMF Artikel IV (2023) Curaçao en Sint Maarten.
[63] E.2: Structurele sociaaleconomische ontwikkeling.
[64] Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

Tabel 15 Ontwikkeling van de bevolking van Curaçao.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	148.703	150.831	152.088	153.822	155.909	157.980	159.664	160.175	159.336	157.441	154.947	152.369	149.996

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

- **Positieve en negatieve bbp-groei in de jaren na de schuldsanering; gemiddelde groei blijft achter:** In 2010 en 2011 groeide de economie van Curaçao licht. In de jaren hierna heeft Curaçao enkel negatieve groei gekend tot na de coronajaren – met uitzondering van 2015. Per hoofd daalde het reële bbp zelfs ieder jaar tussen 2010 en 2020. De geopolitieke ontwikkelingen in Venezuela en de sluiting van de olieraffinaderij speelden hierbij een belangrijke rol. Tijdens de coronacrisis in 2020 kromp het bbp met meer dan 18 procent. In 2021 en 2022 vond er een gedeeltelijk herstel plaats met groeicijfers van respectievelijk 4,2 en 7,9 procent. De gemiddelde economische groei van Curaçao in de periode tot de coronacrisis blijft achter bij het – reeds lage – gemiddelde economische groeicijfer van de Caribische regio. Voorts is Curaçao harder getroffen door de coronacrisis dan de meeste andere Caribische landen.[65]
- **Bevolkingskrimp**: De slechte economische situatie heeft daarnaast gezorgd voor een bevolkingskrimp. Tussen 2010 en 2017 steeg de bevolking van Curaçao van 148.703 inwoners naar 160.175 inwoners (toename van 7,7 procent). Vanaf 2018 daalde de bevolking jaar na jaar om in 2023 uit te komen op 148.925 inwoners – een daling van 7,0 procent ten opzichte van 2017. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door emigratie.[66]
- **Stijgende trend in de werkloosheid tot aan het herstel na de coronacrisis:** Tussen 2011 en 2013 is er sprake geweest van een kleine stijging in de werkloosheid. Tot 2015 daalde de werkloosheid mild, om vervolgens weer te stijgen tot 2021. Vlak voor en tijdens de Coronacrisis waren deze stijgingen het hoogst. Na de heropening van de economie herstelde de werkloosheid zich tot ongeveer het niveau van 2018.
- **Werkloosheid hoger dan regionaal gemiddelde**: Op Curaçao ligt de werkloosheid structureel hoger dan in de regio. In de jaren na de schuldsanering loopt dit verschil verder op en het piekt tijdens de coronajaren. Waar de regio in de nasleep van de coronacrisis slechts een licht herstel laat zien in de werkloosheid, herstelt de werkloosheid in Curaçao zich sterker. Hierdoor komen de verschillende niveaus iets dichter bij elkaar en ligt het verschil in 2022 op 5,7 procentpunt (13,1 procent voor Curaçao en 7,4 procent als regionaal gemiddelde).
- **Eén op de drie huishoudens in armoede**: Volgens het Curaçaose CBS had 32 procent van de huishoudens in 2017 een inkomen onder de armoedegrens. In 2011 was dit 25 procent.
- **Hoge ongelijkheid**: De Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, was volgens het Curaçaose CBS in 2017 42,5 procent. Hierbij betekent 100 procent volledige ongelijkheid en 0 procent volledige gelijkheid. Nederland had in hetzelfde jaar volgens data van de Wereldbank een coëfficiënt van 28,5 procent.
- **Omvangrijke informele sector**: In 2005 werkte naar schatting 21 procent van de werkenden in de informele sector. Dat betekent dat 21 procent van de werkenden geen contract had dat aan de arbeidswetgeving voldeed, of niet bij een geregistreerd bedrijf werkte. In 2017 schatte het CBS het informele gedeelte van de arbeidsmarkt op 40 procent. Met de stroom Venezolaanse vluchtelingen is de omvang van de informele economie naar verwachting gegroeid.

Tabel 16 Het minimumloon, de basis-bijstandsuitkering (beide in ANG) en de inflatie op Curaçao.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.304	1.304	1.330	1.373	1.373	1.412	1.420	1.559	1.589	1.623	1.666	1.666	1.666	1.853
Bijstandsuitkering†	342	342	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	457
Inflatie	2,8%	2,3%	3,2%	1,3%	1,5%	-0,5%	0,0%	1,6%	2,6%	2,6%	2,2%	3,8%	7,4%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.

† Dit bijstandsuitkering is omgerekend naar maanden.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Sociaal Economische Raad van Curaçao, nationale of eilandelijke wetgeving, de website van het land, Van der Ende et al. (2020) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- **Aanzienlijke stijging van het minimumloon in de afgelopen 13 jaar:** Het minimummaandloon is in dertien jaar tijd gestegen van ANG 1304 naar ANG 1853 (+ ANG 549, of 42 procent).
- **Minimumloon steeg harder dan het algemeen prijspeil:** In totaal is het minimumloon gestegen met 42 procent tussen 2010 tot 2023, terwijl het algemeen prijspeil is gestegen met 35,3 procent over de periode 2010 tot en met 2022. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een stijging doorgemaakt. In de jaren na de schuldsanering werd het minimumloon de meeste jaren verhoogd. De grootste stijging van het minimumloon vond plaats in 2023 na het coronaherstel.

[65] Van Buiren en Gerritsen (2020).
[66] Mak en Van Buiren (2023). Antilliaans Dagblad. (2023, 16 april). *'Voorzieningen onder druk'*.

In deze jaren was sprake van hoge inflatie, waardoor de overheid genoodzaakt was de minimumlonen te verhogen.[67] Vanaf 2010 vertoonde de werklosheid een opwaartse trend.

- Bijstandsuitkering steeg minder hard dan het minimumloon: De bijstandsuitkering steeg tussen 2010 en 2023 van ANG 342 tot 457 per maand (+ ANG 115, of 34 procent). De bijstandsuitkering steeg procentueel minder hard dan het minimumloon. Verder is te zien dat de stijging in de bijstandsuitkering bijna uitsluitend plaatsvond in 2023, toen de uitkering met ANG 105 per maand steeg. In de jaren daarvoor steeg de uitkeringssom per maand met hooguit ANG 10.

E.3: Bevorderen autonomie[68]

In 2010 startte Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk. De instelling van het financieel toezicht en de schuldsanering waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo werd met het financieel toezicht beoogd de instituties van Curaçao zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Curaçao zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren. De met de schuldsanering gegeven financiële verlichting diende te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de Rijkswet financieel toezicht– in samenspel met de schuldsanering – heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Curaçao.

- Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar meer aandacht was nodig voor economische hervormingen: Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Curaçao, levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid Curaçao in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Curaçao draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land.
  Er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat met de instelling van het financieel toezicht en met de schuldsanering, er een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden. Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan zouden de Rft en het financieel toezicht doeltreffender en doelmatiger zijn geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van autonomie. Met het uitstellen van hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, zijn de noodzakelijke ingrepen sindsdien zwaarder worden.

3.2 Sint Maarten

Output

C.1: Realisatie begrotingsnormen[69]

Deze paragraaf gaat na of Sint Maarten aan de financiële normen van artikel 15 van de Rft heeft voldaan. Er volgen gegevens over de begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst en informatie over de rentelastnorm. De vastgestelde begrotingen van Sint Maarten voldeden formeel aan de financiële begrotingsnormen van artikel 15. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de

[67] Publicatieblad 2022/143; Hier wordt gespecificeerd dat de minimumloonstijging uitgevoerd werd met oog op het behoud van koopkracht.
[68] E.3: Bevorderen autonomie.
[69] C.1: Realisatie normen Rft (artikel 15):
- Sluitende begroting gewone dienst (ex artikel 25);
- Sluitende begroting kapitaaldienst, rekening houdend met geldleningen;
- Rentelastnorm wordt niet overschreden.

rentelastnorm werd niet overschreden. Aan de kwalitatieve normen van artikel 15 voldeed Sint Maarten niet: Sint Maarten voldeed niet aan de normen uit lid twee en in sommige jaren ook niet aan de normen uit lid drie. Andere jaren was dat onbekend.

Tabel 17 Begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst van de vastgestelde begroting van Sint Maarten, 2011-2023 (mln. ANG).

Begroting	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo gewone dienst	-*	0	0	0	0	25	20	-200	-71	-263	-241	-124	0
Saldo kapitaaldienst	-*	0	0	0	0	0	0	0	-*	-*	0	0	0

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- Vijf begrote tekorten gewone dienst: De meeste jaren waarover cijfers beschikbaar zijn, begrootte Sint Maarten een evenwicht of een overschot op de gewone dienst. De Rijksministerraad heeft in maart 2018 vanwege de verwoesting van orkaan Irma toestemming gegeven om op basis van artikel 25 af te wijken van de normen van artikel 15, voor de begrotingsjaren 2017 en 2018.[70] Ook voor begrotingsjaren 2019 tot en met 2022 heeft Sint Maarten toestemming gekregen van de Rijksministerraad om op basis van artikel 25 af te wijken van de centrale begrotingsnorm.[71]
- Kapitaaldienst in evenwicht: In de jaren waarover er cijfers beschikbaar zijn, begrootte Sint Maarten altijd een evenwicht op de kapitaaldienst.
- Normen gelden ook voor wijzigingen: De normen hebben niet alleen betrekking op de vastgestelde begrotingen aan het begin van het begrotingsjaar, maar ook op de vastgestelde verordeningen tot wijziging van de begroting. De toetsing van punt C.2 van de beleidstheorie vergelijkt de vastgestelde begrotingen met de realisaties. Deze vergelijking is ook relevant voor de toetsing of de begrotingswijzigingen aan de normen voldeden. De begrotingswijzigingen worden doorgaans namelijk vastgesteld tussen de vaststelling van de aanvankelijke begroting en de uiteindelijke verantwoording van de jaarcijfers in.
- Niet voldaan aan kwalitatieve normen: De begrotingen voldoen niet aan de normen in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) van artikel 15. Volgens de laatste twee rapporten van de evaluatiecommissies van de Rft voldeed Sint Maarten niet aan het derde lid (2015-2017) of was dat onbekend (2018-2020). Aan het tweede lid voldeed Sint Maarten van 2015 tot en met 2020 volgens de laatste twee evaluatiecommissies niet. De begrotingen zijn daarnaast veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen.
- Tekortkomingen in de meerjarenbegroting 2023: Het Cft constateerde bij de vastgestelde begroting voor 2023 dat de kapitaaldienst geen meerjarenraming bevatte en dat de gewone dienst op de meerjarenbegroting te weinig overschotten vertoonde. Sint Maarten zegde toe deze tekortkomingen in een begrotingswijziging op te lossen.

Tabel 18 Vergelijking tussen begrote rentelasten en rentelastnorm, voor zover er cijfers beschikbaar zijn.

Bedragen (mln. ANG)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begrote rentelasten	-*	15	11	11	13	14	14	14	-*	13	12	12	12
Rentelastnorm	-*	28	29	31	31	-*	32	-*	✓	✓	-*	-*	33

*: Geen gegevens beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- Rentelastnorm niet overschreden: De rentelastnorm is tot nu toe geen knelpunt gebleken op de begroting. Bovenstaande tabel laat de rentelasten en de rentelastnorm zien voor zover die gepubliceerd zijn. In de zes jaren waarin beide cijfers bekend zijn, bedroegen de begrote rentelasten hooguit de helft van de begrote rentelastnorm. Voor de jaren 2021 tot 2023 hebben de bedragen echter betrekking op het land Sint Maarten in plaats van op de collectieve sector. Ook voor 2019 en 2020 vermeldt het Cft dat Sint Maarten aan de rentelastnorm voldoet.

C.2: Tekortcompensatie[72]

Sint Maarten begrootte van 2012 tot en met 2017 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Sint Maarten de meeste van die jaren echter tekorten. Van 2018 tot en met 2022 begrootte Sint Maarten tekorten op de gewone dienst, maar vielen de realisaties gunstiger uit dan begroot.

Cumulatief heeft Sint Maarten tussen 2010 en 2022 ANG 655 miljoen aan tekorten gerealiseerd. Hoewel er in 2012 en 2013 cumulatief geen tekort meer was, realiseerde Sint Maarten daarna alleen maar tekorten. De

[70] Cft 201800103.
[71] Cft 201900117; Cft 202300033.
[72] C.2: Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd.

grootste tekorten werden gerealiseerd tijdens en na de orkanen in 2017 en tijdens en na de uitbraak van corona in 2020. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of de landen de tijdens de coronacrisis, of tijdens andere zware schokken gerealiseerde tekorten moeten compenseren.

Tabel 19 Een overzicht van het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde gewone dienst voor Sint Maarten (realisatie minus begroting), inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Realisatie												
Baten	402,6	450,9	489,5	429,7	459,3	473,0	407,3	378,2	453,0	388,1	429,4	439,7
Lasten	407,7	434,3	488,9	450,2	468,5	481,4	568,5	499,4	473,0	568,8	524,9	478,8
Saldo	-5,1	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-8,4	-161,2	-121,2	-20,0	-180,7	-95,5	-39,1
Begroting												
Baten	-	432,5	457,9	426,7	445,0	468,2	478,1	300,3	412,8	347,4	372,0	409,0
Lasten	-	432,5	457,9	426,7	445,0	442,9	458,1	500,3	483,8	610,6	613,0	533,0
Saldo	-	0,0	0,0	0,0	0,0	25,3	20,0	-200,1	-71,0	-263,2	-241,0	-124,0
Verschil												
Baten	-	18,3	31,6	3,0	14,3	4,8	-70,8	77,9	40,2	40,7	57,4	30,7
Lasten	-	1,7	31,1	23,6	23,5	38,5	110,4	-0,9	-10,8	-41,8	-88,1	-54,2
Saldo	-	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-33,7	-181,2	78,8	51,0	82,5	145,5	84,9

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Sint Maarten (2011-2021) en 4e Uitvoeringsrapportage (2022); vastgestelde begroting Sint Maarten (2012-2017, 2022) en de jaarrekening (2018).

- Toelichting tabelsegment 'verschil': De bovenstaande tabel rapporteert de verschillen tussen respectievelijk de begrote en gerealiseerde gewone dienst. De onderste sectie getiteld 'verschil' rapporteert dus een negatief getal wanneer de gerealiseerde baten lager uitvielen dan de begrote baten en representeert dus ook een nadelig resultaat. Een negatief getal onder 'lasten' betekent dan een voordelig resultaat, er is immers minder uitgegeven dan begroot. Tot slot betekent een positief saldo dat er een voordelig resultaat is geboekt, het saldo is immers positiever uitgevallen dan begroot en vice versa.
- Sint Maarten begroot realistisch: Met name in de eerste vijf jaar – vóór aanvang van de coronacrisis en de orkaan – is er in elk jaar sprake van een sluitende begroting op de gewone dienst. Daarnaast houdt Sint Maarten zich relatief goed aan de begroting. De verschillen zijn afwisselend negatief en positief, maar tot de orkaan nooit groter dan 7,6 procent van de begroting. Daarna volgen jaren met ingrijpende onvoorziene gebeurtenissen: de orkaan kon niet begroot worden, en de effecten van de nasleep van de orkaan en van de coronacrisis zijn onzeker.
- Orkaan zorgt voor negatief verschil: De onvoorziene natuurramp in 2017 heeft een aanzienlijk effect gehad op de gerealiseerde lasten, die daardoor hoger uitvielen dan begroot.
- Positieve verschillen tussen 2018 en 2022 maskeren tekorten: In de jaren 2018 tot en met 2022 waren er voordelige verschillen tussen de begrote gewone dienst en de gerealiseerde gewone dienst. Dit kan duiden op een pessimistisch begrotingsbeleid of een aantal meevallers gedurende het jaar. In al deze jaren zijn de gerealiseerde baten hoger dan begroot en zijn de gerealiseerde lasten lager of gelijk aan de begrote bedragen. In deze jaren zijn er echter nog steeds (grote) tekorten gerealiseerd (met name in 2020). Tijdens de coronacrisis stelde de Rijksministerraad maximale tekorten vast. Uit de reacties van het Cft op de vierde uitvoeringsrapportages van 2020, 2021 en 2022 blijkt dat de Rijksministerraad Sint Maarten tekorten toestond van ANG 186 miljoen (2020)[73], ANG 174 miljoen (2021)[74] en ANG 40 miljoen (2022)[75].

Tabel 20 Saldi op de gewone dienst van Sint Maarten van 2010 tot 2022 en cumulatieve tekorten (mln. ANG).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo gewone dienst	-11	-5	17	1	-21	-9	-8	-161	-121	-20	-181	-95	-39
Cumulatieve tekorten	11	16	0	-1	20	29	37	198	319	340	520	616	655

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data.

- In 2012 en 2013 tekorten volledig gecompenseerd: In 2010 en 2011 realiseerde Sint Maarten tekorten, die door een overschot in 2012 gecompenseerd werden. In 2013 had Sint Maarten zelfs netto een cumulatief overschot.
- Vanaf 2014 een stijgend cumulatief tekort, voornamelijk in 2017, 2018 en 2020: Vanaf 2014 realiseerde Sint Maarten weer tekorten. Hierdoor ontstond er een groeiend cumulatief tekort. In 2015 kreeg Sint Maarten een aanwijzing van de Rijksministerraad, onder andere om uiterlijk in 2018 ANG 60 miljoen – volgens de toenmalige voorlopige cijfers – aan tekorten te compenseren uit de periode 2010 tot en met 2014. Ten tijde van de orkanen van 2017 en de jaren erna realiseerde het land echter aanzienlijke

[73] Cft 202100019.
[74] Cft 202200009.
[75] Cft 202300022.

tekorten. In 2019 besloot de Rijksministerraad tot verlenging van de aanwijzing uit 2015, maar werden er geen nieuwe termijnen vastgesteld. Ook tijdens de corona-uitbraak in 2020 en de jaren erna realiseerde Sint Maarten grote tekorten. Daardoor zou Sint Maarten na 2022 ANG 655 miljoen aan tekorten moeten compenseren.

- Tekortcompensatie bijhouden via egalisatiereserve: De Rijksministerraad heeft de landen verzocht de gerealiseerde tekorten en overschotten af te trekken van dan wel toe te voegen aan een egalisatiereserve. Deze egalisatiereserve binnen het eigen vermogen is positief als er netto overschotten zijn gerealiseerd.
- Onenigheid over tekortcompensatie tijdens corona: Betrokkenen en deskundigen hebben verschillende meningen over de vraag of de landen de tekorten moeten compenseren die ze tijdens de coronacrisis realiseerden. Een aangedragen argument waarom dat niet zou hoeven, is dat deze tekorten toegestaan waren volgens artikel 25 van de Rft. De landen zouden de tekorten volgens anderen toch moeten compenseren, omdat de bepalingen in de Rft over tekortcompensatie geen onderscheid maken tussen wel of niet toegestane tekorten.

C.3: Lopende inschrijving[76]

De lopende inschrijving door Nederland wordt getoetst aan de hand van de leningen die Sint Maarten heeft afgesloten sinds de staatkundige hervormingen. Het voordeel van de lopende inschrijving wordt vervolgens beschreven via het rentepercentage dat Sint Maarten betaalt. Er zijn zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Door de lopende inschrijving betaalt Sint Maarten een lagere rente dan andere landen in de regio. Wel zijn de liquiditeitsleningen tegen een rente van 3,4 procent in plaats van 3,2 procent geherfinancierd, waarmee Nederland volgens een interpretatie van de Rft in strijd met de rijkswet handelt, zoals hierna is toegelicht.

Tabel 21 Lopende inschrijving en andere leningen van Sint Maarten.

Leningen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sint Maarten (mln. ANG)	**26**	**0**	**0**	**176**	**0**	**26**	**22**	**83**	**33***	**174***	**129***	**316**
• Nieuwe lening	0	0	0	176	0	0	22	83	33	174	129	24
• Herfinanciering	26	0	0	0	0	26	0	0	0	0	0	292
Nederland (mln. €):												
lopende inschrijving en leningen	**0**	**0**	**25**	**177**	**147**	**30**	**39**	**0†**	**51**	**417**	**254**	**14**

*Voor sommige jaren bestaan er verschillen tussen de bedragen zoals opgenomen in de jaarrekeningen en zoals opgenomen in de overzichten van de leningenportefeuille.

†Nederland heeft de liquiditeitsleningen over 2018 niet geboekt onder de post 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten', in tegenstelling tot de liquiditeitssteun in andere jaren.

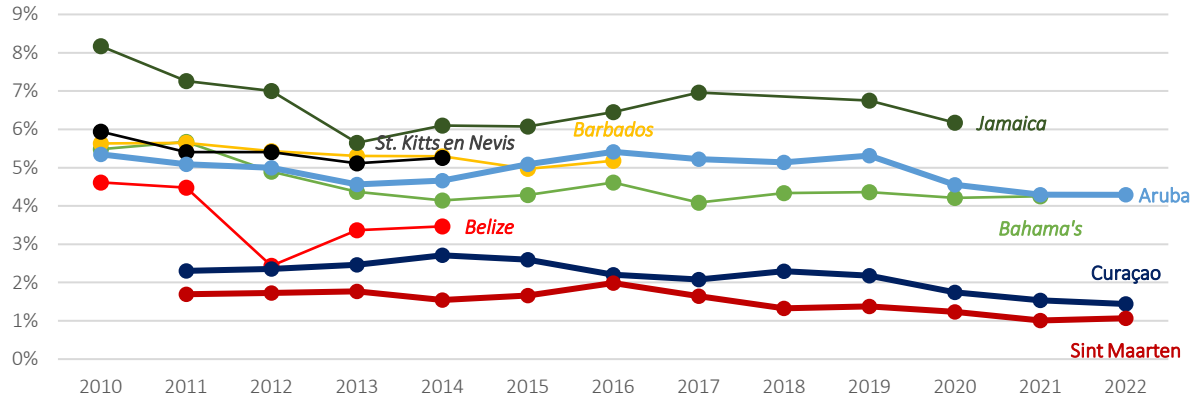
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft, Rijksfinancien.nl en financiële rapportages van Sint Maarten.

- Meeste jaren leningen: Tussen 2011 en 2022 waren er zeven jaar waarin Nederland een lening aan Sint Maarten verstrekte, waarvan drie keer tijdens de coronacrisis. Van deze zeven jaar boekte Nederland dit geleende bedrag zes keer onder de post 'lopende inschrijving' (tot en met 2015) of 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten' (vanaf 2016). Sint Maarten is ook op andere manieren leningen aangegaan dan via nieuwe leningen bij Nederland met de lopende inschrijving. Zo is Sint Maarten leningen aangegaan voor herfinanciering van bestaande leningen en als liquiditeitssteun na de orkaan.
- Herfinanciering wel of niet onder de lopende inschrijving: Volgens een bepaalde interpretatie van de Rft valt de herfinanciering van leningen onder de lopende inschrijving van de Rft. Omdat de aflossing van de aflopende schuld een kapitaaluitgave is, kan Sint Maarten dus de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht houden en tegelijkertijd lenen voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Sint Maarten echter geherfinancierd tegen een rente van 3,4 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent.[77] Volgens de redenering dat Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering heeft, zou Nederland in strijd met de Rft handelen.
- Vooral liquiditeitssteun: De leningen dienden vooral als liquiditeitssteun. In 2014 leende Sint Maarten ANG 176 miljoen om onder andere een lening voor het regeringsgebouw af te kopen, om een terrein te kopen en om kapitaalinvesteringen te doen. In 2017 leende Sint Maarten een bedrag voor kapitaalinvesteringen, dat uiteindelijk vanwege de orkaan naar liquiditeitssteun werd omgezet. De leningen in de jaren daarna zijn eveneens liquiditeitssteun. In 2019 hield het ministerie van BZK een voorgenomen

[76] C.3: Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer.
[77] Kamerbrief van 11 oktober 2023 en het bijbehorende nieuwsbericht van 12 oktober 2023 (zie de literatuurlijst).

lening van ANG 40 miljoen aan die onder meer diende ter dekking van de herstructurering van de belastingdienst.[78]

Figuur 6 Gemiddeld rentepercentage (berekend als rentelasten als % van de staatsschuld) van Sint Maarten en andere Caribische landen.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data (Curaçao, Sint Maarten), data van het CAft en de Centrale Bank van Aruba (Aruba) en de Wereldbank (overige landen).

- Rente laag in Caribisch perspectief: Sint Maarten heeft door de lopende inschrijving van Nederland lagere rentelasten dan andere landen in de regio. Sint Maarten had van 2011 tot en met 2022 steeds rentelasten van 1 tot 2 procent van de staatsschuld. Voor veel andere landen in de regio is dit percentage minstens 4 procent. Ook Curaçao heeft hogere rentelasten dan Sint Maarten. 17 procent van de leningen zijn leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen, de overige 83 procent betreffen *bullet*-leningen.
- Draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën, maar verstoort de lokale kapitaalmarkt: De lopende inschrijving draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën doordat lagere rentes dan marktrentes worden betaald. Dit resulteert in financiële ruimte op de begroting die er zonder lopende inschrijving niet zou zijn geweest.[79] De lopende inschrijving verstoort echter ook de lokale kapitaalmarkt, omdat er voor lokale financiers de facto (nagenoeg) geen mogelijkheid meer bestaat voor financiering aan de overheid.

Kredietbeoordeling Sint Maarten

Tabel 22 Kredietbeoordelingen van Sint Maarten door Moody's (andere grote kredietbeoordelaars beoordeelden Sint Maarten niet).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Moody's	Baa1	Baa1	Baa1	Baa1	Baa2	Baa2	Baa2	Baa3	Baa3	Ba2	Ba2

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Moody's (2023).

Moody's beoordeelde Sint Maarten met een Ba2 rating tot en met 2022; sinds eind 2022 beoordeeld Moody's Sint Maarten niet meer. Moody's schrijft dat obligaties met een Ba-rating speculatieve elementen hebben en onderworpen zijn aan een aanzienlijk kredietrisico. De 2 achter de rating betekent dat Sint Maarten zich in het middensegment van de Ba beoordelingen bevindt. De andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Sint Maarten niet.[80]

Moody's verlaagde kredietbeoordeling Sint Maarten naar Ba2 in 2021. De verlaagde kredietbeoordeling volgde op een geschil met Nederland. Sint Maarten liet na om op tijd een bedrag van ANG 50 miljoen af te lossen, waarvan de deadline al twee keer was uitgesteld. Deze vertraging werd veroorzaakt door het uitblijven van vooruitgang in enkele beleidshervormingen die Nederland had geëist, waaronder salarisverlagingen voor overheidsfunctionarissen op Sint Maarten.[81]

Moody's verlaagde twee keer eerder de kredietbeoordeling voor Sint Maarten. Achter de verlaging in 2019 naar een kredietbeoordeling van Baa3 zaten twee oorzaken. Allereerst een toename van de belangrijkste schuldindicatoren van Sint Maarten, als gevolg van de aanhoudende economische schokken na orkaan Irma in 2017. Als tweede werd de subsidiehulp vanuit Nederland belemmerd door wat Moody's beschrijft als 'institutionele zwakheden'. De redenen achter de verlaging naar Baa2 in 2016 waren trager dan verwachte economische groei en trager dan verwachte vooruitgang in financiële verzelfstandiging na de nieuwe status binnen het Koninkrijk van 2010.[82]

[78] Zie de adviezen van het Cft bij de vastgestelde begroting 2019 (Cft 201900117) en bij de vierde uitvoeringsrapportage 2019 (Cft 202000028).
[79] Zie paragraaf 3.5 voor een kwantitatieve analyse van de effecten van de lopende inschrijving.
[80] Moody's (2022).
[81] Moody's (2021).
[82] Moody's (2019); Moody's (2016).

C.4: Tijdige verantwoording[83]

Deze paragraaf toetst de tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting op basis van de datums waarop Sint Maarten de begroting en de vierde uitvoeringsrapportage aan het Cft heeft gestuurd. Sint Maarten is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest. Sint Maarten verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd en in de meeste gevallen minstens een week te laat. Met de vastgestelde jaarrekeningen is Sint Maarten altijd te laat geweest, maar de laatste jaren heeft er een inhaalslag plaatsgevonden.

Tabel 23 Datum van ontvangst door het Cft van de vastgestelde begroting, de vierde uitvoeringsrapportage (UR) en de vastgestelde jaarrekening van Sint Maarten.

Ontvangst	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	25-7-'11	18-4-'12	17-9-'13	22-1-'14	6-2-'15	1-4-'16	19-1-'17	11-5-'18	30-8-'19	1-5-'20	29-9-'21	1-4-'22	5-4-'23
4e UR	-*	15-2-'13	14-2-'14	10-3-'15	23-3-'16	1-2-'17	13-4-'18	6-3-'19	21-2-'20	19-2-'21	16-2-'22	15-2-'23	N.v.t.
Jaarrekening	-*	1-10-'19	30-10-'20	30-10-'20	14-4-'21	14-4-'21	9-3-'22	9-3-'22	18-1-'23	18-1-'23	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft.

- Te laat met de begroting: Sint Maarten is nooit op tijd geweest met het toesturen van de begroting aan het Cft. Op 15 december moet het Cft een vastgestelde begroting ontvangen, maar Sint Maarten stuurde de begroting altijd later.
- Uitvoeringsrapportages zes van de elf jaar minstens een week te laat: Sint Maarten was tien van de elf jaren waarover er data beschikbaar zijn te laat met het toesturen van de vierde uitvoeringsrapportage, waarvan zes keer meer dan een week. De analyse richt zich omwille van de overzichtelijkheid alleen op de vierde uitvoeringsrapportages, die op het volledige begrotingsjaar betrekking hebben. Volgens de Rft moeten de landen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage sturen aan het Cft en aan de Staten. De uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal zou dus op zijn laatst op 11 februari verzonden moeten zijn. Sinds 2012 deed Sint Maarten hier strikt genomen alleen aan bij de vierde uitvoeringsrapportage over 2016. Over vier andere jaren was Sint Maarten minder dan een week te laat. Met de uitvoeringsrapportages over 2015 en over 2017, in de nasleep van de orkanen, was Sint Maarten meer dan een maand te laat.
- Jaarrekeningen altijd te laat, inhaalslag vanaf 2019: Volgens de Rft sturen de landen de vastgestelde jaarrekening op uiterlijk 31 augustus van het volgende jaar naar het Cft. Sint Maarten was echter steeds te laat. Wel heeft er een inhaalslag plaatsgevonden vanaf 2019. Waar de vastgestelde jaarrekening over 2012 zes jaar te laat werd opgestuurd, werd de vastgestelde jaarrekening over 2020 minder dan anderhalf jaar na de deadline opgestuurd. De jaarrekeningen vanaf 2021 zijn nog niet vastgesteld.

C.5: Verbeterd beheer[84]

Het financieel beheer op Sint Maarten is weinig verbeterd en de beoogde doelen zijn niet behaald. Een gebrek aan capaciteit en automatisering spelen hierbij een rol. Betrokkenen op Sint Maarten geven aan dat het moeilijk is om leningen aan te trekken voor investeringen in automatisering.

Het verbeteren van het financieel beheer kan veel tijd kosten. Ook in Nederland duurde het in de jaren 1980 en 1990 zeven jaar totdat het op orde was.[85]

- *Public Expenditures and Financial Accountability framework* als normenkader: In 2010 werd afgesproken het *Public Expenditures and Financial Accountability framework* (PEFA) als normenkader te gebruiken voor verbetering van het financieel beheer. In 2011 is voor Sint Maarten op basis van dit kader een nulmeting uitgevoerd; en in 2013 opnieuw een doorlichting.
- Nieuw plan van aanpak in 2015; implementatie blijft achter: Ook een nieuw plan van aanpak ter verbetering van het financieel beheer leidt niet tot de beoogde verbeteringen. Gebrek aan personele capaciteit, problemen met automatisering, en de orkanen worden als oorzaken hiervan genoemd.
- Sint Maarten wil investeren in automatisering, maar mag niet: Achterblijvende automatisering wordt als een van de belangrijkste oorzaken gezien van het uitblijven van wezenlijke verbeteringen in het financieel beheer. Betrokkenen geven aan geldleningen te hebben begroot voor investeringen in automatisering, maar deze leningen niet toegekend gekregen te hebben. In 2019 hield het ministerie

[83] C.4: Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting.
[84] C.5: Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen.
[85] In Nederland heeft het vanaf 1986 zeven jaar gekost om het financieel beheer in orde te krijgen. De Rijksrekening over 1978 was bijvoorbeeld pas in 1985 ingediend bij de Tweede Kamer en over begrotingsjaar 1985 hadden er maar twee begrotingen een goedkeurende accountantsverklaring. Door de Operatie Comptabel Bestel verbeterde het financieel beheer en hadden alle ministeries in 1993 een goedkeurende accountantsverklaring. Bron: Parlement.com (z.d.), een website van de stichting PDC (Parlementair Documentatie Centrum).

van BZK een lening van ANG 40 miljoen aan waarmee onder meer de herstructurering van de belastingdienst gefinancierd werd. Hoewel de Rft normen stelt voor leningen en daarmee investeringen kan beperken, is het lage investeringsniveau op Sint Maarten niet (volledig) aan de Rft te wijten. Sint Maarten realiseert in de regel namelijk lagere investeringsuitgaven dan begroot.

- Algemeen beeld is dat er sprake is van enige verbetering van het financieel beheer: In de interviews is aangegeven dat het financieel beheer van Sint Maarten nog steeds zwak is. Wel is er sinds de plannen van aanpak die in 2006 zijn opgesteld, en hernieuwde plannen en afspraken die nadien zijn gemaakt, sprake van enige verbetering. Een gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt volgens betrokkenen een belangrijke rol bij het zwakke financieel beheer. Door het zwakke financieel beheer heeft de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) over de rechtmatigheid van de jaarrekeningen van 2014 tot en met 2020 altijd een afkeurend oordeel gegeven, en over de getrouwheid meestal ook.[86] De Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARS) gaf over deze periode altijd een afkeurend oordeel over zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Hierdoor is ook het financieel toezicht niet gebaseerd op goedgekeurde financiële cijfers.
- Verbeteringen op komst met landspakket: Betrokkenen zijn positief over de samenwerking tussen Nederland – de Tijdelijke Werkorganisatie van het ministerie van BZK – en Sint Maarten op het gebied van verbetering van het financieel beheer in het kader van het landspakket.

Outcome

D.1: Financieel toezicht overbodig[87]

- Financieel toezicht niet overbodig: Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Bij de beoordeling of er structureel en geheel aan de normen van artikel 15 wordt voldaan, dient volgens de memorie van toelichting bij de Rft te worden bezien in hoeverre er zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. De Rft gaat ervan uit dat als de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen, de landen zelfstandig in staat zijn een gezonde financiële huishouding te realiseren. In dit licht bezien zou het gedurende drie jaren realiseren van de normen alleen niet voldoende zijn om te besluiten tot (gedeeltelijke) opheffing van het financieel toezicht. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. De instituties en bestuurlijke werkwijze in Sint Maarten zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.

D.2: Structureel gezondere financiële huishouding[88]

- Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer: De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Behoudens in 2012 en 2013, realiseerde Sint Maarten tot 2018 ondanks sluitende begrotingen, ieder jaar tekorten op de gewone dienst. Dit ondanks gunstige economische ontwikkelingen. In jaren waarin afwijkingen van de financiële normen was toegestaan, waren de realisaties wel gunstiger dan de begrote tekorten. Het financieel beheer is niet op orde; er zijn sinds 2010 beperkt verbeteringen gerealiseerd.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de Rft geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de schuldsanering omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën[89]

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Sint Maarten. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente en de groei van het bbp.

Na een tekort op de gewone dienst in 2011 realiseerde Sint Maarten overschotten in 2012 en 2013. Vanaf 2014 tot en met 2022 realiseerde het land echter steeds tekorten.

[86] Zie het advies van het Cft bij de vastgestelde jaarrekeningen 2019 en 2020, kenmerk Cft 202300010.
[87] D.1: Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht (gedeeltelijk) overbodig maken.
[88] D.2: Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer.
[89] E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

De schuldquote van Sint Maarten is na de schuldsanering relatief stabiel gebleven: de schuldquote was 41 procent in 2011, of 35 procent als men corrigeert voor een trendbreuk in de bbp-data. In 2019 bedroeg de quote 36 procent. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 40 procent. De schuldquote bleef steeds lager dan het schuldanker dat het IMF voor Sint Maarten noemt. Hoewel Sint Maarten voornamelijk primaire tekorten realiseerde, was de rente op de staatsschuld meestal lager dan de economische groei. Daardoor groeide de schuld de meeste jaren minder snel dan het bbp.

Tabel 24 De gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	402,6	450,9	489,5	429,7	459,3	473,0	407,3	378,2	453,0	388,1	429,4	439,7
Lasten	407,7	434,3	488,9	450,2	468,5	481,4	568,5	499,4	473,0	568,8	524,9	478,8
Saldo	**-5,1**	**16,6**	**0,5**	**-20,6**	**-9,1**	**-8,4**	**-161,2**	**-121,2**	**-20,0**	**-180,7**	**-95,5**	**-39,1**
Saldo (% van bbp)	-0,3	0,9	0,0	-0,9	-0,4	-0,4	-7,6	-5,7	-0,8	-8,1	-3,9	-1,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Sint Maarten (2011-2021) en 4e Uitvoeringsrapportage (2022).

- Gerealiseerde lasten uit de gewone dienst harder gestegen dan baten: Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de gerealiseerde rentelasten. Over de gehele periode 2011 tot en met 2022 zijn de baten met ANG 37 miljoen gestegen (9 procent). De lasten zijn met ANG 71 miljoen echter sneller gestegen (17 procent).
- Alleen positieve saldi gerealiseerd in 2012 en 2013: In het eerste jaar na de schuldsanering realiseert Sint Maarten een klein negatief saldo van ANG 5,1 miljoen. De twee jaren daaropvolgend realiseert Sint Maarten de enige positieve saldi tussen 2011 en 2022, van respectievelijk ANG 16,6 miljoen en ANG 0,5 miljoen.
- Hoge negatieve saldi in 2017, 2018, 2020 en 2021 vanwege onvoorziene omstandigheden: In 2017 werd Sint Maarten getroffen door de orkanen Irma en Maria. De nasleep in de jaren 2017 en 2018 van deze rampen zorgde voor hogere overheidsuitgaven en lagere baten dan in voorgaande jaren. In 2020 en 2021 werd Sint Maarten geconfronteerd met hogere kosten en lagere inkomsten als gevolg van de wereldwijde coronacrisis. In 2022 herstelde de economie vanwege het einde van de coronacrisis.

Tabel 25 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Sint Maarten. Getallen tussen haakjes corrigeren voor de trendbreuk in de bbp-cijfers van 2013 op 2014.

Variabele	Eenheid	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '12-'22
Staatsschuld	% bbp	41,3 (34,8)	37,8 (31,9)	33,0 (27,9)	34,1	33,9	37,9	38,4	44,0	35,9	48,5	45,2	39,9	39,0 (38,0)
	Mln. ANG	694,7	669,5	603,1	762,1	758,3	855,0	818,3	936,6	938,2	1077,0	1117,4	1122,0	877,9
Rentelasten	% schuld	1,7%	1,7%	1,8%	1,5%	1,7%	2,0%	1,6%	1,3%	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	**1,5%**
	Mln. ANG	11,8	11,6	10,7	11,7	12,6	17,0	13,4	12,4	13,0	13,3	11,3	12,0	12,6
Bbp-groei, nominaal	% groei	5,3%	5,3%	3,0%	22,5% (3,4%)	0,0%	0,8%	-5,6%	0,0%	22,7%	-15,1%	11,3%	13,8%	**4,8% (3,2%)**
Primair saldo	% bbp	0,4% (0,3%)	1,6% (1,3%)	0,6% (0,5%)	-0,4%	0,2%	0,4%	-6,9%	-5,1%	-0,3%	-7,5%	-3,4%	-1,0%	**-2,0% (-2,0%)**
	Mln. ANG	6,6	28,2	11,2	-8,8	3,4	8,6	-147,8	-108,8	-7,1	-167,4	-84,2	-27,1	-45,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp (niet-gecorrigeerd voor de trendbreuk)), Cft-data en -adviezen (nominale staatsschuld, rentelasten, primair saldo), Artikel IV-consultatie 2018 van het IMF (nominale bbp-groei in 2014).

- Correctie voor trendbreuk tussen haakjes: De reeks met nominale bbp-cijfers op basis van de huidige Wereldbankdata vertoont een trendbreuk van 2013 op 2014. Op basis van deze reeks lijkt het dus alsof de nominale bbp-groei in 2014 22,5 procent was. De meest recente schatting op basis van Artikel IV-consultaties van het IMF (2019) van de nominale bbp-groei is echter 3,4 procent. Het nominale bbp in de jaren 2011-2013 valt hoger uit als men corrigeert voor deze trendbreuk. Voor deze correctie wordt aangenomen dat het bbp in van 2013 op 2014 inderdaad met 3,4 in plaats van 22,5 procent groeide. Deze correctie heeft ook effecten op de variabelen die als percentage van het bbp uitgedrukt zijn. De voor de trendbreuk gecorrigeerde cijfers staan tussen haakjes onder de niet-gecorrigeerde cijfers in de tabel.
- Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd: Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, waardoor verschillende betrokkenen daarover verschillende beelden kunnen hebben. In de praktijk wordt vaak verwezen naar de kritische grenswaarde voor de schuldquote van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio heeft genoemd. Het IMF (2022) hanteert voor Sint Maarten een schuldanker van 53 procent met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek achtte in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent houdbaar.
- Schuldquote Sint Maarten structureel onder de 50 procent: De schuldsanering verlaagde de schuldquote waarmee Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk startte. De staatsschuld was in

2011, na de schuldsanering, 41,3 procent (gecorrigeerd voor de trendbreuk 34,8 procent). Hierna daalde de schuldquote verder tot 33 procent in 2013 (gecorrigeerd voor de trendbreuk 27,9 procent). In de volgende jaren vertoonde de schuldquote een stijgende trend tot de piek tijdens de coronacrisis in 2020 op 48,5 procent. In 2022 was de schuldquote gedaald naar 39,9 procent. De schuldquote van Sint Maarten fluctueert over de hele periode sinds 2011 tussen de 25 en de 50 procent; daarmee ligt de schuldquote structureel onder de kritische grenswaarde die door het IMF voor de Caribische regio is genoemd en onder het schuldanker volgens het IMF voor Sint Maarten. De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde van de overheidsbalans minus het eigen vermogen.[90]

- Verhoogde schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten: Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten. Tijdens de jaren met orkanen en de coronacrisis was er echter sprake van een sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit heeft te maken met de renteloze liquiditeitsleningen die Nederland verschafte tijdens deze crises. Andersom kunnen stijgende rentelasten een bijdrage leveren aan de schuld.
- Bbp-groei gemiddeld genomen hoger dan de rente: Over de afgelopen elf jaar ligt de nominale bbp-groei hoger dan de rente over de staatsschuld. Onder die omstandigheden zijn overschotten op het primaire saldo – het overheidssaldo exclusief rentelasten – niet strikt noodzakelijk om de schuldquote te beheersen. Dit is terug te zien in de schuldquote die stabiel is, terwijl er wel sprake is van een gemiddeld primair tekort.[91] In dit opzicht waren bijvoorbeeld de jaren tot en met 2014 gunstig: de rente over de overheidsschuld was lager dan de bbp-groei. Aangezien er van 2011 tot 2014 gemiddeld bovendien primaire overschotten waren, was de schuldquote van Sint Maarten stabiel.
- Stijgende schuldquote door economische krimp en tekorten in 2017, 2018 en 2020: In 2017, 2018 en 2020 lag de bbp-groei onder het rentepercentage dat de overheid betaalde op de staatsschuld. Daarbij werden hoge tekorten op het primair saldo gerealiseerd. In 2017 is de staatsschuld gedaald ten opzichte van 2016, maar door economische krimp door de orkaan nam de schuldquote toe tot 38,4 procent. In 2018 nam de schuld toe nadat Sint Maarten geld leende via het trustfonds na de orkaan, terwijl de negatieve economische groei eveneens bijdroeg aan versnelde groei van de schuldquote. Ook in 2020 tijdens de coronacrisis is de schuld toegenomen en was sprake van negatieve economische groei. In een structurele situatie leiden primaire tekorten in combinatie met economische krimp tot onhoudbare overheidsfinanciën. In het geval van Sint Maarten waren er echter externe, incidentele schokken die hun weerslag hadden op de overheidsfinanciën. De economie herstelde zich na de orkaan en na de coronacrisis; daarnaast bleef de rente laag dankzij de lopende inschrijving en de renteloze liquiditeitsleningen.
- Rft draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën: Het algemene beeld dat volgt uit de interviews is dat de Rft een belangrijke bijdrage levert aan het proces om te komen tot houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het erover eens dat zonder de Rft en zonder onafhankelijk financieel toezicht, de situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën van Sint Maarten er slechter uit zou zien.
- Besluit om risico-opslag te hanteren bij herfinanciering liquiditeitsleningen draagt niet bij aan houdbaarheid: Hoewel de risico-opslag die Nederland rekent beperkt is, draagt de verhoogde rente die Sint Maarten betaalt over de geherfinancierde liquiditeitsleningen niet bij aan het beoogde doel van houdbare overheidsfinanciën. Herfinanciering via de lopende inschrijving, en tegen de actuele rente op Nederlandse staatsleningen, zou een grotere bijdrage leveren aan schuldhoudbaarheid.
- Schuld houdbaar volgens het IMF: Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Sint Maarten van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Sint Maarten vanaf 2023 als houdbaar, echter onder de voorwaarde dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primaire overschotten vanaf 2027; (ii) kortlopende schulden worden geherfinancierd met langlopende leningen door Nederland; (iii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Sint Maarten behouden blijft; en (iv) structurele hervormingen gericht op verbetering van het financieel beheer geïmplementeerd worden.

[90] Het IMF en het Cft hanteren dezelfde definitie voor Sint Maarten.
[91] Zie het rapport 'Beleidsevaluatie Schuldsanering'.

***Debt Sustainability Analysis IMF Sint Maarten*[92]**
De schuldquote steeg in 2020 en 2021 als gevolg van pandemiesteun van Nederland en negatieve economische groei, maar daalde in 2022 door verminderde uitgaven en economisch herstel. In 2023 wordt echter verwacht dat de schuldquote weer zal stijgen naar 51 procent vanwege de materialisatie van een deel van de voorwaardelijke verplichtingen. Op de lange termijn wordt voorspeld dat de schuldquote zal afnemen tot 43 procent in 2032.

In 2023 blijven de bruto financieringsbehoeften hoog, voornamelijk als gevolg van het aflopen van de liquiditeitssteun van Nederland ter waarde van ANG 316,5 miljoen (10,9 procent van het bbp). Deze leningen werden in april 2022 renteloos geherfinancierd als *bullet*-leningen met een looptijd van 18 maanden. Bovendien zal de afwikkeling van de Ennia-zaak op termijn bijdragen aan de toename van de bruto financieringsbehoeften.

Op zowel de middellange als lange termijn blijft het risico van staatsschuldenproblematiek beperkt, mede dankzij de beheersbare bruto financieringsbehoeften en de verwachte afname van het schuldtraject. Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

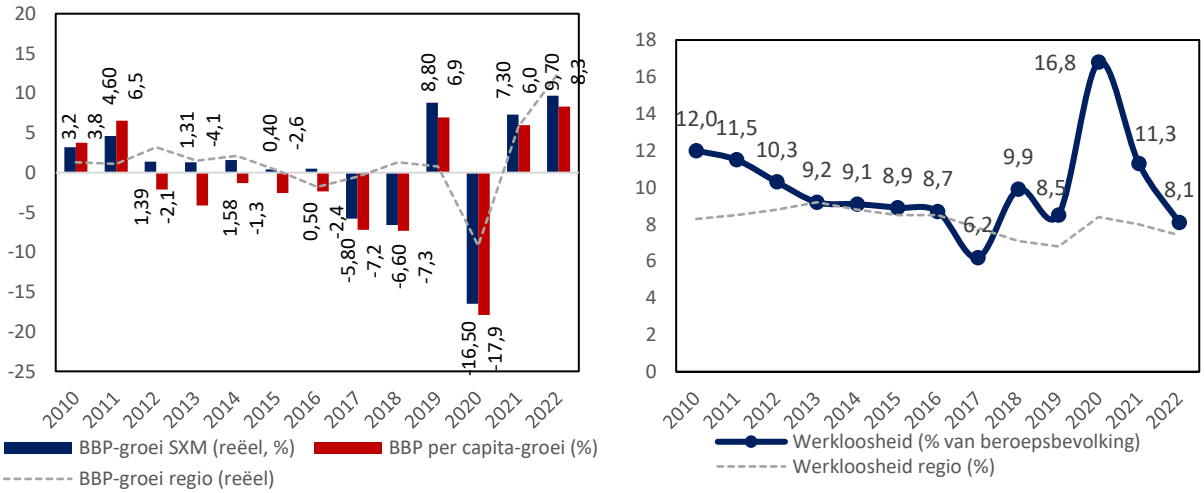
1. Handhaving van de huidige uitgavenverminderingen: Hoewel het verwachte primaire tekort in 2023 licht verslechtert door versoepeling van begrotingsmaatregelen uit het pandemietijdperk, wordt verwacht dat het op de middellange termijn weer zal dalen, met een primair overschot tegen 2027. Verwachte groei van het bbp zal ook bijdragen aan het verlagen van de schuldquote.
2. Herfinanciering van kortlopende schulden met langlopende leningen: Er wordt verwacht dat Nederlandse liquiditeitssteunleningen opnieuw worden geherfinancierd met langlopende leningen vanuit Nederland, tegen positieve rentetarieven.
3. Het behoud van toegang tot de huidige lopende inschrijving van Nederland op staatsleningen.
4. Implementatie van structurele hervormingen ter verbetering van financieel beheer.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkelingen[93]

Deze sectie presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het minimumloon gepresenteerd.

Het bbp van Sint Maarten groeide meestal. Hoewel de orkanen in 2017 en 2018 en de coronacrisis in 2020 voor krimp zorgden, groeide het bbp in alle andere jaren vanaf 2010 in reële termen. De werkloosheid daalde tot aan de orkanen, maar steeg door de orkanen en de coronacrisis tot 17 procent. Inmiddels is de werkloosheid weer hersteld tot het regionale gemiddelde. Tegelijkertijd daalde het bbp per hoofd de meeste jaren sinds 2010. Sinds 2010 is de koopkracht van het minimumloon gedaald.

Figuur 7 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Sint Maarten.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Sint Maarten) en Wereldbank (cijfers regio[94]).

Tabel 26 Ontwikkeling van de bevolking van Sint Maarten.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	34.056	33.435	34.640	36.607	37.685	38.825	39.969	40.574	40.895	41.608	42.310	42.846	43.389

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

[92] Deze paragraaf heeft als bron het IMF Artikel IV (2023) document over Curaçao en Sint Maarten tenzij anders gespecificeerd.
[93] E.2: Structurele sociaaleconomische ontwikkeling.
[94] Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

- Reële bbp-groei meestal positief, groei per hoofd vaker negatief: Nadat de economie van Sint Maarten aanzienlijke economische groei vertoonde in de eerste jaren na de schuldsanering – respectievelijk 3,2 en 4,6 procent in 2010 en 2011 – zwakte deze groei af in de daaropvolgende jaren. Tot het jaar waarin het eiland getroffen werd door orkaan Irma was er nog sprake van lichte economische groei van tussen de 0,4 en 1,6 procent, ongeveer gelijk aan het Caribisch gemiddelde. Door de groeiende bevolking daalde het reële bbp per hoofd in de meeste jaren echter. Vanaf 2017 vertoonde de economische groei hoge volatiliteit vanwege de verwoestende orkanen en de daaropvolgende wederopbouw. In 2020 brak de coronapandemie uit, waarvan de economie in 2022 deels herstelde.
- Bevolkingsgroei: Afgezien van een kleine daling in het inwonersaantal van 2010 op 2011, kent Sint Maarten een positieve bevolkingsgroei. Tussen 2010 en 2022 is de bevolking toegenomen van 34.056 naar 43.390. Dat komt neer op een stijging van 27,4 procent.
- Dalende trend in de werkloosheid: Afgezien van de door corona veroorzaakte piek in 2020 tot 16,8 procent laat de werkloosheid een dalende trend zien op Sint Maarten. Waar de werkloosheid in 2010 op 12 procent lag, daalde het in 2017 naar 6,2 procent van de beroepsbevolking. Na corona herstelde de werkloosheid zich tot 8,1 procent in 2022.
- Werkloosheid vrijwel altijd op of boven het regionale gemiddelde: In de jaren voor 2013 ligt de werkloosheid van Sint Maarten op een hoger niveau dan in de regio. De werkloosheid op Sint Maarten volgt de jaren in aanloop naar 2013 een dalende trend terwijl de werkloosheid in de regio licht stijgt. Hierdoor liggen de twee werkloosheidscijfers tussen 2013 en 2016 op vrijwel hetzelfde niveau. In 2017 is de werkloosheid op Sint Maarten verder gedaald tot onder het regionale niveau. Tijdens de coronacrisis loopt de werkloosheid op tot de piek van 16,8 procent, wat aanzienlijk boven het regionale niveau ligt. In 2021 en 2022 is de werkloosheid sterk gedaald waardoor in 2022 de werkloosheid minder dan één procentpunt verschilt van het regionale gemiddelde (8,1 procent voor Sint Maarten en 7,4 procent voor de regio).

Tabel 27 Het minimumloon (in ANG) en de inflatie op Sint Maarten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.379	1.379	1.379	1.443	1.483	1.516	1.529	1.529	1.529	1.529	1.531	1.531	1.531	1.723
Inflatie	3,2%	4,6%	4,0%	2,5%	1,9%	0,3%	0,1%	2,2%	2,9%	0,4%	0,7%	2,8%	3,8%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Afkondigingsblad (2013/10, 2014/3, 2015/29, 2022/57, 2023/35) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- Periodieke stijgingen van het minimumloon: Over de gehele periode van 2010 tot 2023 zien we een stijging van het minimumloon van ANG 344. Dit komt neer op een procentuele stijging van 24,9 procent. Het minimumloon is niet elk jaar verhoogd.
- Minimumloon steeg minder hard dan het algemeen prijspeil: Waar het algemeen prijspeil is gestegen met 33,6 procent in de jaren 2010 tot en met 2022, steeg het minimumloon met 25,0 procent tussen 2010 tot 2023. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een daling doorgemaakt. Het minimumloon in Sint Maarten is het laagste van het Caribische deel van het Koninkrijk.

E.3: Bevorderen autonomie[95]

In 2010 startte Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk. De instelling van het financieel toezicht en de schuldsanering waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo werd met het financieel toezicht beoogd de instituties van Sint Maarten zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Sint Maarten zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren. De met de schuldsanering gegeven financiële verlichting diende te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de Rijkswet financieel toezicht – in samenspel met de schuldsanering – heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Sint Maarten.

[95] E.3: Bevorderen autonomie.

- **Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar zou doeltreffender en doelmatiger zijn geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen**: Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Sint Maarten, levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Sint Maarten in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Sint Maarten draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land.

  Met de lopende inschrijving is een wezenlijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Sint Maarten; het land beschikt daardoor over een grotere ruimte om externe schokken op te kunnen vangen. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen die reeds lang op de agenda staan, uitblijven.

3.3 Kwantitatieve analyse

Deze paragraaf bevat de resultaten van een kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid van de Rft. De analyse is uitgevoerd aan de hand van een economisch model waarmee de effecten zijn doorgerekend van hogere schuldquotes (geen schuldsanering), hogere rentelasten (geen lopende inschrijving) en hogere tekorten (geen begrotingsnormen)[96].

Het model maakt gebruik van gerealiseerde ontwikkelingen van de schulden, de bbp's, de financieringssaldi, de rentepercentages en de baten en lasten van de landen. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van informatie uit jaarrekeningen van de landen en van informatie van het Cft.

De analyse maakt inzichtelijk hoe de overheidsfinanciën zich in verschillende scenario's zouden hebben ontwikkeld zonder de Rft. Een analyse als deze leunt op aannames. In iedere stap van de analyse is steeds aangeven welke aannames zijn gedaan.

Als eerste stap in de analyse is gekeken naar de situatie zonder Rft en waarbij de uitgaven en belastinginkomsten gelijk zijn aan de realisaties tussen 2010 en 2022. Hogere rentelasten worden in dat scenario niet opgevangen door een verlaging van de uitgaven en/of het verhogen van de belastinginkomsten, maar worden gefinancierd met het aantrekken van nieuwe leningen. De staatsschuld groeit daardoor in een hoger tempo. Ook is gekeken naar het ontbreken van begrotingsnormen en het toezicht daarop en het daaruit volgende effect van minder gunstige overheidssaldi op de overheidsschuld.

Als tweede stap in de analyse is gekeken naar een mogelijke reactie van de landen. De gemodelleerde beleidsaanpassing betreft een verbetering van het primair saldo door het beperken van de uitgaven of het verhogen van de belastinginkomsten.

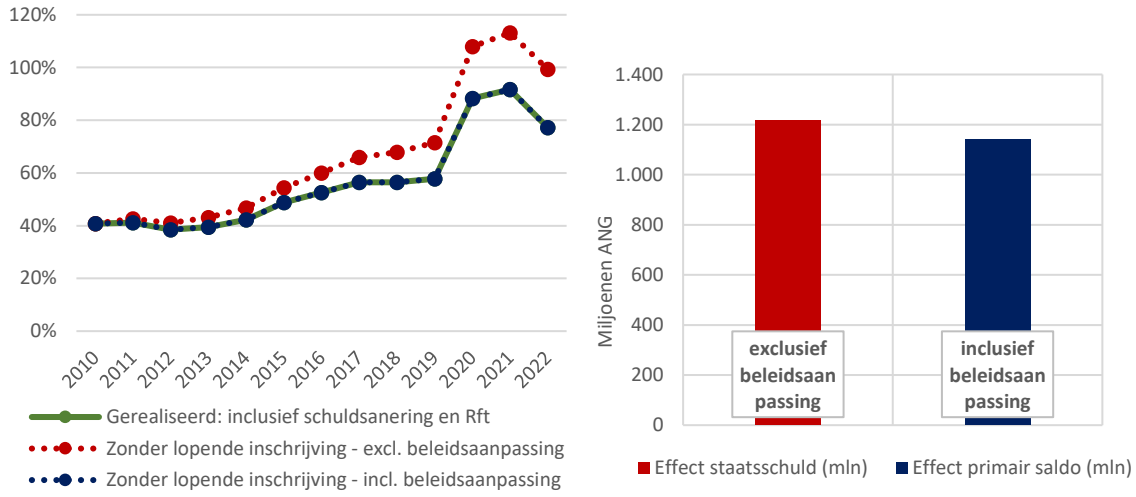
De resultaten van de analyse zijn weergegeven in onderstaande figuren. De realisaties met beleidsinstrumenten is steeds in groen weergegeven; de ontwikkelingen zonder instrument en zonder beleidsaanpassing in rood; en ontwikkelingen zonder instrument en met beleidsaanpassing in blauw.

[96] De effecten van hogere schuldquotes (geen schuldsanering) zijn opgenomen in het rapport over de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht.

3.4 Curaçao

Rijkswet financieel toezicht – Lopende inschrijving

Figuur 8 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 28 Ontwikkeling schuldquote Curaçao, gerealiseerd en in het scenario zonder lopende inschrijving.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuld-sanering en Rft	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%
Zonder lopende inschrijving – excl. beleidsaanpassing	41%	43%	41%	43%	47%	54%	60%	66%	68%	72%	108%	113%	99%
Zonder lopende inschrijving – incl. beleidsaanpassing	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%

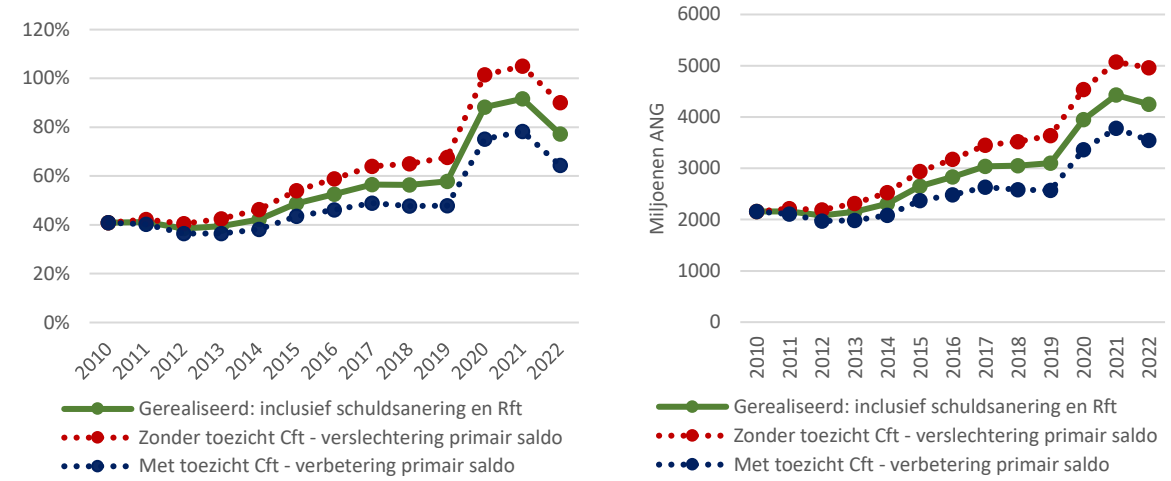
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Zonder lopende inschrijving groeit de schuldquote sneller bij uitblijven beleidsaanpassing: Zonder de lopende inschrijving als deelinstrument van de Rft zou de rente die Curaçao had moeten betalen voor leningen hoger zijn. In de analyse is verondersteld dat de rente in dat geval gelijk zou zijn aan de gemiddelde rente die Aruba betaalt over staatsleningen. Het effect van dit scenario is weergegeven in figuur 7. De rentekosten stijgen, en wanneer de overheid het primaire saldo op uitgaven en inkomsten niet verbetert, stijgt de schuldquote eveneens.
- Beleidsaanpassing via primair saldo kan leiden tot gezonder niveau schuldquote: In een alternatief scenario verbetert de overheid het primaire saldo zodat het fictieve overheidssaldo (inclusief rentelasten) hetzelfde is als het gerealiseerde overheidssaldo (met lopende inschrijving). In dat scenario is er geen sprake van een effect op de staatsschuld. Het terugbrengen van het overheidssaldo leidt tot een daling van het totale effect, omdat hiermee wordt voorkomen dat over een hogere staatsschuld de hogere rente betaald moet worden.
- Lopende inschrijving kan ook contraproductief werken: Voor de situatie van Curaçao geldt dat de lopende inschrijving de prikkel weghaalt om beleidsaanpassingen door te voeren om de schuldquote binnen de perken te houden. Een constante lage rente op overheidsleningen heeft immers als gevolg dat de overheid voordelig kan lenen en dit aantrekkelijker is dan het nemen van politiek moeilijke maatregelen om het primaire saldo te verbeteren.[97] De huidige hogere rentetarieven verlagen de prikkel om te lenen.

[97] De werking van deze prikkel wordt beperkt door de in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen.

Rijkswet financieel toezicht – Toezicht Cft

Figuur 9 Ontwikkeling schuldquote (links) en staatsschuld (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 29 Ontwikkeling schuldquote Curaçao, gerealiseerd, in het scenario met verbeterd toezicht en in het scenario zonder toezicht van het Cft.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuld-sanering en Rft	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%
Zonder toezicht Cft – verslech-tering primair saldo	41%	42%	40%	43%	46%	54%	59%	64%	65%	68%	101%	105%	90%
Zonder toezicht Cft- verbete-ring primair saldo	41%	40%	37%	36%	38%	44%	46%	49%	48%	48%	75%	78%	64%

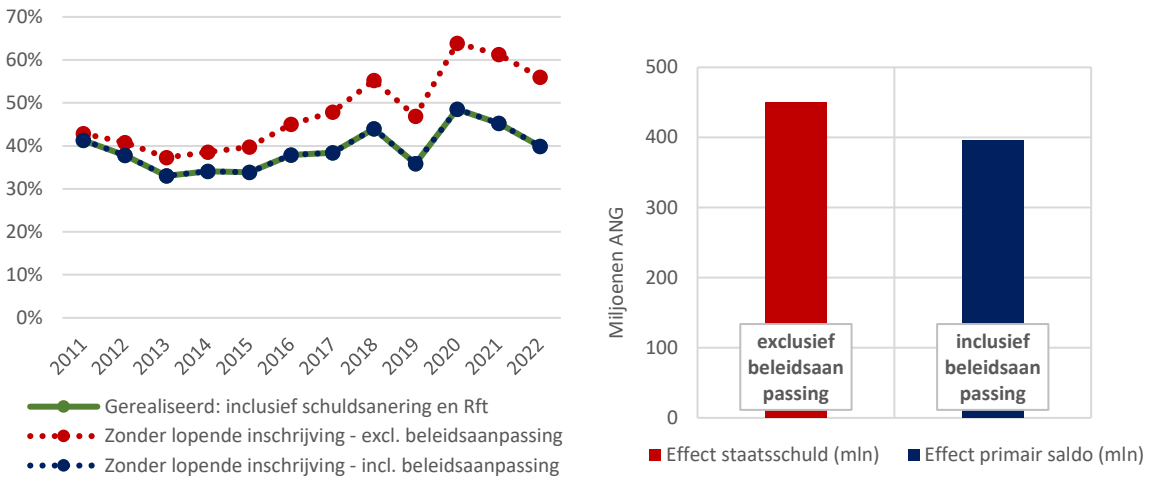
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Effect financieel toezicht onduidelijk: Het effect van het financieel toezicht op het overheidssaldo en de schuldquote is niet direct te kwantificeren. In de modelanalyse zijn daarom ter illustratie scenario's doorgerekend om twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag is wat er gebeurd zou zijn als het financieel toezicht effectiever zou zijn geweest. Daartoe is berekend hoe de schuldquote zich ontwikkelt als het overheidssaldo elk jaar één procent van het bbp gunstiger zou zijn geweest. In 2022 zou de staatsschuld ANG 3,5 miljard hebben bedragen, tegenover ANG 4,3 miljard met het huidige financieel toezicht. De tweede vraag is wat er zou zijn gebeurd als er geen financieel toezicht was geweest. Hiertoe is berekend wat de gevolgen zijn van een verslechtering van het overheidssaldo. Een eventuele verslechtering van jaarlijks één procent van het bbp zou hebben geleid tot een staatsschuld van ANG 5,0 miljard.

3.5 Sint Maarten

Rijkswet financieel toezicht – Lopende inschrijving

Figuur 10 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 30 Ontwikkeling schuldquote Sint Maarten, gerealiseerd en in het scenario zonder lopende inschrijving.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuld-sanering en Rft	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%
Zonder lopende inschrijving – excl. beleidsaanpassing	43%	41%	37%	39%	40%	45%	48%	55%	47%	64%	61%	56%
Zonder lopende inschrijving – incl. beleidsaanpassing	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%

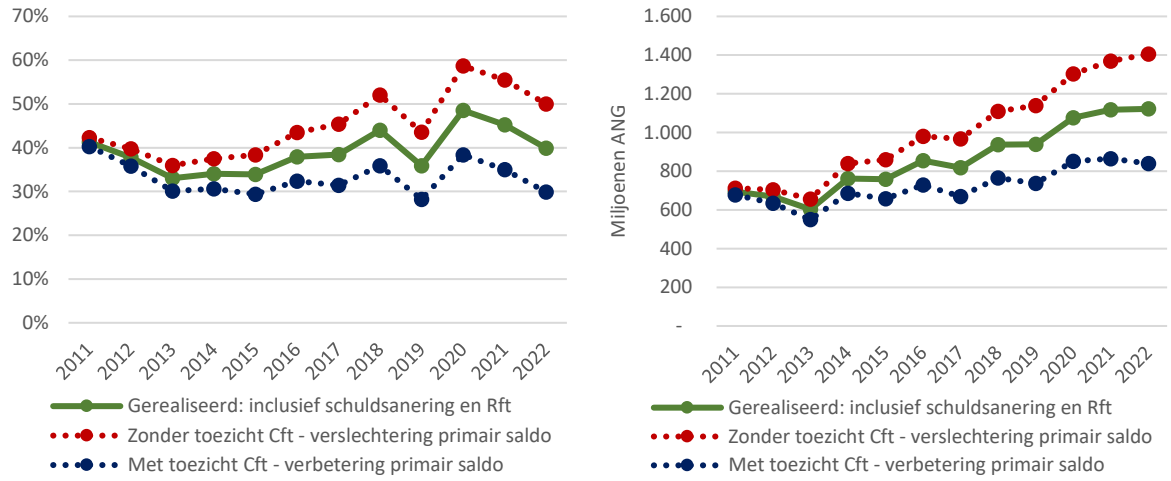
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Zonder lopende inschrijving en beleidsaanpassing groei van de schuldquote: Zonder de lopende inschrijving als deelinstrument van de Rft zou de rente die Sint Maarten had moet betalen voor leningen hoger zijn. In de analyse is verondersteld dat de rente in dat geval gelijk is aan de gemiddelde rente die Aruba betaalt over zijn staatsleningen. Het effect van dit scenario is weergegeven in figuur 9. De rentekosten stijgen, en wanneer de overheid het primaire saldo op uitgaven en inkomsten niet verbetert, stijgt de schuldquote eveneens.
- Beleidsaanpassing via primair saldo kan leiden tot gezonder niveau schuldquote: In een alternatief scenario verbetert de overheid het primaire saldo zodat het fictieve overheidssaldo (inclusief rentelasten) hetzelfde is als het gerealiseerde overheidssaldo (met lopende inschrijving). De prijs van het geheel opvangen van de hogere rente op leningen door het verbeteren van het primaire saldo is lager dan de groei van de staatsschuld wanneer de beleidsaanpassing achterwege wordt gelaten. Dit komt door de hogere rente over de groei van de staatsschuld.
- Lopende inschrijving kan ook contraproductief werken: Voor de situatie van Sint Maarten geldt dat de lopende inschrijving de prikkel weghaalt om beleidsaanpassingen door te voeren om de schuldquote verder binnen de perken te houden.[98] Een constante lage rente op overheidsleningen heeft immers als gevolg dat de overheid voordelig kan lenen en dit aantrekkelijker is dan het nemen van politiek pijnlijke maatregelen om het primaire saldo te verbeteren. De huidige rentetarieven verlagen de prikkel om te lenen. Voor Sint Maarten geldt vooralsnog dat de schuldquote binnen de perken blijft als gevolg van een groeiende economie.
- Schuldquote niet gecorrigeerd voor trendbreuk bbp: De schuldquotes in de analyses zijn niet gecorrigeerd voor de trendbreuk in de bbp-cijfers tussen 2013 en 2014. Een dergelijke correctie zou het aantal aannames van de analyse verder vergroten. Bovendien is de trendbreuk voor de conclusies van beperkt belang, omdat de rente wordt berekend op basis van de nominale staatsschuld in plaats van de schuldquote. Daarnaast zijn de conclusies meer gebaseerd op de verschillen tussen de reeksen onderling dan op de ontwikkelingen van de individuele reeksen over de tijd.

[98] De werking van deze prikkel wordt beperkt door de in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen.

Rijkswet financieel toezicht – Toezicht Cft

Figuur 11 Ontwikkeling schuldquote (links) en staatsschuld (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 31 Ontwikkeling schuldquote Sint Maarten, gerealiseerd, in het scenario met verbeterd toezicht en in het scenario zonder toezicht van het Cft.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuld-sanering en Rft	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%
Zonder toezicht Cft – verslech-tering primair saldo	42%	40%	36%	38%	38%	43%	45%	52%	44%	59%	55%	50%
Zonder toezicht Cft- verbete-ring primair saldo	40%	36%	30%	31%	29%	32%	31%	36%	28%	38%	35%	30%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Effect financieel toezicht onduidelijk: Het effect van het financieel toezicht op het overheidssaldo en de schuldquote is niet direct te kwantificeren. Het model rekent scenario's door om twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag is wat er gebeurd zou zijn als het financieel toezicht effectiever zou zijn geweest dan het in werkelijkheid was. In het model is daarom berekend hoe de schuldquote zich ontwikkelt als het overheidssaldo elk jaar één procent van het bbp gunstiger zou zijn geweest. In 2022 zou de staatsschuld ANG 0,8 miljard hebben bedragen, tegenover ANG 1,1 miljard met het huidige financieel toezicht. De tweede vraag is wat er zou zijn gebeurd als er geen financieel toezicht door het Cft zou zijn geweest. Hiervoor berekent het model de gevolgen van een verslechtering van het overheidssaldo. Een eventuele verslechtering van jaarlijks één procent van het bbp zou hebben geleid tot een staatsschuld van ANG 1,4 miljard.
- Cijfers niet gecorrigeerd voor trendbreuk bbp: Ook voor deze analyse zijn de berekeningen en schuldquotes niet gecorrigeerd voor de trendbreuk in de bbp-cijfers tussen 2013 en 2014. In dit geval heeft deze keuze wel invloed op de uitkomsten, omdat de verbeteringen en verslechteringen van het saldo gebaseerd zijn op het bbp. De effecten van de veranderde primaire saldi zouden dus groter zijn als de bbp-cijfers van 2011 tot en met 2013 verhoogd waren om te corrigeren voor de trendbreuk.

4. Conclusies

Doelrealisatie ziet toe op de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijngevolgen zijn gerealiseerd.

Doeltreffendheid ziet toe op de mate waarin de Rft en het financieel toezicht aan de doelrealisatie hebben bijgedragen. Deze is niet altijd goed te onderscheiden van de doelrealisatie. Bij de beoogde directe beleidsresultaten van de Rft lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon omdat deze specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Dat geldt – anders dan bij de schuldsanering – ook voor de beoogde maatschappelijke effecten die in het geval van de Rft direct aan de rijkswet gekoppelde doelstellingen zijn. Bij de beoogde langetermijngevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De Rft heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. Doelmatigheid van de Rft kan worden beoordeel op twee niveaus.

1. De doelmatigheid van de uitvoering die toeziet op de vraag of meer directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde middelen, of dezelfde directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.
2. De doelmatigheid van het beleid die toeziet op de vraag of grotere/betere maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met dezelfde middelen, of dezelfde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de Rft is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. Daardoor is er geen sprake van een duidelijke relatie tussen inputs, activiteiten en resultaten. De Rft kent vele elementen, de uitvoering ervan vindt plaats door een samenspel tussen de landen, het Cft en de Rijksministerraad, en de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen zijn niet meetbaar of aan tijdslijnen verbonden. Daarbij speelt dat de Rft een beleidsinstrument is dat is ontwikkeld als onderdeel van een omvangrijker proces van staatkundige hervormingen, wat het beoordelen van de bijdrage van de Rft aan de beoogde doelen verder bemoeilijkt. De beoordeling van de doelmatigheid van de Rft vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik in verhouding tot de inspanning die met de Rft is gemoeid en de neveneffecten die samenhangen met verschillende onderdelen van het financieel toezicht. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Voor een aantal delen van de conclusies geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn voor Curaçao en voor Sint Maarten, omdat dit algemene resultaten van de Rft betreft die op beide landen van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de secties over Curaçao en Sint Maarten zijn deze algemene identieke delen in beide secties opgenomen.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao

Tabel 32 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Curaçao onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 32 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2	Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3	Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4	Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.5	Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2	Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De Rft is voor Curaçao beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 Begrotingen voldoen aan financiële normen in enge zin, realisaties regelmatig niet: Curaçao heeft voldaan aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. De begrotingen voldoen echter beperkt aan de normeringen van artikel 15 wanneer ook de aspecten in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) worden betrokken. De begrotingen zijn veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen. Van 2011 tot en met 2022 waren er zeven jaren waarin de realisaties achter bleven bij de begroting (resulterend in een tekort of een groter dan toegestaan tekort) en vijf jaren waarin de realisaties beter waren dan begroot (resulterend in een overschot of een lager dan toegestaan tekort). Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.2 Tekortcompensatie: Curaçao heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten opgelopen. Hoewel het cumulatieve tekort tussen 2012 en 2016 afnam, realiseerde Curaçao daarna weer vooral tekorten, en was er al voor de coronacrisis sprake van een gecumuleerd tekort dat gecompenseerd diende te worden. Het grootste gedeelte van het totale cumulatieve tekort bestaat uit de tekorten tijdens de coronacrisis. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of Curaçao de tekorten tijdens de coronacrisis moet compenseren.
- C.3 Nederland schreef vaak in op leningen van Curaçao; rentevoordeel is majeur: Van 2011 tot en met 2022 zijn er acht jaren waarin Nederland leende aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Deze leningen van Curaçao betreffen vrijwel altijd *bullet*-leningen. De rentelast van de schulden van Curaçao bedroeg in deze periode 1,4 tot 2,7 procent van de staatschuld, wat wezenlijk lager is dan de rente die andere landen in de regio op hun overheidsschuld betalen. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Curaçao in 2022 *ceteris paribus* 20 procentpunt hoger zou zijn zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid van de lopende inschrijving zijn hiermee gerealiseerd.
- C.4 Deadline voor begroting nooit exact gehaald; uitvoeringsrapportages beter op tijd: Curaçao is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest, maar meestal minder dan een maand na de deadline waardoor er op de deadline wel uitzicht was op een begroting. Curaçao verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat en altijd minder dan een maand te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.5 Nagenoeg geen verbetering financieel beheer: Het financieel beheer van Curaçao is zwak en sinds de plannen van aanpak die in 2010 zijn opgesteld, is er nauwelijks sprake is van een verbetering, ondanks de hernieuwde plannen en afspraken die nadien zijn gemaakt. Hoewel de verbetering van het financieel beheer onderdeel van de Rft is, en het aangaan van leningen door het Cft tevens dient

te worden beoordeeld in het licht van verbeteringen van het financieel beheer, heeft dit niet geresulteerd in verbetering ervan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Outcome (beoogde maatschappelijke effecten)

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- D.1 Financieel toezicht niet overbodig: Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Curaçao niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde, en hebben de overheidsfinanciën van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld (zie ook E.1). De instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.
- D.2 Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer: De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Reeds voor corona realiseerde Curaçao cumulatief over de jaren 2011 tot en met 2019 een financieel tekort en waren er vaak grote negatieve afwijkingen van de begrotingen. Dit, in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling, resulteerde erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde naar een niveau boven de kritische grenswaardes die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert. Ook is het financieel beheer niet op orde en zijn er hierin sinds 2010 nauwelijks verbeteringen gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Impact (beoogde maatschappelijke langetermijngevolgen)

De Rft is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de Rft is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de schuldsanering – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de instelling van het financieel toezicht was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1: Ondanks een bijdrage van de Rft daaraan ontwikkelden de overheidsfinanciën zich niet houdbaar: De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Curaçao. Kwantitatieve analyse toont aan dat zonder de lopende inschrijving de schuldquote van Curaçao *ceteris paribus* in 2022 circa 20 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de Rft een belangrijke disciplinerende werking heeft en dat de overheidsfinanciën van Curaçao er slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. De bijdrage van de Rft aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de schuldsanering in 2010, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.[99] Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze. Dit is het gevolg van een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, wat zorgde voor een oplopende schuldquote die reeds voor de coronacrisis uitsteeg boven de waarde die het IMF als schuldanker voor Curaçao adviseert en boven de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Als gevolg van de coronacrisis steeg de schuldquote uit boven de kritische grenswaarde die het IMF voor Curaçao adviseert (70 procent). Door de lage economische groei had Curaçao de schuld alleen kunnen beheersen en op een houdbare wijze doen ontwikkelen met positieve primaire saldi. Er is daardoor geen sprake van doelrealisatie. Dit was ten tijde van de instelling van het financieel toezicht te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarbij is er geen wezenlijke verbetering gerealiseerd in het financieel beheer, terwijl hiertoe reeds in 2006 implementatieplannen waren opgesteld en dit een expliciet onderdeel is van de Rft. Doeltreffendheid is daarmee beperkt.
- E.2: Geen structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, maar achteruitgang: In tegenstelling tot het beoogde langetermijngevolg van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling heeft

[99] De effectiviteit van de schuldsanering komt aan de orde in het rapport Beleidsevaluatie Schuldsanering.

Curaçao in de periode 2010-2023 te kampen gehad met reële economische krimp en sociale achteruitgang. De reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de bevolking kromp sinds 2018, de werkloosheidsvoet kent een stijgend verloop en ligt structureel – en steeds verder – boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en informaliteit. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie.
Zonder de Rft en het financieel toezicht hadden de overheidsfinanciën zich ongunstiger ontwikkeld en waren hogere rentelasten ten koste gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen, met mogelijk negatieve gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De norm op de kapitaaldienst biedt weliswaar ruimte tot (anticyclische) investeringen; de automatische stabilisatoren (belastingen, sociale uitgaven) lopen via de gewone dienst. De Rft is daarmee beperkt doeltreffend.

- E.3: Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar zou doeltreffender zijn geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen: Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Curaçao levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Curaçao in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Curaçao draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend.
  Er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat er met de instelling van het financieel toezicht en met de schuldsanering een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden. Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan waren de Rft en het financieel toezicht doeltreffender en doelmatiger geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van autonomie. Met het uitstellen van hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, zijn de noodzakelijke ingrepen sindsdien zwaarder geworden. Daardoor is er sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten

Tabel 33 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Sint Maarten onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 33 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten.

	Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2	Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.3	Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4	Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.5	Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2	Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Output (directe beleidsdoelen)

De Rft is voor Sint Maarten beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 Begrotingen voldoen aan financiële normen in enge zin, maar de realisaties regelmatig niet: Sint Maarten heeft voldaan aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15 van de Rft. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. De begrotingen voldoen echter niet tot beperkt aan de normeringen van artikel 15 wanneer ook de kwalitatieve aspecten in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) worden betrokken. De begrotingen zijn veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen. Van 2012 tot en met 2022 waren er vier jaren waarin de realisaties achterbleven bij de begroting (resulterend in een tekort of een groter dan toegestaan tekort) en zeven jaren waarin de realisaties beter waren dan begroot (resulterend in een overschot of een lager dan toegestaan tekort). Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- C.2 Er was nagenoeg geen sprake van tekortcompensatie: Sint Maarten begrootte van 2012 tot en met 2017 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Sint Maarten de meeste van die jaren echter tekorten; slechts in 2012 en 2013 was sprake van beperkte gerealiseerde overschotten. Sint Maarten heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief ANG 655 miljoen aan tekorten gerealiseerd; sinds 2014 realiseerde Sint Maarten geen overschotten. De grootste tekorten werden gerealiseerd tijdens en na de orkanen in 2017 en tijdens en na de uitbraak van corona in 2020. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of gerealiseerde tekorten tijdens dergelijke externe schokken gecompenseerd moeten worden.
- C.3 Nederland schreef vaak in op leningen van Sint Maarten; rentevoordeel is majeur: Van 2011 tot en met 2022 zijn er zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Deze leningen van Sint Maarten betreffen voornamelijk *bullet*-leningen. De rentelast van de schulden van Sint Maarten bedroeg in deze periode 1 tot 2 procent van de staatschuld, wat wezenlijk lager is dan de rente die andere landen in de regio op hun overheidsschuld betalen. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Sint Maarten in 2022 *ceteris paribus* 16 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- C.4 Begroting nooit tijdig ingediend; uitvoeringsrapportages meestal te laat: Sint Maarten is met de indiening van de vastgestelde begroting voor zover bekend nooit op tijd geweest. Sint Maarten verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd en in de meeste gevallen minstens een week te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- C.5 Beperkte verbetering financieel beheer: Het financieel beheer van Sint Maarten is zwak, maar er is sprake van beperkte verbetering. Gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt hierbij een rol. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.

Outcome (beoogde maatschappelijke effecten)

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- D.1 Financieel toezicht niet overbodig: Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. De instituties en bestuurlijke werkwijze in Sint Maarten zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- D.2 Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer: De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Behoudens in 2012 en 2013 realiseerde Sint Maarten tot en met 2017, ondanks sluitende begrotingen, ieder jaar tekorten op de gewone dienst. Dit ondanks gunstige economische ontwikkelingen. In jaren waarin afwijkingen van de financiële normen waren toegestaan, waren de realisaties wel gunstiger dan de begrote tekorten. Het financieel beheer is niet op orde; er zijn sinds 2010 beperkt verbeteringen gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Impact (beoogde maatschappelijke langetermijngevolgen)

De Rft is gedeeltelijk doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen die gedeeltelijk zijn gerealiseerd. De Rft heeft, in samenhang met de schuldsanering, een bijdrage geleverd aan het beheersen van de overheidsfinanciën en aan het bevorderen van autonomie. Daarin is de Rft doeltreffend. De bijdrage van de Rft aan structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling is ambigu: enerzijds geeft de lopende inschrijving door lagere rentelasten ruimte voor productieve publieke investeringen en consumptieve uitgaven; anderzijds kunnen de normen in de Rft procyclisch werken. Met de Rft is een bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen, maar de effectiviteit ervan is beperkt door het uitblijven van investeringen en hervormingen. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1: Mede dankzij de Rft ontwikkelden de overheidsfinanciën zich houdbaar: De Rft leverde een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Sint Maarten. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de lopende inschrijving, de schuldquote van Sint Maarten *ceteris paribus* in 2022 circa 16 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de Rft een belangrijke disciplinerende werking heeft en dat de overheidsfinanciën van Sint Maarten er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. De bijdrage van de Rft aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de schuldsanering in 2010, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.[100] De overheidsschuld van Sint Maarten ontwikkelde zich tussen 2011 en 2023 op een houdbare wijze. Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten: ondanks dat Sint Maarten tussen 2011 en 2023 gemiddeld primaire tekorten had, zorgden nominale bbp-groei en de met de lopende inschrijving verlaagde rente (gemiddeld 1,5 procent per jaar) voor een structureel dalende trend in de schuldquote waarmee externe schokken kunnen worden opgevangen. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- E.2: Relatief gunstige economische groei maar sociale ontwikkeling blijft achter: Behoudens de jaren waarin Sint Maarten gebukt ging onder externe schokken (de orkanen en corona) kende het land sinds 2010 een gunstige reële economische groei. Dit uitte zich in beperkte mate in sociale ontwikkelingen: de werkloosheid bleef relatief hoog en het armere deel van de bevolking profiteert nauwelijks van de economische ontwikkeling.
  Zonder de Rft en het financieel toezicht zouden de overheidsfinanciën zich ongunstiger hebben ontwikkeld en zouden hogere rentelasten ten koste zijn gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen, met negatieve gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De norm op de kapitaaldienst biedt weliswaar ruimte tot (anticyclische) investeringen; de automatische stabilisatoren (belastingen, sociale uitgaven) lopen via de gewone dienst. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- E.3: Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar was doeltreffender en doelmatiger geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen en institutionele versterkingen: Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Sint Maarten levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Sint Maarten in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Sint Maarten draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie.

[100] De effectiviteit van de schuldsanering komt aan de orde in het rapport Beleidsevaluatie Schuldsanering.

Doelmatigheid

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is beperkt voldaan aan de financiële normen en aan tekortcompensatie, en er is weinig verbetering van het financieel beheer. Wel is er door Nederland lopend ingeschreven op leningen.

Vooral het uitblijven van wezenlijke verbeteringen van het financieel beheer maakt de doelmatigheid in de uitvoering van de Rft beperkt. De inputs en activiteiten op dit terrein – de bestuurlijke afspraken, de plannen van aanpak, de hernieuwde afspraken, het samenspel tussen het Cft en de landen, en de externe inputs (waaronder kosten van externe capaciteit) – die de afgelopen dertien jaar zijn ingezet en ondernomen, hebben niet of onvoldoende geleid tot verbetering van het financieel beheer. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de mate waarin de andere beoogde directe beleidsresultaten zijn gerealiseerd, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het Cft als toezichtorganisatie, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het toezicht door het Cft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten.[101] Voorts wordt geconstateerd dat de werklast van het Cft en zijn secretariaat hoog is, en er soms onvoldoende capaciteit is om bepaalde terreinen die onder het toezicht vallen, zoals de overheidsentiteiten, met voldoende diepgang in beeld te krijgen.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Rft. De beoogde maatschappelijke effecten van overbodigheid van het toezicht en van een financiële huishouding die blijvend op orde is, zijn niet bereikt. De beoogde langetermijngevolgen zijn in beperkte mate bereikt.

De redenen waarom de doelmatigheid van het beleid beperkt is, hebben slechts in beperkte mate te maken met de Rft en het financieel toezicht, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling die Curaçao en Sint Maarten maken om te komen tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het er onmiskenbaar over eens dat de Rft en het financieel toezicht een belangrijke en gunstige uitwerking hebben, maar dat tegelijkertijd de beoogde doelen in beperkte mate zijn bereikt. 'Zonder het financieel toezicht was het slechter geweest', aldus verschillende deskundigen en betrokkenen.

De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege twee tekortkomingen: (i) het uitblijven van wezenlijke verbeteringen in het financieel beheer, en (ii) het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen. Verbetering van het financieel beheer als onderdeel van de Rft is in belangrijke mate een randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van andere doelen van de Rft, zoals het voldoen aan de normen, tijdige en adequate verantwoording, en het op orde krijgen en houden van de financiële huishouding. Wanneer meer bereikt zou zijn bereikt in de verbetering van het financieel beheer, hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsdoelen van de Rft kunnen worden bereikt en was realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen. Gegeven de activiteiten en ingezette middelen gemoeid met de Rft, had de doelmatigheid van het beleid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda en de versterking van instituties. Wanneer zou zijn gekozen voor een beleidsmix waarin meer nadruk was gelegd op de implementatie van de plannen ter verbetering van het financieel beheer en er meer aandacht zou zijn geweest voor de implementatie van de sociaaleconomische hervormingsagenda, dan zou de realisatie van de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten, en langetermijngevolgen groter zijn geweest en de doelmatigheid van het beleid van de Rft hoger.

Er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Rft keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd. Met de schuldsanering door Nederland werd er bijvoorbeeld een wezenlijke bijdrage geleverd aan een gezonde financiële startpositie. Ook de keuze om reeds voor de staatkundige hervormingen van 2010 tijdelijk financieel toezicht in te stellen, heeft de doelmatigheid van de uitvoering verhoogd. Hierdoor ontstond

[101] De apparaatskosten van het Cft en zijn secretariaat zijn bijvoorbeeld een fractie van het rentevoordeel dat de landen genieten als gevolg van de lopende inschrijving.

beter en sneller zicht op de problemen in de overheidsfinanciën en vond reeds voorafgaand aan de (tweede fase van de) schuldsanering beheersing van de overheidsfinanciën plaats.

Het rentevoordeel van de lopende inschrijving is wezenlijk; de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten zouden *ceteris paribus* respectievelijk 20 en 16 procentpunt hoger zijn zonder lopende inschrijving en als de landen een marktrente op hun leningen hadden moeten betalen. Hiermee levert de lopende inschrijving een wezenlijke bijdrage aan de realisatie van houdbare overheidsfinanciën, zonder dat dit Nederland (direct) geld kost.[102] De lopende inschrijving kwalificeert daarmee als doelmatig. De leningen die via de lopende inschrijving worden verstrekt hebben de vorm van *bullet*-leningen, waarbij aflossing aan het einde van de looptijd in één keer plaatsvindt. Een alternatief had kunnen zijn om (een deel van) de leningen met (jaarlijkse) aflossingsverplichtingen te verstrekken, waarbij daarmee gedurende de looptijd wordt afgelost. Dergelijke leningen kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline en hadden, bij eenzelfde omvang van de lopende inschrijving, een groter doelbereik kunnen hebben. Dit had tot hogere doelmatigheid kunnen leiden. Ook de herfinanciering van de coronaleningen via de lopende inschrijving zou tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën hebben geleid dan de huidige vorm van herfinanciering, en daarmee tot hogere doelmatigheid.

Een mogelijk neveneffect van de lopende inschrijving is dat het rentevoordeel een prikkel kan geven om te lenen in plaats van politiek moeilijke maatregelen te nemen om het overheidssaldo te verbeteren. De in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen biedt echter voldoende waarborgen tegen dit ongewenste neveneffect.

Het Cft heeft vier keer aan de Rijksministerraad een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing. Deze adviezen van het Cft bevatten veelal – naast de bepaling in de Rft waarop de aanwijzing betrekking heeft – ook maatregelen die structureel moeten bijdragen aan het verbeteren van de overheidsfinanciën, zoals hervormingen in de zorg en de sociale zekerheid, maatregelen gericht op verhoging van de productiviteit van de publieke sector, of het verhogen van de belastinginning. De aanwijzingen van de Rijksministerraad nemen deze aanvullende maatregelen vaak niet over. Structurele hervormingen blijven mede daardoor uit, wat ten koste gaat van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het toezicht. De adviezen van het Cft tot het geven van een aanwijzing zijn niet openbaar. Omdat transparantie een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van het financieel toezicht, kan openbaarmaking van de adviezen van het Cft tot het geven van een aanwijzing bijdragen aan hogere effectiviteit en doelmatigheid.

Er zijn verschillende, mogelijke verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een groter doelbereik en daarmee, gegeven de inzet van het huidige instrumentarium en middelen, tot een hogere doelmatigheid.

Explicitering van de wijze van toepassing van bepalingen in de Rft.
Er bestaat op onderdelen van de Rft ruimte voor interpretatie die regelmatig tot verschillen in posities en standpunten leidt, met potentieel materiële gevolgen. Explicitering van onder meer de volgende onderdelen van de Rft kan bijdragen aan een effectiever samenspel tussen het Cft, de landen en de RMR, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft:

- De condities waaronder wel en niet mag worden geleend (artikel 16, lid 4 en 5 van de Rft);
- De definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen (artikel 25, lid 1 van de Rft);
- De reikwijdte van de lopende inschrijving;[103]
- De wijze waarop tekortcompensatie dient plaats te vinden, in het bijzonder waar het gaat om tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen.

Explicitering van deze, en mogelijke andere, bepalingen in de Rft zou kunnen plaatsvinden door middel van beleidsregels waarin nadere uitleg wordt gegeven over de wijze waarop de Rft op verschillende onderdelen wordt toegepast. Een wijziging van de Rft is daar niet voor vereist; op basis van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan (de ministerraad) regels opstellen omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.

[102] Er is wel sprake van een risico voor Nederland als financier.
[103] De liquiditeitsleningen zijn door Nederland niet op basis van de lopende inschrijving verstrekt; ook de herfinanciering van deze leningen vindt volgens het Cft en Nederland buiten de lopende inschrijving om plaats. Een andere interpretatie is dat de herfinanciering van leningen door middel van de lopende inschrijving dient plaats te vinden. De aflossing van de aflopende schuld is namelijk een kapitaaluitgave, waardoor de landen de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht kunnen houden en tegelijkertijd een lening kunnen begroten voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Curaçao en Sint Maarten geherfinancierd tegen rentes van respectievelijk 5,1 en 3,4 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent. Daarbij staat deze hogere rente op gespannen voet met het beoogde langetermijngevolg van houdbare overheidsfinanciën.

Meer nadruk op een meerjarig perspectief

In de Rft, en in de toepassing, is er een sterke focus op de jaarcyclus. Dit ligt gedeeltelijk besloten in de normen van de Rft: de begroting die jaarlijks en meerjarig sluitend dient te zijn, de rentelastnorm die jaarlijks niet mag worden overschreden, uitvoeringsrapportages die ieder kwartaal worden beoordeeld, etc. Meer nadruk op een meerjarig perspectief, waarbij in aanvulling op de bestaande normen in de Rft ook normen voor de lange termijn zowel in ogenschouw genomen als beoordeeld worden, kan bijdragen aan een hogere doelmatigheid van de Rft. Een schuldanker kan hierbij een functionele aanvulling zijn.

Externe schokken zijn een fact of life en behoeven een bijzonder regime

De rapporten van de commissie Van Lennep en van de commissie Schuldenproblematiek uit respectievelijk 1996 en 2003, maar ook ontwikkelingen die Curaçao en Sint Maarten sinds 2010 doormaakten, hebben duidelijk gemaakt dat externe schokken een *fact of life* voor de landen zijn, en voor de Caribische regio als geheel. De Rft biedt ruimte om binnen het bestaande raamwerk een bijzonder regime te ontwikkelen dat toeziet op situaties waarin sprake is van externe schokken. Een dergelijk regime kan bestaan uit een nadere uitleg c.q. uitwerking van artikel 25 van de Rft in relatie tot de andere onderdelen van de Rft, door middel van het definiëren van een externe schok, en het ontwerpen van een normenkader dat geldt gedurende, en in de periode na, de schok. Een dergelijk regime kan binnen de context van de Rft bijdragen aan doelmatiger financieel-economisch beleid van de landen, aan een stabielere economische ontwikkeling met navenante gunstige sociale effecten, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft.

Condities voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

De evaluatie van de Rft maakt duidelijk dat de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid beperkt zijn gerealiseerd doordat essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen, niet zijn vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de inwerkingtreding van de Rft op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde doelen niet volledig worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan immers hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Bijlage A. Bronnen en literatuur[104]

Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba (2015, 2 mei).

Bergman, M.U., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. European Journal of Political Economics, 44.

Besluit van 10 november 2008, houdende tijdelijke voorzieningen voor het financieel toezicht op de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten (Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten) (2008). Staatsblad 2008, 512.

Van Buiren, K.H.S., & M. Gerritsen (2020). Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen. Economisch Bureau Amsterdam in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Commissie Van Lennep/tripartiete Commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba (1996). Schuld of Toekomst.

Commissie Schuldenproblematiek (2003). Op weg naar gezonde overheidsfinanciën: politieke daadkracht, visie, eigen verantwoordelijkheid en de wil elkander bij te staan.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2008). Public Debt Sustainability in the Caribbean. Verenigde Naties (ECLAC).

Van der Ende, M., Van den Bergh, R., & Peeters, R. (2020). Loonruimte minimumloon CN: Eindrapport. Ecorys.

Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2015). Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2018). "Steunend op eigen kracht, maar met de wil elkander bij te staan": Advies Evaluatiecommissie 2018 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht.

Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2022). Toezicht en beheer in het teken van groei: Advies Evaluatiecommissie 2021 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

Gootjes, B., de Haan, J. (2022). Do fiscal rules need budget transparency to be effective? European Journal of Political Economy, 75.

Greenidge, K., Craigwell, R., Thomas, C., & Drakes, L. (2012). Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean. IMF Working Paper, 12(157).

Grenade, K., & Wright, A. (2019). The Future We Aim For: Towards a "360 Resilience" Development Paradigm for the Caribbean (IDB-PB-320). Inter-American Development Bank.

Heimberger, P. (2022). Do higher public debt levels reduce economic growth? Journal of Economic Surveys, 37(4), 1061-1089.

Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2005, 22 oktober).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Curaçao (2006).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Sint Maarten (2006).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Nederlandse Antillen (2006).

[104] De verschillende Cft brieven waarnaar in dit rapport is verwezen zijn niet afzonderlijk in deze bronnenlijst opgenomen. Deze zijn vindbaar op de website van het Cft (cft.cw).

Internationaal Monetair Fonds (2022). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2022 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 22(270).

Internationaal Monetair Fonds (2023). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2023 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 23(285).

Kelemen, R.D., Teo, T.K. (2017). Law, focal points, and fiscal discipline in the United States and the European Union. American Political Science Review, 108(2), 355-370.

Land Aruba (2018). Financieel Economisch Memorandum 2018-2021. Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur.

Land Aruba (2018). Beleidsplan Verlaging Personeelslasten: addendum op het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021.

Lester, H. (2020). Debt and fiscal constraints. In R.E. Looney (Red.), Handbook of Caribbean Economies (pp. 98-107). Routledge.

Lian, W., Presbitero, A.F., & Wiriadinata, U. (2020). Public Debt and r - g at Risk. IMF Working Paper, 20(137).

Miesi-Ferretti, G.M. (2014). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. Journal of Political Economy. 88, 377-394.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012, 6 september). Besluit RMR inzake artikel 18.6 Rijkswet financieel toezicht (Kenmerk 2012-0000473436).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022, 22 januari). Briefwisseling tussen de regering van Nederland en de regering van Aruba, houdende een verlenging van het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

Ministerie van Financiën (z.d.). Rijksfinancien.nl. Geraadpleegd van https://www.rijksfinancien.nl/

Moody's (2019). Moody's downgrades Sint Maarten to Baa2. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Sint-Maartens-issuer-rating-to-Baa3-outlook-changed-Rating-Action--PR_401985

Moody's (2019). Moody's downgrades Sint Maarten to Baa3. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-Downgrades-Sint-Maartens-issuer-rating-to-Baa2-with-a-Rating-Action--PR_346375

Moody's (2021). Moody's downgrades Sint Maarten to Ba2. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Sint-Maarten-to-Ba2-changes-outlook-to-negative-Rating-Action--PR_441277

Moody's (2022). Moody's withdraws Government of St. Maarten's issuer ratings for business reasons. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-withdraws-Government-of-St-Maartens-issuer-ratings-for-business-Rating-Action--PR_471271

Okwuokei, J.C. (2014). Fiscal Policy Rules and Fiscal Performance: Evidence from Microstates. In C. Amo Yartey, & T. Turner-Jones (Reds.), Caribbean Renewal: Tackling Fiscal and Debt Challenges (pp. 255-272). Internationaal Monetair Fonds.

Overgangsakkoord: Afspraken tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden (2007, 12 februari).

Parlement.com (z.d.). Geschiedenis begrotingsverantwoording. Geraadpleegd van https://web.archive.org/web/20230104202151/https://www.parlement.com/id/vkc7g9lppmu9/geschiedenis_begrotingsverantwoording/

PwC (2015a, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Curaçao.

PwC (2015b, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Sint Maarten.

PwC (2015c, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. IMF Working Paper, 13(266).

Rijksoverheid.nl (2023, 12 oktober). Sint-Maarten, Curaçao en Aruba tekenen leenovereenkomst covidleningen. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/12/sint-maarten-curacao-en-aruba-tekenen-leenovereenkomst-covidleningen

Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten) (2010). Staatsblad 2010, 334.

Romer, D. H. (2018). Advanced Macroeconomics (5th edition). McGraw-Hill Education.

S&P (2019). Curacao Long-Term Sovereign Ratings Lowered To 'BBB+' On Increased Fiscal Pressures; Outlook Is Stable. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2168499

S&P (2020). Curacao Long-Term Sovereign Ratings Lowered To 'BBB-' From 'BBB'; Outlook Remains Negative. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2534327

S&P (2023). Curaçao. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/org-details/sectorCode/SOV/entityId/518179

S&P (2023). Introduction to Credit Ratings. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings

S&P (2023). S&P Global Ratings Definitions. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190705-s-p-global-ratings-definitions-504352

Toetreding Curaçao tot het Overgangsakkoord (2007, 28 augustus).

Tweede Kader der Staten-Generaal (2009). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 31 568. Nr. 37.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting. 32026. Nr. 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). Lijst van vragen en antwoorden inzake het jaarverslag Koninkrijksrelaties over 2011. 33 240 IV. Nr. 5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 8.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 36 410 IV. Nr. 11.

Valencia, O.M., & Ulloa-Suarez, C. (2022). Numerical Compliance with Fiscal Rules in Latin America and the Caribbean (IDB-WP-1345). Inter-American Development Bank.

Werkgroep Verdeling Schuldtitels (2008, 3 november). Eindrapport van de subwerkgroep verdeling schuldtitels.

Winters, R. (2023, 14 augustus). The Nature Conservancy Announces Debt Conversion for Ocean Conservation in Gabon, First Ever in Mainland Africa. The Nature Conservancy. Geraadpleegd van https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-debt-conversion-for-ocean-conservation-in-gabon/

Wright, A., Grenade, K., & Scott-Joseph, A. (2017). Fiscal Rules: Towards a New Paradigm for Fiscal Sustainability in Small States (IDB-WP-780). Inter-American Development Bank.

Bijlage B. Gesprekspartners

Onderstaande lijst heeft betrekking op de gesprekspartners met wie in het kader van de evaluaties van de Rft, de schuldsanering en van de Protocollen Aruba Nederland is gesproken. In de lijst zijn de organisaties vermeld waarvan met verschillende vertegenwoordigers van die organisaties is gesproken. Daarnaast is met verschillende deskundigen gesproken die in het verleden een functie hadden als minister, adviseur, ambtenaar, of collegelid, maar die niet in deze lijst zijn vermeld.[105] Met verschillende organisaties en personen is meerdere keren gesproken.

- Centrale Bank van Aruba
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
- College Aruba financieel toezicht
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
- Directie Financiën van Aruba
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Financiën van Aruba
- Ministerie van Financiën van Curaçao
- Ministerie van Financiën van Nederland
- Ministerie van Financiën van Sint Maarten
- Secretariaat van de Colleges financieel toezicht
- SOAB Sint Maarten
- SOAB Curaçao
- Standard & Poors
- IMF

[105] Omwille van bescherming van persoonsgegevens worden de namen van de personen met wie is gesproken niet vermeld.

Raad van State

54

70 jaar Statuut voor het Koninkrijk

Samenwerking op basis van wederzijds begrip

24

“De wil elkander bij te staan”

Koningin Wilhelmina
1942

Inhoudsopgave

Voorwoord I
Samenvatting II

01 Algemene beschouwing 1
1.1 Waardering én wantrouwen 1
1.2 Historische context 2
1.3 Het Statuut en ontwikkelingen sinds 1954 4
1.4 Wereldwijde tendensen 9
1.5 Grotere uitdagingen voor kleinschalige besturen 13
1.6 Belang en waarde van het Statuut 14

02 Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur 16
2.1 Inleiding 16
2.2 Deugdelijk bestuur 18
2.3 Waarborgfunctie: ingrijpen of samenwerken 22
2.4 Conclusie 30

03 Consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen 33
3.1 Inleiding 33
3.2 Consensusrijkswetten 34
3.3 Vormvrije onderlinge regelingen 39
3.4 Conclusie 41

04 Verkleining van het democratisch tekort 42
4.1 Inleiding 42
4.2 Wat is het probleem? 43
4.3 Toekomst 45
4.4 Conclusie 50

05 Onafhankelijke beslechting van geschillen 51
5.1 Inleiding 51
5.2 Bemiddeling 52
5.3 Wat is het probleem? 53
5.4 Geschilpunten rond de geschillenregeling 54
5.5 Conclusie 59

06 Slotbeschouwing 60

Bijlage: Gesprekspartners 63

Resumen 64
Summary 72
Resúmen 80

Voorwoord

Op 15 december 1954 werd het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Dat was een bijzonder gedenkwaardige gebeurtenis omdat toen een nieuwe rechtsorde ontstond en officieel afscheid werd genomen van het koloniale bestel. Anno 2024 is het Statuut nog steeds relevant: het biedt ruime mogelijkheden om de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk te verbreden en te verdiepen.

De afgelopen jaren werden vaak (vruchteloze) discussies gevoerd over onderdelen van de Koninkrijksverhoudingen, die samenhangen met bepalingen uit het Statuut. Een nieuwe blik op de betekenis van die bepalingen en de achterliggende waarden daarvan tegen de achtergrond van een veranderende wereld kan helpen. Dit spontane advies bevat enkele concrete aanbevelingen om de samenwerking te verbeteren op basis van wederzijds begrip.

Ik dank alle deskundigen en betrokkenen die ons met goede gesprekken en nuttige inzichten hebben geholpen bij de totstandbrenging van dit advies. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het advies ligt vanzelfsprekend alleen bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

mr. Thom de Graaf
vice-president van de Raad van State

Samenvatting

Inleiding

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de basisstructuur van het Koninkrijk en van de formele relaties tussen de landen die er deel van uitmaken. Het Statuut werd in 1954 ondertekend door de toenmalige vertegenwoordigers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname. Deze ondertekening is bijzonder gedenkwaardig omdat daarmee officieel afscheid werd genomen van het koloniale bestel dat bestond uit het 'moederland' Nederland en de koloniën overzee.

In zeventig jaar is er veel veranderd. Suriname werd onafhankelijk in 1975 en Aruba werd een autonoom land binnen het Koninkrijk in 1986, los van de Nederlandse Antillen. In 2010 werd de Nederlandse Antillen ontmanteld. Sindsdien hebben drie Caribische eilanden de status van autonoom 'land': Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De overige drie eilanden – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – zijn als 'bijzondere gemeenten' ondergebracht bij Nederland, het vierde land van het Koninkrijk.

Waardering én wantrouwen

Zeventig jaar na de totstandkoming van het Statuut zijn er successen geboekt. De levensstandaard in de Caribische landen is hoger dan in de meeste omringende landen. En inwoners waarderen de voordelen van het Koninkrijk. Er is dan ook nauwelijks animo om uit het Koninkrijk te stappen, al hechten de Caribische landen ook sterk aan hun autonomie. Tegelijk is het duidelijk dat de Koninkrijksrelaties in belangrijke mate worden beheerst door wantrouwen. De Caribische landen beschouwen de opstelling van het Koninkrijk (of Nederland) regelmatig als (te) hard en autoritair, met te weinig oog voor de lokale omstandigheden en onvoldoende respect voor hun autonomie. Het Koninkrijk (of Nederland) wijst de Caribische landen er regelmatig op dat zij onvoldoende slagen in het oplossen van de problemen waarmee hun burgers te maken hebben, zoals armoede, schooluitval en criminaliteit. Deze problemen zijn voor een deel terug te voeren op bestuurlijke onmacht en bestuurlijke onwil.

Kortom, het wringt in het Koninkrijk.
De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk opent dit advies met een algemene beschouwing, waarin zij op de verschillende oorzaken hiervan ingaat.
De structuur van het Koninkrijk, waarin Nederland ontegenzeggelijk het overwicht heeft, maakt spanning in zekere zin onvermijdelijk. Daar komt bij dat de afhankelijkheid van de Caribische landen van Nederland in de afgelopen decennia sterk is toegenomen.
De overheidstaken zijn sinds 1954 veel zwaarder geworden, mede door internationale ontwikkelingen. Door hun kleinschaligheid kunnen de Caribische landen deze taken echter niet volledig op eigen kracht vervullen.

De Afdeling advisering onderkent dat de gespannen verhoudingen in het Koninkrijk niet alleen veroorzaakt worden door de disbalans tussen de landen. Er zijn ook dieperliggende oorzaken die niet met enkele maatregelen worden weggenomen. In het bijzonder valt te wijzen op de koloniale geschiedenis en het slavernijverleden, die ook doorwerken bij huidige generaties. Wat dat betreft mag hoop worden geput uit het traject dat is ingegaan met de excuses van zowel de Koning als de minister-president van Nederland. Sindsdien lijkt er sprake van een veranderende tijdgeest, waardoor mensen op een andere manier omgaan met het verleden. Dit biedt kansen om op een constructievere wijze samen de toekomst te betreden, dat is precies het thema van dit advies. Daarom is het volgens de Afdeling nu een goed moment

om stap voor stap maatregelen door te voeren die de samenwerking tussen de landen verbeteren.

Statuut nog steeds relevant
De wereld is sinds 1954 ingrijpend veranderd terwijl het Statuut nauwelijks is gewijzigd. Dit roept de vraag op of het nog wel relevant is. De Afdeling ziet deze relevantie zeker wel. De kernbegrippen in het Statuut – lokale autonomie, goed bestuur, mensenrechten, collectieve defensie, samenwerking en onderlinge bijstand – zijn nog steeds van groot belang. Daarnaast biedt het Statuut goede uitgangspunten en instrumenten om samenwerking vorm te geven. Dit betekent volgens de Afdeling dat verbeteringen mogelijk zijn zonder wijziging van het Statuut. Daarbij is het wel noodzakelijk om het Statuut en de officiële toelichting uit 1954 met de bril van 2024 te lezen: het zijn geen statische documenten maar ze moeten in de huidige context hun betekenis krijgen.

Dit advies
In dit advies formuleert de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk twee uitgangspunten voor de toekomst van ons Koninkrijk, namelijk 'constructieve samenwerking en onderlinge bijstand' en 'bijdragen aan evenwichtiger verhoudingen en wederzijds begrip'. Zij adviseert de Koninkrijkspartners deze uitgangspunten als leidraad te gebruiken in hun handelen.

Deze twee uitgangspunten werkt de Afdeling in de navolgende hoofdstukken uit in een analyse en concrete aanbevelingen over verschillende kwesties die in het Koninkrijk een rol spelen: het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur (hoofdstuk 2), en consensusrijkswetten en andere onderlinge regelingen als basis voor samenwerking (hoofdstuk 3). Om meer evenwicht in de verhoudingen te krijgen doet de Afdeling voorstellen voor vermindering van het democratisch tekort (hoofdstuk 4) en als sluitstuk suggesties voor een regeling om bepaalde bestuursgeschillen tussen Koninkrijk en landen te laten beslechten door een onafhankelijke instantie (hoofdstuk 5).

De Afdeling merkt op dat het daarbij niet nodig is dat het Statuut of de Grondwet worden gewijzigd. Tijd en energie die zou worden gestoken in wijziging van het Statuut kan beter gebruikt worden door de ruime mogelijkheden die het Statuut nu al biedt effectiever te benutten voor gerichte en praktische samenwerking ter verbetering van de aanpak van maatschappelijke problemen.

Mensenrechten en deugdelijk bestuur: van eenzijdig ingrijpen naar constructieve samenwerking

Maatschappelijke problemen
Of het nu gaat om armoede, schooluitval en laaggeletterdheid of om milieuvervuiling, geopolitieke spanningen, internationale criminaliteit en opvang van vluchtelingen: de maatschappelijke problemen in de landen van het Koninkrijk zijn groot en divers.
De Caribische landen kunnen veel van deze kwesties niet op eigen kracht oplossen.
Dit komt door hun kleinschaligheid waardoor hun bestuurlijk vermogen en uitvoeringskracht zeer beperkt zijn. Het ontbreekt hen vaak aan voldoende middelen in termen van kennis, personeel en geld.

Daarnaast moet worden bedacht dat het gaat om relatief jonge landen die nog aan het begin van een ontwikkeling staan. Naast onmacht is helaas ook sprake van onwil: door corruptie, cliëntelisme en andere integriteitskwesties is lang niet altijd duidelijk dat de

maatschappelijke problemen ook bovenaan ieders agenda staan. Het is daarom van groot belang dat de Caribische landen de eigen verantwoordelijkheid serieus nemen door het openbaar bestuur op orde te krijgen en te houden. Daarnaast is het noodzakelijk om constructief samen te werken, onderling én met Nederland.
Deugdelijk bestuur en respect voor mensenrechten zijn abstracte begrippen, maar het gaat niet om een academische discussie. De hiervoor genoemde maatschappelijke kwesties hebben een direct verband met mensenrechten, zoals het recht op onderwijs of het recht op een gezonde leefomgeving. En de kwaliteit en effectiviteit van het openbaar bestuur is rechtstreeks van invloed op de publieke dienstverlening en het welzijn van burgers. Of het nu gaat om gezondheidszorg, onderwijs en armoedebestrijding of om de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Gedeelde verantwoordelijkheid
Het Statuut bevat een aparte bepaling over de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, die aangeeft dat dit autonome overheidstaken zijn: de landen zijn hier dus primair verantwoordelijk. Als een land deze verantwoordelijkheid niet kan of wil waarmaken, dan heeft het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid om deze alsnog te realiseren. Deze aanvullende verantwoordelijkheid wordt de waarborgfunctie genoemd. Op deze wijze regelt het Statuut een gedeelde verantwoordelijkheid voor de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

Bij de totstandkoming van het Statuut was het begrip deugdelijkheid van bestuur nog niet scherp omschreven. Dat begrip is helderder en ook ruimer geworden door de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de ontwikkeling van het internationale beleidsconcept *good governance* en het groeiende aantal internationale (mensenrechten)verdragen.

Van ingrijpen door het Koninkrijk…
Toepassing van de waarborgfunctie kan inhouden dat het Koninkrijk eenzijdig en dwingend ingrijpt. Zulk ingrijpen is echter alleen aan de orde wanneer het land in kwestie zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt en ook niet in staat of bereid is om zich daarin te herpakken. Ingrijpen door het Koninkrijk is daarnaast niet zonder problemen, omdat het de verhoudingen tussen de landen kan verstoren. Landen kunnen ingrijpen ervaren als een inbreuk op hun autonomie.

… naar intensievere samenwerking
De regering van het Koninkrijk moet bereid blijven om in te grijpen als dat echt nodig is. Maar het is vooral van belang om te voorkomen dát dat nodig is. Zowel het Koninkrijk als de vier landen in het Koninkrijk hebben daarin een verantwoordelijkheid.
De waarborgfunctie van het Koninkrijk kan ook – en beter – worden waargemaakt als binnen het Koninkrijk en tussen de Caribische landen onderling, effectief wordt samengewerkt. Daar is alle aanleiding toe, omdat de bestuurslast van de individuele Caribische landen zeer groot is en de bestuurskracht beperkt.

Met samenwerking wordt intussen belangrijke ervaring opgedaan in het kader van de zogenoemde Landspakketten. Sinds begin 2021 wordt daarbij samengewerkt aan hervormingen met financiële steun vanuit Nederland en door oprichting van een Tijdelijke Werkorganisatie die de uitvoering door de landen ondersteunt. Het gaat om hervormingen op belangrijke terreinen zoals de versterking van de lokale economieën, gezonde overheidsfinanciën, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs en versterking van de rechtsstaat.

Het verdient aanbeveling deze 'pakketten' – die nu tijdelijk van aard zijn – grondig te evalueren en te bezien of een organisatie naar analogie van de Tijdelijke Werkorganisatie op koninkrijksniveau kan worden opgericht dan wel de Tijdelijke Werkorganisatie daartoe kan worden uitgebreid. Op belangrijke terreinen zoals onderwijs, economie en armoedebestrijding zijn immers langjarige inspanningen nodig om te komen tot structurele verbeteringen. Dat lijkt de aangewezen weg om de naleving van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur structureel te verankeren. De maatschappelijke problemen in de Caribische landen zijn groot en divers. De Afdeling beveelt daarom aan prioriteit te geven aan samenwerking op het terrein van onderwijs en armoedebestrijding. Daarmee wordt het maatschappelijk fundament verstevigd voor een actieve *civil society* en een sterkere economie.

Onderlinge regelingen en consensusrijkswetten als basis voor samenwerking

Om op structurele basis samen te werken tussen de (regeringen van de) landen is het belangrijk afspraken te maken en vast te leggen. Daarbij kan het gaan om de te bereiken doelen, de wijze waarop samenwerking vorm krijgt en de financiering en verantwoording. In de praktijk werken de landen samen op basis van twee instrumenten: vormvrije onderlinge regelingen, die het karakter hebben van een overeenkomst, en consensusrijkswetten, die volgens de procedure voor rijkswetten door het Nederlandse parlement moeten worden goedgekeurd.

Consensusrijkswetten

Er bestaat aarzeling bij de Caribische landen om het instrument van de consensusrijkswetgeving te gebruiken. Bij de totstandkoming zouden de Nederlandse organen te dominant zijn waardoor van echte consensus geen sprake is. Ook is in het verleden niet in alle consensusrijkswetten bepaald of zij eenzijdig kunnen worden opgezegd.

Gegeven de terughoudendheid bij de Caribische landen om nieuwe rijkswetten op vrijwillige basis aan te gaan, is het wenselijk dat afspraken worden gemaakt over de besluitvorming rond consensusrijkswetten: afspraken waarin de betrokkenheid en de consensus van de Caribische landen gedurende het wetgevingsproces worden gewaarborgd. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardigheid en wederzijds begrip.

In dit advies doet de Afdeling een aantal concrete suggesties om de rijkswetprocedure zo toe te passen dat over autonome aangelegenheden geen rijkswetten tot stand gebracht kunnen worden waar de landsregeringen en de Staten niet uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Dit draagt bij aan de totstandkoming van consensusrijkswetten op grond van echte consensus. Bovendien adviseert de Afdeling om uitdrukkelijk in consensusrijkswetten te regelen of die eenzijdig opgezegd kunnen worden en – zo ja – onder welke voorwaarden dit mogelijk is.

Het voordeel van de consensusrijkswet is dat deze algemeen verbindende bepalingen kan bevatten en een vaste structuur kent met een procedure die waarborgen bevat voor de inbreng van de Caribische landen. De consensusrijkswet biedt de meest degelijke basis voor constructieve samenwerking die, bij toepassing van de aanbevelingen om voortdurende consensus bij de totstandkoming te waarborgen, ook democratisch gelegitimeerd is door het akkoord van de parlementen.

Vormvrije onderlinge regelingen

Naast de mogelijkheid om samen te werken via de consensusrijkswet, kan dat ook via de vormvrije onderlinge regeling. Het Statuut regelt niets over de vorm of inhoud ervan, en

daarmee is deze vormvrij. Dat maakt het een flexibel instrument dat veel mogelijkheden biedt. Wel is van belang erop te wijzen dat een ieder verbindende regels in een wet thuishoren; de vormvrije onderlinge regeling is daartoe niet gemachtigd, tenzij deze voor goedkeuring in wetsvorm door de parlementen van de betreffende landen wordt aanvaard.

Bij de besluitvorming over een consensusrijkswet ligt het zwaartepunt bij de Nederlandse organen. Bij het sluiten en het opzeggen van vormvrije onderlinge regelingen zijn de verhoudingen daarentegen gelijkwaardiger. Daarnaast is de vormvrije onderlinge regeling bij uitstek geschikt voor het vastleggen van samenwerkingsafspraken tussen de Caribische landen.

Beide instrumenten bieden dus een basis voor samenwerking, elk met voor- en nadelen. Wel kan het gebruik van consensusrijkswetten worden vergroot wanneer de landen procedureafspraken maken over het gebruik van dit instrument. Als het consensusvereiste voldoende wordt getoetst bij de totstandkoming en als de voorwaarden voor opzegging bewust en evenwichtig zijn afgewogen, zal er minder aarzeling zijn bij de Caribische landen om een consensusrijkswet aan te gaan.

Gelijkwaardigheid: naar meer evenwichtige verhoudingen

Niet gelijk – wel gelijkwaardig

Gelijkwaardigheid is een kernbegrip in het Statuut en een belangrijk terugkerend thema in het debat over de verhoudingen in het Koninkrijk. Dat komt voort uit het feit dat de verhoudingen feitelijk zeer ongelijk zijn. Nederland heeft in vrijwel elk opzicht (bevolking, economie, financiën, bestuurskracht) de overhand, wat numeriek leidt tot ongelijke verhoudingen. Geheel oplosbaar is dit niet. Toch kunnen enkele maatregelen er wel voor zorgen dat de Caribische landen en hun inwoners meer *gelijkwaardigheid* ervaren. Daarmee kan ook de legitimiteit van het Koninkrijk worden vergroot. De Afdeling adviseert op de volgende manieren meer balans in de verhoudingen te brengen.

Kiesrecht

De meeste Nederlanders die wonen in de Caribische landen zijn uitgesloten van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en hebben ook geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit terwijl het Nederlandse parlement wel de Koninkrijkswetten vaststelt en de Koninkrijksregering controleert, bij gebrek aan een formeel Koninkrijksparlement. Hierover is al vele jaren debat. De Afdeling meent dat na afweging van alle argumenten voor en tegen het wenselijk is om het actief kiesrecht toe te kennen aan de Nederlandse inwoners van de Caribische landen. Nu doet bijvoorbeeld de situatie zich voor dat Nederlanders in het Franse deel van Sint Maarten (Saint Martin) wel kunnen stemmen voor de Tweede Kamer, maar Nederlanders in het Caribische land Sint Maarten niet. Alleen inwoners van de Caribische landen die minstens tien jaar in Nederland hebben gewoond, hebben bij terugkeer naar hun land stemrecht voor de Tweede Kamer.

Het is verder weinig consequent dat Nederlanders in de Caribische landen wel kandidaat mogen zijn voor een zetel in de Tweede of Eerste Kamer en dat ze ook mogen stemmen voor het Europees Parlement. Toekennen van het actief kiesrecht voor het Nederlandse parlement aan alle Nederlanders, ook die in de Caribische landen wonen, is van meer dan alleen praktische betekenis en is dan ook niet te reduceren tot een kosten-baten-afweging. Het is ook symbolisch belangrijk: er blijkt uit dat alle landen en alle burgers in het Koninkrijk gelijkwaardig zijn en zich dat ook zo realiseren. In de loop van de tijd zou het kiesrecht kunnen leiden tot meer onderling begrip tussen de landen en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk.

Positie Gevolmachtigde Ministers
De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze Gevolmachtigde Ministers zijn niet rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan een van de vier parlementen. De Koninkrijksregering als geheel is dat wel, maar alleen aan het parlement van het land Nederland. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daardoor niet de mogelijkheden die de Tweede en de Eerste Kamer hebben om de Koninkrijksregering ter verantwoording te roepen.

Het is uiteindelijk aan de Gevolmachtigde Ministers om de Caribische belangen in de Rijksministerraad te behartigen. Dat is geen eenvoudige opgave, gegeven de verhoudingen binnen de Rijksministerraad. De Afdeling geeft daarom in overweging de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad te verstevigen. Dit kan door bijvoorbeeld procedure-afspraken te maken op grond waarvan zij meer ruimte krijgen hun standpunt naar voren te brengen. Uitgangspunt daarbij is dat de Caribische landen personen benoemen die over eigenschappen beschikken die passen bij de zwaarte van de functie. Daarbij is van belang dat eenmaal benoemde Gevolmachtigde ministers de tijd krijgen om een netwerk op te bouwen.

Regeling voor de beslechting van geschillen
De getalsmatige verhouding betekent dat de Caribische landen makkelijk overstemd kunnen worden door het land Nederland. Dit is natuurlijk vooral van belang bij verschil van mening. Het Statuut bevat daarom sinds 2010 de verplichting om een regeling te maken waarbij geschillen tussen de landen en het Koninkrijk kunnen worden beslecht. Veertien jaar later is er echter nog steeds geen regeling en is de vormgeving zelf onderwerp van geschil. De Afdeling pleit ervoor om nieuwe energie te steken in de vormgeving van een regeling en doet daarvoor concrete suggesties in het advies.

Op voorhand wijst de Afdeling op het belang van een goed gesprek om escalatie te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te gaan en er samen uit te komen, bijvoorbeeld door bemiddeling.

De Afdeling adviseert om de algemene geschillenregeling in ieder geval te laten gaan over concrete besluitvorming waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in het bestuur van de landen, en om ervoor te zorgen dat de juridische aspecten van een geschil bindend kunnen worden beslecht. Een geschil kan daarnaast ook gaan om niet-juridische aspecten, die meer op het terrein van beleid en bestuur liggen. Voor die aspecten zou kunnen worden bepaald dat het standpunt van de geschilleninstantie over dergelijke beleidsvragen zal hebben te gelden als een advies waarvan alleen op (zeer) zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. Op die manier kan het overwicht van Nederland binnen de Rijksministerraad immers in zekere mate worden gecompenseerd.

Op de vraag welke instantie als geschillen-instantie moet worden aangewezen zijn verschillende antwoorden denkbaar, variërend van een rechterlijke instantie tot de Afdeling advisering. Maar als ook over beleidsafwegingen moet worden geoordeeld, ligt een rechterlijke instantie minder voor de hand. De Afdeling adviseert om hoe dan ook aan te sluiten bij een bestaande instantie en niet, zoals eerder is voorgesteld, een apart college of een aparte Afdeling te creëren. De behandeling van een geschil zal zo soepeler en efficiënter kunnen verlopen.

Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komt de Afdeling tot de volgende aanbevelingen aan de landen van het Koninkrijk.

Intensiveer de samenwerking

1. Ga bij samenwerking uit van lokale behoeften en wensen, grijp autonomie niet aan als reden om samenwerking af te wijzen.

2. Versterk de deugdelijkheid van het bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk volgens de criteria die zijn afgesproken in 2006 in aanloop naar de opheffing van de Nederlandse Antillen, en conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het internationale concept 'good governance'.

3. Intensiveer de bestuurlijke samenwerking tussen de landen, zodat het Koninkrijk alleen nog in uitzonderlijke gevallen eenzijdig hoeft in te grijpen. Leg prioriteit bij onderwijs en armoedebestrijding.

4. Onderzoek de mogelijkheden van bestuurlijke samenwerking tussen de Caribische landen van het Koninkrijk onderling om hun bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten.

5. Consensusrijkswetten zijn een goede basis voor samenwerking. Om belemmeringen die worden ervaren bij de inzet van dit instrument weg te nemen, adviseert de Afdeling om afspraken te maken over de totstandkoming en de opzegging van consensusrijkswetten.

Meer gelijkwaardigheid tussen de landen en de burgers van het Koninkrijk

6. Bevorder dat de rechten van de mens en fundamentele vrijheden zoveel mogelijk in alle delen van het Koninkrijk en voor alle burgers gelden.

7. Geef Nederlanders die wonen in de Caribische landen van het Koninkrijk op dezelfde wijze invloed als andere Nederlanders op de samenstelling van de Tweede en Eerste Kamer.

8. Verstevig, ervan uitgaande dat personen met voor deze zware functie passende eigenschappen worden benoemd, de rol en positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Overweeg of zij kunnen aanblijven na een regeringswisseling zodat zij de tijd krijgen om zich in te werken en een netwerk op te bouwen.

9. Voorzie in een regeling waarmee geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk kunnen worden beslecht. Wijs een bestaand orgaan aan als geschilleninstantie en zorg ervoor dat die een bindend oordeel kan vellen over de juridische aspecten van een geschil in het kader van de uitoefening van toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk en over de interpretatie van het Statuut. Overweeg daarnaast om deze instantie een zwaarwegend advies te laten geven over beleidskwesties die in dat kader worden voorgelegd.



Koningin Juliana ondertekent het Statuut voor het Koninkrijk op 15 december 1954.

01

Algemene beschouwing

1.1 Waardering én wantrouwen

Het Statuut bracht in 1954 een Koninkrijk 'nieuwe stijl' tot stand. Het bestaat nu uit vier autonome landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De organen van het Koninkrijk zijn verantwoordelijk voor het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk. Op de overige terreinen zijn de landen autonoom, al biedt het Statuut ruimschoots mogelijkheden voor samenwerking en onderlinge bijstand tussen de landen.

Sinds 2010 worden de kleinere Caribische eilanden (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) rechtstreeks vanuit Nederland bestuurd. Hun economische en maatschappelijke problemen lijken op die van de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar hun staatkundige positie is wezenlijk anders. Daarom worden ze in dit advies grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Zeventig jaar na de totstandkoming van het Statuut zijn er zeker successen geboekt. De levensstandaard in de Caribische landen van het Koninkrijk is hoger dan in de meeste omringende landen. Inwoners waarderen de voordelen van het Koninkrijk, zoals het gemeenschappelijke paspoort en de gezamenlijke defensie. Er zijn goede voorbeelden van culturele uitwisseling en van samenwerking binnen het Koninkrijk, bijvoorbeeld binnen de rechterlijke macht. Wie de Koninkrijksrelaties op politiek-bestuurlijk niveau in ogenschouw neemt, constateert echter dat deze in belangrijke mate worden beheerst door wantrouwen.

De Caribische landen beschouwen de opstelling van het Koninkrijk (of Nederland) regelmatig als (te) hard en autoritair, met te weinig oog voor de lokale omstandigheden en onvoldoende respect voor hun autonomie. Het Koninkrijk (of Nederland) wijst de Caribische landen er regelmatig op dat zij onvoldoende slagen in het oplossen van de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke problemen waarmee zij te kampen hebben, zoals cliëntelisme en corruptie, armoede, schooluitval en criminaliteit. Wanneer de landen binnen het Koninkrijk proberen samen te werken om deze uitdagingen aan te gaan

verloopt deze samenwerking dikwijls weinig soepel. Met andere woorden: het spant en wringt in het Koninkrijk.[1]

In deze algemene beschouwing brengt de Afdeling enkele ontwikkelingen voor het voetlicht die van belang zijn om de problemen binnen het Koninkrijk te begrijpen. De Afdeling bespreekt allereerst enkele historische factoren. Het is van belang te begrijpen in welke context het Statuut tot stand is gekomen en hoe de (bredere koloniale) geschiedenis nog steeds doorwerkt in de Koninkrijksverhoudingen. Vervolgens komt de structuur van het Statuut aan de orde, alsmede ontwikkelingen die sinds 1954 binnen het Koninkrijk hebben plaatsgevonden. Tot slot komen ook internationale ontwikkelingen aan de orde. De wereld is niet meer hetzelfde als in 1954, en ook dat speelt een rol in het begrijpen van de huidige uitdagingen voor het Koninkrijk.

De invalshoek van dit advies
Dit advies concentreert zich op de staatkundige verhoudingen tussen de vier landen die samen het Koninkrijk der Nederlanden vormen. Vanuit deze invalshoek wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn die het Statuut biedt en welke problemen zich in de praktijk daarbij voordoen. Daardoor blijven twee andere dimensies noodzakelijkerwijs grotendeels buiten beschouwing.

De eerste dimensie betreft de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen aangeduid als Caribisch Nederland. Zij vormden tot 2010 nog een onderdeel van het land Nederlandse Antillen, maar zijn bij de opheffing van dat land openbare lichamen geworden binnen het land Nederland. De Afdeling heeft hier in een voorlichting aandacht aan besteed.[2]

Een tweede dimensie is de positie van de Caribische landen in de Caribische regio en in hun verhouding tot de Verenigde Staten en Latijns-Amerika. Ook deze dimensie is zeker niet onbelangrijk – men denke alleen al aan de gerichtheid op toeristen en de betekenis van de Amerikaanse dollar – maar blijft vanwege de gekozen invalshoek in dit advies grotendeels buiten beschouwing.

1.2 Historische context

Het Statuut is een product van zijn tijd. De totstandkoming en de inhoud ervan kunnen niet los worden gezien van de historische context. Die context kan als volgt worden samengevat: Nederland stond internationaal onder druk om te dekoloniseren. Dit betekende voor de Caribische delen van het Koninkrijk niet dat zij onafhankelijk zouden worden (daar was op de Caribische eilanden ook weinig animo voor), maar wel dat zo snel mogelijk nieuwe staatkundige verhoudingen, gestoeld op noties van gelijkwaardigheid, tot stand gebracht

1 In dit verband wordt ook wel gesproken over 'ongemak', zie ook G. Oostindie & W. Veenendaal, *Ongemak. Zes Caribische eilanden en Nederland*, Amsterdam: Prometheus, 2022.

2 Voorlichting van 17 juli 2019 betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK (W04.18.0286), Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 11.

moesten worden. Overigens was binnen de Nederlandse overheid nog weinig sprake van de thans breed gevoelde overtuiging dat koloniaal bestuur onrechtvaardig en onjuist was.

De Tweede Wereldoorlog was voor Nederland een breekpunt in de koloniale geschiedenis, zoals dat ook gold voor andere Europese koloniale machten. De politiek van Nederland was voornamelijk gericht op het behoud van Nederlands-Indië.[3] Het was echter duidelijk dat voortzetting van het koloniale beleid het imago en de belangen van Nederland ernstig zou schaden. Al tijdens de oorlog zetten de Verenigde Staten de Nederlandse regering in ballingschap in Londen onder druk om in ieder geval een plan van aanpak voor dekolonisatie ná de oorlog aan te kondigen. Die druk droeg al in 1942 bij aan een eerste schets van de toekomstige verhoudingen: één Koninkrijk op hechte grondslag van volledig deelgenootschap, maar met interne zelfstandigheid van de verschillende rijksdelen.[4] Deze gezamenlijkheid en zelfstandigheid, die tot uitdrukking komt in de preambule en in de hoofdlijnen van het Statuut, vormden belangrijke uitgangspunten voor de toekomst- uitgangspunten die overigens vooral tot stand kwamen door druk van buitenaf.

Tussen 1945 en 1954 kwam het koloniale beleid van Nederland verder onder druk te staan. Dit kwam tot uitdrukking in de internationale veroordeling van de koloniale oorlog in Indonesië, dat uiteindelijk onafhankelijk werd. Daarnaast werd de internationale steun voor zelfbeschikking van volken vastgelegd in het VN-Handvest en maakten staten in de Caribische regio zich sterk voor dekolonisatie.[5] Nederland was zich bewust van zijn kwetsbare positie in dit verband, terwijl de Caribische bevolking juist internationale steun voelde.

In november 1945 vroegen hun vertegenwoordigers zelfbewust om wijziging van de staatkundige verhoudingen en met name om autonomie en toekenning van algemeen kiesrecht voor de Staten zelf.[6] Dit alles creëerde een situatie waarin Nederland tegemoetkwam aan wensen vanuit de Caribische delen van het Koninkrijk, hoewel er ook twijfels waren over de draagkracht van de nieuwe landen.[7] In 1948 werd het algemeen kiesrecht in de Caribische landen ingevoerd. Het Statuut kwam dan ook tot stand langs democratische weg, met instemming van de Staten.

3 Zie voor een beschrijving van deze politiek door de eeuwen heen en de oorzaken en uitingsvormen van deze gerichtheid op Nederlands-Indië, G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel I, 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 13-21.

4 Radiotoespraak van Koningin Wilhelmina, https://nl.wikisource.org/wiki/Radiotoespraak_Wilhelmina_7_december_1942 (geraadpleegd op 18 september 2024).

5 A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 8-9.

6 De Staten van Curaçao schreven "dat het bestuursstelsel van Curaçao zoodanig verouderd is, dat het niet meer past in de moderne staatkundige opvattingen, waardoor het volkomen ongeschikt is voor de huidige Curacaosche staathuishouding en zelfs van dien aard, dat het nergens meer zou worden aanvaard; dat de Staatsregeling, waarop dit bestuur steunt, gansch in strijd is met de rechtsovertuiging der Curaçaosche bevolking en geen rekening houdt met het gerechtvaardigde verlangen der bevolking naar een gekozen, ware volksvertegenwoordiging…" (Kamerstukken II 1947/48, 650, nr. 4, bijlage H).

7 G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel I, 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 150-153.

De huidige staatkundige structuur zou er niet zijn zonder het koloniale verleden. Sinds enkele decennia worden meer inspanningen gedaan om de dialoog over dit verleden op gang te brengen. De Afdeling wijst in dit verband op de excuses voor het slavernijverleden, waarvan zij het belang al eerder onderschreef.[8]

Erkenning van de persoonlijke doorwerking van dat verleden is van belang, evenals erkenning van de rol die het koloniale verleden nog altijd speelt in de Koninkrijksverhoudingen.[9] Besef hiervan draagt bij aan een constructieve en toekomstgerichte dialoog tussen de verschillende delen van het Koninkrijk. Tegelijkertijd lijkt niet iedereen in Nederland zich bewust van de doorwerking van het koloniale verleden en de zwaarte die dit met name voor de Caribische delen van het Koninkrijk in zich draagt. Dat is ook begrijpelijk. Het slavernijverleden is voor de meeste Europese Nederlanders geen onderdeel van hun persoonlijke geschiedenis en leeft mede daarom minder sterk in Nederland dan in de Caribische delen van het Koninkrijk.

1.3 Het Statuut en ontwikkelingen sinds 1954

a. De structuur van het Koninkrijk

De tekst van het Statuut heeft in zeventig jaar inhoudelijk weinig veranderingen ondergaan. Het Koninkrijk is in samenstelling veranderd, maar is qua bevoegdheden, instituties en procedures voor het overgrote deel hetzelfde gebleven.

Over de staatkundige duiding van het Koninkrijk is veel geschreven.[10] Op het eerste oog is het Koninkrijk een federatie met vier autonome delen (landen), waarbij de federatie alleen bevoegd is op expliciet omschreven terreinen, die met name betrekking hebben op nationaliteit, defensie en buitenlandse betrekkingen.[11] Men zou in dit idee gesterkt kunnen worden door de constatering dat de landen hun eigen ambten en bevoegdheden hebben, die alle overheidsterreinen bestrijken behalve hetgeen voorbehouden is aan het Koninkrijk. Bovendien kunnen de Koninkrijkstaken, opgesomd in het Statuut, niet worden uitgebreid zonder dat de volksvertegenwoordigingen van alle landen hiermee hebben ingestemd.[12]

8 Advies van 6 maart 2024 over Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging (W16.23.00392), Stct. 2024, nr. 14696.

9 Dit komt regelmatig tot uiting, soms ook om strategische redenen. 'Koloniale houding' Nederland stoort Aruba', *Antilliaans Dagblad*, 17 november 2023; 'Sint Maarten confronts Netherlands over coronavirus aid', *Washington Post*, 10 maart 2021; 'Plots is onafhankelijkheid Curaçao inzet verkiezingen', *Trouw*, 7 april 2017; 'Oud-premier Antillen verwijt Balkenende machtsmisbruik', Nu.nl, 13 december 2008.

10 Zie onder andere C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 21-27; R.R. Santos do Nascimento, *Het Koninkrijk ontsluierd*, Apeldoorn/Antwerpen: 2016 onder andere hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 en hoofdstuk 3, paragraaf 1.4; A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 105-108; Kortmann/Bovend'Eert en anderen, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021, p. 108-117.

11 Artikel 3, eerste lid, Statuut.

12 Artikel 55 Statuut.

Ten slotte bezitten de Caribische landen zelfbeschikkingsrecht, wat inhoudt dat zij uit het Koninkrijk kunnen stappen.[13]

Wie meer inhoudelijk kijkt, constateert dat het Koninkrijk geenszins een federatie is. Het Koninkrijk heeft bepaalde (toezichts)taken die niet passen bij een federatie.[14] Het bestuurlijk toezicht (zonder rechterlijke controle) wordt vaak genoemd, maar ook de verplichting bepaalde wijzigingen van de eigen constitutie ter voorafgaande instemming aan de Koninkrijksregering voor te leggen past niet bij federatieve uitgangspunten.[15] Daarnaast heeft het Koninkrijk enkel in formele zin eigen ambten, zoals de Rijksministerraad en de Raad van State van het Koninkrijk. In de praktijk zijn dit Nederlandse ambten, aangevuld met leden uit de Caribische landen.

Bij de totstandkoming van het Statuut is bewust gekozen voor een Koninkrijksconstructie zonder 'eigen' Koninkrijksinstituties. De belangrijkste bezwaren waren dat een eigenstandige Koninkrijksstructuur te zwaar was voor de Caribische landen met een, in vergelijking met Nederland, geringe bevolkingsomvang. Een dergelijke structuur zou een te groot beslag leggen op de beperkte personele capaciteit van de Caribische landen.[16]

De argumenten voor deze constructie zijn nog steeds valide gezien de verschillen tussen Nederland en de Caribische landen, bijvoorbeeld in bevolkingsomvang en bestuurskracht. Hierbij spelen de veranderingen die zich sinds 1954 in het Koninkrijk hebben voorgedaan (zoals hierna beschreven) eveneens een rol. Tegelijkertijd draagt de juridische structuur van het Koninkrijk, die bijvoorbeeld niet beschikt over een federale instantie voor de beslechting van geschillen tussen Koninkrijk en landen of over een Koninkrijksparlement, bij aan gevoelens van ongelijkwaardigheid en wantrouwen van de Caribische landen binnen het Koninkrijk. Aan deze gevoelens kan tegemoetgekomen worden, door bijvoorbeeld te voorzien in een adequate geschillenregeling en door het verkleinen van het democratisch tekort. De Afdeling doet daartoe in de navolgende hoofdstukken enkele suggesties.

b. Veranderingen binnen het Koninkrijk

Ontwikkeling van de Koninkrijksrelaties

Na 1954 was er een periode van relatieve kalmte in de nieuwe staatkundige verhoudingen. Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen waren de landen binnen het Koninkrijk, en de Nederlandse Antillen fungeerde als tussenlaag tussen Koninkrijk en individuele Caribische eilanden. Aan deze kalmte kwam een eind door de opstand van Willemstad van

13 Dit recht vloeit voort uit de rechtsorde van het Koninkrijk, en is expliciet gewaarborgd voor Aruba, dat oorspronkelijk uit het Koninkrijk zou treden (zie artikelen 58-60 van het Statuut); C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 31.

14 Welke zijn opgenomen in paragraaf 4 van het Statuut en in de Reglementen voor de Gouverneurs.

15 Artikel 44, eerste lid, Statuut. A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 107.

16 De Afdeling zette deze geschiedenis eerder uiteen in de voorlichting betreffende het amendement van het lid Bikker c.s. over het toekennen van de bevoegdheid aan Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te kunnen doen (W01.16.0217/Vo/K), 11 november 2016, Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R 1672).

30 mei 1969. Wat was begonnen als een arbeidsconflict, verbreidde zich onder een breder gedragen volksprotest, met name tegen de Antilliaanse politieke elite gericht.[17] Op verzoek van de Antilliaanse regering ging Nederland akkoord met de inzet van mariniers om de opstand te helpen onderdrukken. Dit leidde internationaal tot felle reacties, wat eraan bijdroeg dat Nederland het voortbestaan van de Koninkrijksbanden als een internationaal afbreukrisico ging zien.[18]

Suriname werd in 1975 onafhankelijk van het Koninkrijk, waardoor het Koninkrijk sindsdien uit twee landen bestond: Nederland en de Nederlandse Antillen. Vanuit Nederland werd er de voorkeur aan gegeven dat ook de Nederlandse Antillen, als geheel, onafhankelijk zou worden. Het liep anders. Aruba kwam in 1986 los van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband (de *status aparte*) en zou in 1996 onafhankelijk worden. Nederland had overigens beperkte aandacht voor de structurele problemen in de Caribische delen van het Koninkrijk. Men achtte de kans groot dat de Caribische landen onafhankelijk zouden worden en zélf de volledige verantwoordelijkheid zouden dragen voor het waarborgen van integriteit van bestuur, het oplossen van economische problemen en het tegengaan van de groeiende invloed van grensoverschrijdende criminaliteit. Aruba bleef uiteindelijk naar eigen wens onderdeel van het Koninkrijk en daarmee groeide het besef dat voor géén van de Caribische delen onafhankelijkheid op afzienbare termijn in de rede lag.[19]

Sinds de jaren zeventig zijn er op verschillende momenten staatkundige referenda op de eilanden georganiseerd. Hieruit blijkt weinig draagvlak voor onafhankelijkheid. Dat wil overigens niet zeggen dat onafhankelijkheidsbewegingen in de landen (en binnen de openbare lichamen) niet bestaan. Het recht op staatkundige onafhankelijkheid voor de Caribische delen van het Koninkrijk wordt ook breed erkend.[20] Desondanks constateert de Afdeling dat binnen het Koninkrijk staatkundige banden tussen Nederland en de Caribische landen en openbare lichamen als een gegeven moeten worden gezien, al kunnen opvattingen uiteenlopen over de vraag hoe die banden er uit zouden moeten zien. Het Koninkrijk is vooralsnog een blijvende realiteit, en daarmee zijn alle Koninkrijkspartners het aan elkaar, maar zeker ook aan hun inwoners, verplicht het Koninkrijk zo goed mogelijk te laten functioneren.[21]

---

17 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de opstand in Willemstad: P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk: Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 60-65.

18 A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 66. Zie ook K. Croese, *Interventie op afspraak, Nederlandse mariniers op Curaçao*, Zutphen: Walburg Pers 1998. Zie voor de gang van zaken omtrent het verzoek tot bijstand p. 51-53.

19 Oostindie & Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, Deel III, 1975-2000*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, onder andere hoofdstuk 11.

20 Zie onder andere Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 113.

21 "65 jaar Statuut: een kwetsbaar Koninkrijk!", Toespraak van de vice-president van de Raad van State, 4 november 2019 (beschikbaar via www.raadvanstate.nl); P. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk: Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 128-129.

Herstructurering van het Koninkrijk
Met de status aparte van Aruba was het startschot gegeven voor de verdere desintegratie van de Nederlandse Antillen. Ook Curaçao en Sint Maarten streefden naar een status als autonoom land. Dit werd bewerkstelligd met de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010. Bonaire, Sint Eustatius en Saba integreerden in het land Nederland als openbare lichamen.

Elk van de drie Caribische landen heeft sindsdien een directe band met het Koninkrijk, zonder het bovenliggend staatsverband dat de Nederlandse Antillen was. Dit betekent dat deze landen elk voor zich voor vele uitdagingen staan die bij deze status horen. Die uitdagingen zijn de afgelopen decennia eerder groter dan kleiner geworden en raken aan het verwezenlijken van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, zoals het Statuut het voorschrijft in artikel 43. Deze uitdagingen worden aangegaan met een kleinere bestuurskracht dan voorheen en binnen een kleinschalige gemeenschap.

Sinds de overgang van het Antilliaanse staatsverband naar drie autonome landen in 1986 en 2010 zijn voorbeelden van bovengenoemde uitdagingen duidelijk blootgelegd. De Eilandenregeling Nederlandse Antillen bevatte de beleidsterreinen waarvoor het land Nederlandse Antillen verantwoordelijk was. Voor wat overbleef waren de eilandgebieden verantwoordelijk. In 2010 kregen Curaçao en Sint Maarten, net als eerder Aruba, voor hun grondgebied alle taken die voorheen de Nederlandse Antillen hadden toebehoord. Met name voor Sint Maarten, waar in tegenstelling tot Curaçao niet het bestuurlijk centrum van de Nederlandse Antillen was gevestigd, is dit een zware opgave.

Daarbij verdient het aantekening dat, ondanks de schaalverkleining in 2010, ieder Caribisch land beschikt over dezelfde instituties als voorheen de Nederlandse Antillen, zoals bijvoorbeeld een Raad van Advies, een Algemene Rekenkamer en een Ombudsman. Dergelijke instituties zijn van groot belang voor het functioneren van een democratische rechtsstaat. Toch moet niet uit het oog verloren worden dat het opbouwen en laten functioneren van dergelijke instituties een serieus beslag leggen op de beschikbare menskracht.

Ook andere organisaties vissen in deze vijver. Zo kwam in Sint Maarten, na interventie door de Koninkrijksregering, de Integriteitskamer tot stand, als voorwaarde voor steun na de orkanen Irma en Maria. Ook werd daar een National Recovery Project Bureau opgezet als counterpart voor de Wereldbank voor het begeleiden en uitvoeren van projecten die met het geld van het na de orkanen Irma en Maria opgezette Trustfonds werden bekostigd. Tot slot kan in dit verband nog gewezen worden op de Tijdelijke Werkorganisatie die de drie Caribische landen ondersteunt bij de uitvoering van hervormingen die tussen Nederland en de Caribische landen zijn afgesproken. Al deze instituties verrichten belangrijk werk, maar ook zij doen een significant beroep op de beschikbare menskracht.

In het land Nederland wordt algemeen onderkend dat gemeenten zware taken en verantwoordelijkheden hebben. Alle gemeenten werken dan ook regionaal samen om een groot deel van deze taken op een deugdelijke en financieel verantwoorde manier te kunnen vervullen. Bovendien is er al tientallen jaren een ontwikkeling gaande waarbij

kleinere gemeenten worden samengevoegd om de bestuurskracht te vergroten en de dienstverlening aan de burgers te verbeteren.

De drie Caribische landen hebben aanzienlijk meer taken en verantwoordelijkheden dan Nederlandse gemeenten. Ze hebben een groot deel van de taken die in het land Nederland worden uitgeoefend door Rijk en provincies. Ze dragen bijvoorbeeld ook verantwoordelijkheid voor internationale verkeershubs, zoals vliegvelden en havens, voor het verzekeren van een minimale levensstandaard, voor het financieren van funderend onderwijs en voor het beschermen tegen klimaat- en milieurampen. En dat voor landen die qua inwonertal vergelijkbaar zijn met gemeenten als Zaanstad (Curaçao), Delft (Aruba) en Beverwijk (Sint Maarten), terwijl zij, anders dan deze gemeenten, door hun insulaire positie tamelijk geïsoleerd zijn.

Bovendien moeten deze uitdagingen worden aangegaan binnen een politieke cultuur die, in de woorden van voormalig minister-president van de Nederlandse Antillen Don Martina, "zich blijkbaar […] niet voldoende in positieve zin [heeft] ontwikkeld."[22]
Kleine samenlevingen, waar een deel van de bevolking in armoede leeft, zijn vatbaar voor cliëntelisme. Politici beloven voor hun achterban te 'zorgen' en de achterban verwacht dit ook.[23] Dit leidt onder andere tot een groter beroep op sociale voorzieningen, een groeiende overheid en een situatie waarin gezagsdragers nauwelijks worden gecontroleerd door hun kiezers of de media.

In zijn toespraak ter gelegenheid van zestig jaar Statuut concludeerde Martina dat te weinig aandacht is uitgegaan naar het ontwikkelen en regelen van de politieke cultuur. Zijn betoog bevatte een uitnodiging "diep na te denken over hoe wij ons bestuur kunnen verbeteren en hoe wij inhoud kunnen geven aan de algemene principes van goed bestuur, integriteit, transparantie, consistentie, coherentie, comptabiliteit, inspraak en bovenal doelmatigheid en doeltreffendheid van en binnen het bestuur."[24]

Tussen 1954 en 2010 was er in de relatie tussen het land Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk één variant, namelijk die van gelijkwaardige landen binnen het Koninkrijk. Sinds 2010 zijn de Caribische delen in twee te onderscheiden soorten relaties tot Nederland komen te staan. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk; Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel van Nederland. Dit leidt ook op maatschappelijk niveau tot verschillen tussen de Caribische delen van het Koninkrijk.

Deze verschillen zijn goed zichtbaar bij de Benedenwindse eilanden Aruba, Curaçao en Bonaire door de fysieke nabijheid van deze eilanden. Op economisch gebied, bijvoorbeeld voor wat betreft reële economische groei, werkloosheid en BBP per capita, doet Bonaire

22 Toespraak van de voormalige Minister-President van de Nederlandse Antillen Don Martina ter gelegenheid van de Herdenking van 60 jaar Statuut op 15 december 2014, p. 5.

23 Zie onder andere W. Veenendaal, ''Iedereen kent iedereen', De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland', *Beleid en Maatschappij* 2017 (44).

24 Toespraak van de voormalige Minister-President van de Nederlandse Antillen Don Martina ter gelegenheid van de Herdenking van 60 jaar Statuut op 15 december 2014, p. 8.

het beter dan de Koninkrijksbuurlanden.[25] Nederland treft in toenemende mate maatregelen om de levensstandaard op Bonaire te verhogen en de armoede terug te dringen. Hierdoor ontstaan steeds grotere verschillen op sociaaleconomisch gebied tussen de Caribische landen en de openbare lichamen. Nog meer dan voorheen ontstaat een Koninkrijk met 'wisselende snelheden', waarvan de autonome landen (en de inwoners daarvan) negatieve effecten kunnen ondervinden. Bonaire wordt bijvoorbeeld aantrekkelijker voor gekwalificeerde werknemers van Curaçao en Aruba, die juist zo hard nodig zijn om de uitdagingen in eigen land aan te gaan. Dit alles maakt een intensivering van de samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen des te belangrijker.

1.4 Wereldwijde tendensen

a. Internationale afhankelijkheid en haar neveneffecten

Dat de wereld er nu anders uitziet dan in 1954 behoeft geen betoog. De buitenwereld heeft altijd al een grote invloed gehad op de Caribische delen van het Koninkrijk. Die invloed is de afgelopen decennia nog sterker geworden. Dat heeft positieve en negatieve consequenties.

Een positief effect is het belang van 'de buitenwereld' voor de economische ontwikkeling. Al lang voor 1954 kreeg deze ontwikkeling een impuls doordat grote olieraffinaderijen zich er vestigden. In dit verband kan ook gewezen worden op de financiële sector. Beide sectoren verloren om uiteenlopende redenen hun relevantie voor de economieën van de Caribische landen, die zich sterk gingen richten op het internationaal toerisme.

De grote verbondenheid met de buitenwereld maakt de landen echter ook kwetsbaar. In het algemeen zijn de economieën in de Caribische regio zeer gevoelig voor externe schokken, zoals internationale (economische) crises, natuurrampen en pandemieën. In de economische statistieken doen de Caribische delen van het Koninkrijk het weliswaar goed in vergelijking met de Caribische buurlanden, maar ook hier gelden grotendeels dezelfde kwetsbaarheden.[26] De situatie in Venezuela, het orkaangeweld in 2017 en de Covid 19-crisis raakten de economieën van de landen hard, ook al is meer recent sprake van herstel, in het bijzonder door het toerisme.

Ontwikkelingen in het Caribisch gebied en Zuid-Amerika hebben sinds de Tweede Wereldoorlog ook op andere wijzen een grote invloed gehad op de sociaaleconomische situatie in het Caribische deel van het Koninkrijk. Politieke turbulentie, natuurrampen en armoede in de regio hebben grote migratiestromen op gang gebracht, bijvoorbeeld uit Haïti en Venezuela. De Caribische landen vangen in verhouding tot hun inwoneraantal veel

25 Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, *Een waardig bestaan – Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, p. 68.

26 Zie ook: K. van Buiren en anderen, *Kleine eilanden, grote uitdagingen – Het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen.* Onderzoek Economisch Bureau Amsterdam, 2020.

ontheemden op; veel van deze ontheemden verblijven daar illegaal.[27] Enerzijds vormen migranten een welkome aanvulling op het arbeidspotentieel, anderzijds tast een grote toestroom de draagkracht en de onderlinge sociale cohesie binnen de kleine eiland-gemeenschappen aan.

Een ander groot punt van zorg zijn de effecten van de internationale georganiseerde misdaad op de Caribische delen van het Koninkrijk. Uit diverse bronnen blijkt dat geweld en transnationaal georganiseerde criminaliteit een groot probleem is in de Caribische regio in den brede. De invloed van grensoverschrijdende criminaliteit op de Caribische delen van het Koninkrijk is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit vormt volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken zelfs de meest bedreigende ontwikkeling voor de veiligheid van de bevolkingen, 'die voor hun welzijn zeer afhankelijk zijn van de handhaving van de rechtsorde in het Koninkrijk.'[28]

De rechtshandhaving is helaas kwetsbaar.[29] Het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken verwijst naar rapporten van het Openbaar Ministerie, waarin wordt gesteld dat de Caribische landen, ook met de aanvullende steun vanuit Nederland, niet voldoende lijken opgewassen tegen de bedreiging van de internationale georganiseerde misdaad. Daar maken internationale (ook Europese en Nederlandse) misdaadorganisaties gebruik van. Onder- en bovenwereld raken met elkaar vermengd, zoals ook blijkt uit de veroordeling van spraakmakende politici voor omkoping en corruptie. Ondermijning van de rechtsorde verdient dan ook aanhoudende en intensieve aandacht en zorg.[30]

De verbondenheid met het Koninkrijk is in dit verband een steun in de rug maar kan in zekere zin ook als last worden ervaren. De Caribische landen kunnen rekenen op steun bij de bestrijding van de internationale misdaad, steun die de afgelopen jaren ook is toegenomen. Anderzijds betekent juist de verbondenheid met Nederland, zelf een internationaal knooppunt in de drugshandel en-productie, dat het Caribische deel van het Koninkrijk aantrekkelijk is voor transnationale misdaadnetwerken.[31] Tevens merkt de Afdeling op dat instabiliteit in de Caribische regio ook gevolgen heeft voor de stabiliteit in Europees Nederland.[32] De voortdurende crisis in Venezuela, georganiseerde criminaliteit en de toenemende invloed van China en Rusland maken dat het daarom niet alleen voor

27 Volgens het Global Trends 2023-rapport van de UNHCR is 1 op de 5 inwoners van Aruba vluchteling of op zoek naar bescherming. Voor Curaçao is deze verhouding 1 op 13.

28 Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, rapport van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV-advies 116), 10 september 2020, p. 4.

29 Idem, p. 16.

30 Zie in dit verband: P.C.M. Schotborgh-van de Ven, *De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2019, p. 287-290. Zie bijvoorbeeld: Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 21 juli 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:251; HR 7 februari 2023, ECLI:NL:PHR:2022:1156; Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten 15 mei 2020, ECLI:NL:OGEAM:2020:39.

31 S. van der Zee, *Transnationaal georganiseerde criminaliteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk, een gedeeld probleem?* Position paper rondetafelgesprek Tweede Kamer 3 april 2024.

32 Defensienota 2024, p. 12. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36592, nr. 1.

de Caribische landen, maar ook voor Nederland van groot belang om sterker samen te werken.[33]

b. Codificatie/ontwikkeling van het internationale recht

In het voorgaande is met name aandacht besteed aan de invloed van 'feitelijke' internationalisering op de uitdagingen waarvoor de Caribische landen staan. In dit onderdeel staat de Afdeling er bij stil dat ook de normatieve verantwoordelijkheden die op het Koninkrijk en de landen rusten, sinds 1954 sterk zijn toegenomen door de ontwikkeling van het internationale recht.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog kwam een grote ontwikkeling van internationale mensenrechtennormen op gang, in reactie op de onbeschrijfelijke mensenrechtenschendingen die hadden plaatsgevonden. Op mondiaal niveau werd de bevordering van en eerbiediging van mensenrechten één van de prioriteiten van de Verenigde Naties.[34] Binnen de kaders van de VN kwam in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens tot stand.

De totstandkoming van het Statuut viel dus samen met de eerste naoorlogse codificatie en institutionalisering van mensenrechten op mondiaal en Europees niveau. In de decennia hierna heeft deze ontwikkeling een grote vlucht genomen.[35] Het Koninkrijk droeg en draagt hier actief aan bij. Verantwoordelijkheden ten opzichte van burgers zijn internationaal geëxpliciteerd, gecodificeerd en aangescherpt. Daardoor zijn de mensenrechten in het algemeen én ten aanzien van specifieke groepen beter beschermd.[36] Ook vermeldenswaardig zijn verdragen die erop gericht zijn goed bestuur tot stand te brengen en corruptie tegen te gaan.

Voor de rechtsordes in het Koninkrijk is de toenemende relevantie van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950) van groot belang. Vandaag de dag kan overal in het Koninkrijk een beroep worden gedaan op het individueel klachtrecht en speelt het EVRM een belangrijke rol. Daaraan liggen meerdere (maatschappelijke) ontwikkelingen ten grondslag, waarbij met name de interpretaties van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van belang zijn, waardoor de reikwijdte van het verdrag is vergroot en de werking ervan is verdiept. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling in de rechtspraak inzake detentieomstandigheden.

33 Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, rapport van de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV-advies 116), 10 september 2020, onder andere paragraaf 2.2.

34 Zie de preambule van het Handvest, alsmede artikel 1 en artikel 55.

35 De Raad concludeerde dit eerder in het spontane advies van 10 december 2004 ter gelegenheid van 50 jaar Statuut, (W04.04.0425/I/K), Kamerstukken II 2005/06, 30300 IV, nr. 26.

36 Denk bijvoorbeeld aan het VN-verdrag voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie in 1965; Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten in 1966; VN-Kinderrechtenverdrag in 1989 en het VN-verdrag inzake de bescherming van personen met een handicap in 2006. Ook binnen het kader van de Raad van Europa kwamen dergelijke verdragen tot stand, zoals het Verdrag van Istanbul inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in 2011.

Ontoereikende detentieomstandigheden kunnen een inbreuk op artikel 3 EVRM vormen, met name het verbod op onmenselijke behandeling of bestraffing.[37]

Bij de totstandkoming van het Statuut was men zich bewust van een mogelijke spanning tussen de internationale verantwoordelijkheid van het Koninkrijk en de autonomie van de landen. Verdragen worden immers aangegaan op Koninkrijksniveau, terwijl de landen gezien hun autonomie binnen de eigen jurisdictie goeddeels verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Door hun beperkte schaal, bestuurskracht en middelen hebben de landen echter moeite om die verantwoordelijkheid voldoende en tijdig te vertalen in beleid, wetgeving en daadwerkelijke uitvoering.

Die spanning wordt groter naarmate het pakket aan internationale verplichtingen toeneemt. De verantwoordelijkheden van álle overheden, zowel het Koninkrijk als internationaal rechtssubject als de constituerende onderdelen (landen) ervan, zijn sinds het begin van de jaren '50 dan ook aanzienlijk toegenomen. Eerder merkte de Afdeling al op dat met het oog daarop invulling gegeven wordt aan de aangelegenheden waarvoor het Koninkrijk in laatste instantie verantwoordelijk is: de bescherming en versterking van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur.[38]

c. Recht van de Europese Unie

De Afdeling wijst in dit verband ten slotte op de Europese integratie. Enerzijds hebben de Caribische delen van het Koninkrijk de status van 'landen en gebieden overzee' (LGO). Dat betekent dat zij wel met de EU zijn verbonden, maar grotendeels buiten de Europese integratie zijn gelaten, waardoor de invloed van het recht van de Europese Unie slechts in beperkte mate (rechtstreeks) van invloed is op de Caribische delen van het Koninkrijk.

Dat wil echter niet zeggen dat de Europese integratie en codificatie van gering belang zijn. De gelding van het Unierecht binnen de LGO is in de loop der tijd uitgebreid. Zo oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de EU-instellingen zijn gebonden aan algemene beginselen van Unierecht, waaronder het beginsel van Unietrouw[39], van toepassing zijn bij het vaststellen van een LGO-besluit dat uitwerking geeft aan de associatie tussen de EU en de LGO. Ook zijn de inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk die het Nederlanderschap bezitten Unieburgers, waardoor zij zich kunnen beroepen op de rechten die Unieburgers aan het Europese recht kunnen ontlenen.[40] Dit heeft er onder andere toe geleid dat ook Nederlanders in de Caribische landen mogen

37 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 2018, Corallo v. Netherlands, no. 29593/17 over detentie-omstandigheden in een politiebureau op Sint Maarten. Dit leverde een schending op van artikel 3 EVRM.

38 Ingevolge artikel 43, tweede lid, Statuut. Zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van het Koninkrijk over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112/I/VO), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52.

39 Artikel 4, derde lid, Verdrag betreffende de Europese Unie.

40 Zie onderdeel 5 van het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

stemmen voor het Europees Parlement.[41] Hierop wordt in het hoofdstuk over het democratisch tekort nader ingegaan.

Daarnaast heeft de grotere verbondenheid van *Europees Nederland* met de Europese Unie ook invloed op Koninkrijksrelaties en-aangelegenheden. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselen van persoonsgegevens. Voor alleen Europees Nederland geldt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), terwijl ook binnen het Koninkrijk persoonsgegevens worden uitgewisseld. Daarbij moet worden voldaan aan bepalingen inzake derde landen onder de AVG, waaronder ook de Caribische landen (en de openbare lichamen) worden begrepen. Een ander voorbeeld is dat sanctiemaatregelen van de EU ook op Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden toegepast.[42]

Eerder wees de Afdeling er op dat sprake was van een "onevenwichtig" beeld als men de dubbele binding aan de Europese verdragen en het Statuut in ogenschouw neemt. Enerzijds zijn de Caribische landen slechts voor een klein deel geïntegreerd in de Europese rechtsorde vanwege de LGO-status, maar anderzijds kunnen het Europees recht en Europees beleid wel degelijk van invloed zijn op Koninkrijksaangelegenheden.[43]

1.5 Grotere uitdagingen voor kleinschalige besturen

Uit de ontwikkelingen en gebeurtenissen die hierboven zijn beschreven rijst het volgende beeld op. Ongemak binnen het Koninkrijk is, gezien de structuur van het Koninkrijk, waarin één land ontegenzeggelijk de grootste doorzettingsmacht heeft, in zekere zin onvermijdelijk. Er zijn echter ook enkele specifieke oorzaken en feitelijke omstandigheden aan te wijzen die hebben geleid tot toegenomen spanningen binnen het Koninkrijk.

De onderlinge afhankelijkheid binnen het Koninkrijk, in het bijzonder de afhankelijkheid van de Caribische landen van Nederland, is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Als men dit afzet tegen brede internationale ontwikkelingen is dit op zichzelf niet vreemd: staten zijn in toenemende mate afhankelijk van elkaar. Voor het Koninkrijk gelden de factoren die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen. De taken die sinds 1954 aan de autonome landen toebehoren zijn zwaarder geworden. Daar komt bij dat door het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen kleinere landen zijn overgebleven. Staatkundige onafhankelijkheid is nu niet aan de orde en dus neemt de betrokkenheid van de grootste Koninkrijkspartner toe. De financiële steun van het land Nederland neemt navenant toe, maar daarmee ook de druk vanuit Nederland op de landen om te hervormen.

41 Zie in dit verband HvJ EG 12 september 2006, ECLI:EU:C:2006:545 (Eman/Sevinger). Zie ook: G. Karapetian, Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

42 Zie de Rijkssanctiewet en het advies van de Raad van State hierover. Kamerstukken II 2013/14, 35009 (R2035), nr. 4.

43 *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie.* Ten geleide bij publicatie Voorlichting d.d. 9 september 2003, overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie. Februari 2004, p. 22.

Specifiek wijst de Afdeling hier op de spanning tussen de internationale verplichtingen van het Koninkrijk en de autonomie van de landen. Het palet aan internationale verplichtingen is groter en uitgebreider geworden. De taak om "fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur" te verwezenlijken is nu veel zwaarder dan in 1954. De vervulling van die taak is in eerste instantie aan de landen. Als daar echter de uitvoeringscapaciteit of politieke wil ontbreekt, dan vloeit uit het Statuut de verplichting voort dat het Koninkrijk deze zaken waarborgt.[44] Ook vanuit het internationale recht rust die plicht op het Koninkrijk, als internationaal rechtssubject. Het Statuut biedt met de waarborgfunctie dan ook terecht mogelijkheden om dergelijke hervormingen, of internationaal gewortelde verplichtingen, af te dwingen als mensenrechten en goed bestuur in het geding komen. Dit instrumentarium is evenwel beperkt bruikbaar. Met alleen juridische handhaving op grond van het Statuut zal niet veel bereikt worden.

Ondeugdelijk bestuur – of dit nu voortkomt uit onmacht of uit onwil – blijft niet zonder gevolgen. Het heeft directe consequenties voor de inwoners van de Caribische landen, die belang hebben bij veiligheid, goed onderwijs en een menswaardig bestaan. Er is sprake van armoede, forse schooluitval, zeespiegelstijging en problemen om de groeiende groep migranten te huisvesten en bestuurlijke onmacht om al deze problemen goed aan te pakken.

1.6 Belang en waarde van het Statuut

Geen enkele regeling biedt voor de geschetste problemen een sluitende oplossing, ook het Statuut niet. Het Statuut biedt echter wel bruikbare kaders en begrippen voor wie bereid is voorbij de historische interpretatie van het Statuut te kijken zoals deze in 1954 een plaats vond in de officiële toelichting.[45] Wijziging van het Statuut is dan ook niet nodig.

Dat wil niet zeggen dat het Koninkrijk zelf een rustig bezit is. Het goed functioneren van het Koninkrijk vereist inspanningen van alle betrokkenen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten van belang, die naar het oordeel van de Afdeling centraal moeten staan in het daadwerkelijk handelen van alle partners in het Koninkrijk. In het vervolg van dit advies worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt.

Constructieve samenwerking en onderlinge bijstand
Het verbeteren van de Koninkrijksrelaties is geen papieren exercitie maar daadwerkelijk mensenwerk. Werk *door* mensen en *voor* mensen. Centraal daarbij is het ondersteunen van inwoners van het Koninkrijk in hun elementaire behoeften: veiligheid, goed onderwijs, een menswaardig bestaan.[46] Sinds 1954 dragen de autonome landen hiervoor primair de verantwoordelijkheid. Het is niet nodig en niet realistisch op deze keuze terug te komen.

---

44 Zie hoofdstuk 2 Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur.

45 Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2 (toelichting op het Statuut).

46 Zie ook de inleiding van de toenmalige vice-president van de Raad van State ter gelegenheid van de viering van het zestigjarig bestaan van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, te Willemstad, Curaçao, 26 mei 2008 (beschikbaar via: www.raadvanstate.nl)

Al de eerste schets van het Koninkrijk bevatte twee componenten: "Steunend op eigen kracht" en "met de wil elkander bij te staan". De Afdeling benadrukt dan ook dat zowel autonomie als samenwerking aandacht verdienen. Alle Koninkrijkspartners zouden moeten erkennen dat de Caribische landen niet *alleen* op eigen kracht vooruit kunnen. Dit vereist een grote inspanning van Nederland, als grootste land binnen het Koninkrijk, maar verregaande samenwerking van de Caribische landen met Nederland en tussen de Caribische landen mag eveneens verwacht worden. Hun autonomie betekent weliswaar dat zij het zelf mogen en moeten doen, maar ook dat zij het niet altijd en op alle terreinen *alleen zelf* kunnen en hoeven te doen.

Het Statuut kent diverse bepalingen op basis waarvan samenwerking tussen de landen kan worden vormgegeven, zoals in het navolgende aan bod komt. Die samenwerking kan niet vrijblijvend zijn: zij houdt in dat partijen over en weer verplichtingen aangaan die zij ook moeten nakomen. De Caribische landen dienen te beseffen dat de autonomie in die zin onvermijdelijk wordt genuanceerd. Het land Nederland dient op zijn beurt te beseffen dat niet-vrijblijvende samenwerking iets anders is dan het eenzijdig opleggen van vergaande concessies en prestatieverplichtingen.

Bijdragen aan meer gelijkwaardige verhoudingen en wederzijds begrip
Constructieve samenwerking is de enige manier om uitdagingen binnen het Koninkrijk aan te gaan. Die samenwerking kan belemmerd worden door wederzijds onbegrip en achterdocht. Zoals hiervoor al gesteld is dit door de achtergrond en samenstelling van het Koninkrijk in bepaalde mate onontkoombaar. Wat niet onontkoombaar is, is de wijze waarop betrokkenen met die realiteit omgaan. Op politici in zowel de Europese als de Caribische delen van het Koninkrijk rust de verantwoordelijkheid om constructieve samenwerking te bevorderen.

Nederland heeft een groot overwicht in de politieke organen en procedures die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het Koninkrijk. Nederland is ook veruit de grootste partner in het Koninkrijk, gemeten naar het aantal inwoners, de omvang van de economie en de omvang van het bestuurlijk apparaat. Dit betekent echter niet dat geen manieren gezocht hoeven worden om de bestaande positie van de Caribische landen te herordenen en te verstevigen. Daarom doet de Afdeling aanbevelingen betreffende het verminderen van het democratisch tekort, een regeling voor de onafhankelijke beslechting van geschillen binnen het Koninkrijk en een intensiever gebruik van consensusregelgeving. Daarmee zouden de meest pregnante juridische knelpunten weggenomen kunnen worden. Dit biedt vervolgens de ruimte om de energie te steken in de maatschappelijke kwesties die spelen.

02

Waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur

2.1 Inleiding

Het Statuut bepaalt dat het Koninkrijk bevoegd is op een beperkt aantal terreinen, zoals defensie, buitenlandse betrekkingen (waaronder het sluiten van verdragen) en het Nederlanderschap. Op de meeste andere terreinen is het Koninkrijk niet bevoegd: die vallen onder de autonomie van de afzonderlijke landen.

Maar er is ook een gebied dat daartussenin ligt. Dit belangrijke gebied wordt in het Statuut omschreven als het zorgdragen voor en waarborgen van "de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur".[47] Het is aan de landen om deze waarden te verwezenlijken. Maar als zij hun verantwoordelijkheden onvoldoende waarmaken, ligt de eindverantwoordelijkheid bij het Koninkrijk. Het Koninkrijk moet dan de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur zekerstellen.[48] Dit wordt aangeduid als de waarborgfunctie van het Koninkrijk. De landen en het Koninkrijk zijn dus samen verantwoordelijk voor mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, al ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de landen. Zie ook de schematische weergave op de volgende pagina.

De verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur is in het verleden vooral beschreven in termen van *hoger toezicht* en *ingrijpen* door het Koninkrijk. Soms komt het daar inderdaad op neer. Maar het Koninkrijk moet zeer terughoudend zijn met dwingend optreden op grond van de waarborgfunctie:

47 Artikel 43 van het Statuut.

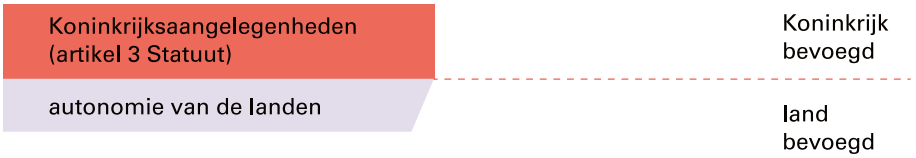
48 Dit is ook in lijn met artikel 27 van het Weens Verdragenverdrag (Trb. 1972, 51) waarbij het Koninkrijk verdragspartij is en dat bepaalt: "Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer brengen van een verdrag te rechtvaardigen."

ingrijpen kan pas als een land zelf niet wil of kan voorzien in de taak. Het land moet dus eerst de kans krijgen om het probleem zelf op te lossen.

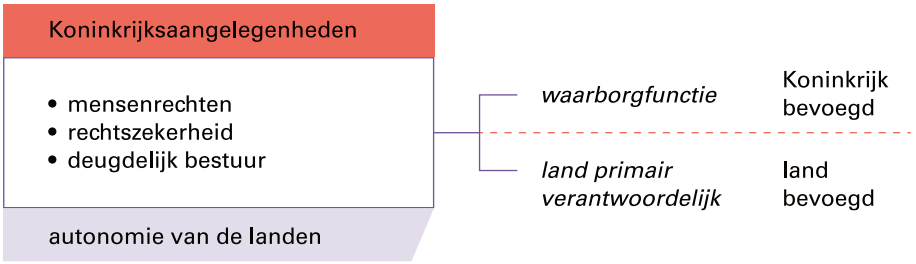
Ingrijpen is bovendien niet de enige manier waarop invulling kan worden gegeven aan de eindverantwoordelijkheid van het Koninkrijk. In dit hoofdstuk zal de Afdeling uiteenzetten dat de landen binnen het Koninkrijk de verwezenlijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en het deugdelijk bestuur ook kunnen waarborgen door middel van intensievere samenwerking. Door samen te werken aan de randvoorwaarden voor het realiseren van deze waarden, is het mogelijk de problemen tussen de landen en het Koninkrijk constructiever te benaderen, zodat de problemen van burgers sneller worden opgelost of in ieder geval beter beheersbaar worden. Op een aantal gebieden gebeurt dit ook al, soms al lang (bijvoorbeeld ten aanzien van de Kustwacht). Om dit ook elders voor elkaar te krijgen is het vooral de kunst om anders naar de onderlinge verhoudingen te kijken en te leren van goede praktijken.

Schematisch kan de verdeling van bevoegdheden tussen het Koninkrijk en de landen als volgt worden weergegeven.

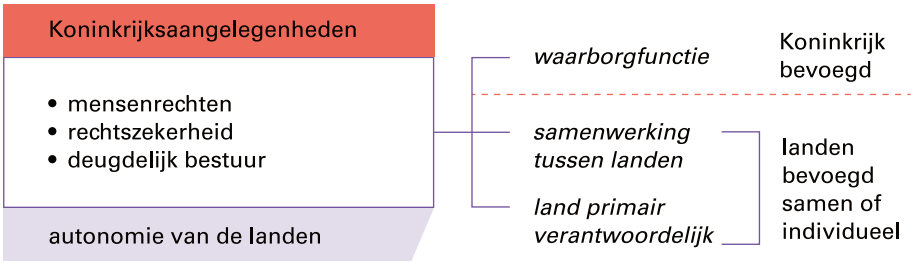
Schema 1: eenvoudige tweedeling



Schema 2: de tussencategorie



Schema 3: waarborgfunctie maar ook samenwerking



2.2 Deugdelijk bestuur

Om het beleid te kunnen richten op het versterken van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur is het allereerst van belang dat duidelijk is wat onder die begrippen moet worden verstaan. De Afdeling wil in deze paragraaf daar meer helderheid over geven.

Het begrip mensenrechten is op zichzelf helder: voor de betekenis hiervan kan worden aangesloten bij de mensenrechten zoals opgenomen in de Grondwet en de Staatsregelingen, alsmede de (in aantal en reikwijdte groeiende) fundamentele mensenrechtenverdragen. Verder is algemeen aanvaard dat rechtszekerheid inhoudt dat het geldende recht duidelijk, consistent en voorspelbaar is en dat het daadwerkelijk wordt toegepast en gehandhaafd. Het begrip deugdelijkheid van bestuur is minder duidelijk en vergt daarom verdere uitleg.

Deugdelijkheid van bestuur is zeventig jaar geleden in het Statuut opgenomen, maar het Statuut omschrijft niet wat eronder moet worden verstaan. Ook de parlementaire geschiedenis biedt geen duidelijke aanknopingspunten.[49] In de afgelopen zeventig jaar zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in binnen- en buitenland, die het begrip deugdelijk bestuur verder hebben ingevuld en uitgewerkt. Het gaat om

- de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bestuursrecht van de landen (zie hierna onder a);
- de uitwerking van het begrip good governance door internationale organisaties (zie hierna onder b), en
- de formulering van criteria voor deugdelijk bestuur als voorbereiding op de oprichting van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten (zie hierna onder c).

a. Beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn rechtsnormen voor de interactie tussen burgers en overheidsinstanties en geven richting aan het handelen van de overheid. Het zijn gedragsnormen voor het openbaar bestuur, maar tegelijk ook beroepsgronden voor belanghebbenden en toetsingscriteria voor de rechter. De beginselen geven procedurele normen die het openbaar bestuur in acht moet nemen in zijn besluitvorming, zoals het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel Ook bevatten ze materiële eisen, zoals het vereiste van een evenredige belangenafweging. Deze beginselen zijn bindend voor de overheid en worden door de rechter toegepast, ook als ze niet in een wet of landsverordening zijn opgenomen.

Hoewel de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur hun oorsprong kennen in het Nederlandse bestuursrecht, worden veel van de beginselen ook in de andere landen

49 Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2, p. 15-16; W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 482-483.

binnen het Koninkrijk toegepast.[50] Voor Europees Nederland is een deel van de beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. In de Caribische landen zijn de beginselen nog grotendeels ongeschreven, maar er is wel een ontwikkeling zichtbaar waarbij ze in landsverordeningen worden opgenomen.

Zo kent Sint Maarten sinds 2018 een landsverordening die enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur bevat.[51] Aruba heeft in 2023 een landsverordening vastgesteld, waarin onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur zijn opgenomen.[52] Met het oog op de uitvoerbaarheid zal deze in fases in werking treden. In Curaçao bestaat het voornemen om een landsverordening met algemene regels van bestuursrecht tot stand te brengen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het positief dat de Caribische landen de mogelijkheden verkennen om over te gaan tot codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

b. Good governance

Good governance, of goed bestuur, is een internationaal beleidsconcept dat zich heeft ontwikkeld als reactie op wereldwijde problemen binnen overheidsinstellingen en private organisaties. Binnen de context van het openbaar bestuur, richt het zich op de vervulling van drie essentiële overheidstaken:

- het waarborgen van de veiligheid;
- het zorg dragen voor een kader waarbinnen de publieke sector zijn bevoegdheden kan uitoefenen en verantwoording aflegt, en
- het bevorderen van economische en sociale doelen die in lijn zijn met de wensen van de bevolking.[53]

De beginselen van *good governance* zijn een combinatie van de beginselen van de rechtsstaat, de beginselen van de democratie en een aantal nieuwe beginselen. Verschillende internationale organisaties, waaronder de Wereldbank, de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Caribbean Community (CARICOM) en de Europese Unie, hebben deze beginselen verder uitgewerkt. Een overzicht van deze uitwerkingen is te vinden aan het eind van dit hoofdstuk. Deze uitwerkingen worden hieronder kort toegelicht.

De Wereldbank ziet *good governance* als een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling. Om onderzoek naar *good governance* in diverse landen en over verschillende periodes mogelijk te maken, heeft de Wereldbank de *Worldwide Governance Indicators* ontwikkeld.[54] Deze indicatoren zijn samengesteld op basis van data over landen van meer dan dertig organisaties en bieden zo een veelzijdig perspectief op *good governance*. De indicatoren

50 In Caribisch Nederland zijn de meeste beginselen nog ongeschreven. Zie uitgebreid: S.E. Zijlstra & P.J. Huisman, 'Wenselijkheid van en mogelijkheden voor een Algemene wet bestuursrecht voor de BES-eilanden', april 2024, onderzoek in opdracht van de ministeries van BZK en van JenV.

51 Landsverordening bestuurlijke handhaving, Afkondigingblad van Sint Maarten, 2018, nr. 22.

52 Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht, Afkondigingblad van Aruba, 2023, nr. 55.

53 G. H. Addink, *Good governance: concept and context*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 15-16.

54 D. Kaufmann & A. Kraay (2023), "Worldwide Governance Indicators", geraadpleegd op 7 mei 2024 via https://www.worldbank.org.

zien onder meer op participatie, het afleggen van verantwoording, de effectiviteit van de overheid, het respect voor de rule of law en de bestrijding van corruptie.

Deze categorieën worden grotendeels ook weerspiegeld in de definities van *good governance* zoals geformuleerd door de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Caribbean Community en de Europese Unie, waar verantwoording, effectiviteit en de *rule of law* ook in terugkomen.[55] *Good governance* vereist volgens de Verenigde Naties daarnaast dat overheden corruptie minimaliseren, rekening houden met de standpunten van minderheden en luisteren naar de stem van de meest kwetsbaren bij besluitvorming. Bij de Europese Unie fungeert het bevorderen van good governance als een essentieel criterium in de externe betrekkingen en in het bijzonder in de ontwikkelingssamenwerking met landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan.[56]

c. Ronde Tafel Conferentie 2006

In de Slotverklaring van de Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2006 hebben Nederland, Sint Maarten en Curaçao – als voorbereiding op de nieuwe staatkundige situatie in 2010 na het opheffen van de Nederlandse Antillen – criteria vastgelegd voor de invulling van het begrip deugdelijk bestuur.[57] Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen criteria die zien op rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, en financieel-economische criteria. De criteria uit de eerste categorie hebben betrekking op:

- democratische besluitvorming (eerlijke en vrije verkiezingen, ministeriële verantwoordelijkheid, burgerparticipatie, politieke grondrechten);
- goed functionerende bestuurs- en besluitvormingsstructuur (transparante overheid, heldere afbakening van overheidsbevoegdheden gebaseerd op de wet);
- het bestrijden van corruptie;
- respect voor de 'rule of law' (een onafhankelijk en onpartijdig functionerende rechterlijke macht, rechterlijke toetsing van overheidshandelen, wetgevingskwaliteitssysteem);
- mensenrechten, waaronder vrijheid van pers en meningsuiting;
- goed functionerend uitvoeringsapparaat (transparante procedures, bijvoorbeeld voor afgifte van vergunningen en voor inkoop en aanbestedingen);
- de uitvoering van internationale verplichtingen;
- het bestrijden van de grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme;
- deugdelijke financiën en continuïteit van bestuur.

---

55 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009), "What is good governance?", geraadpleegd via http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf; Council of Europe, 2008, 12 Principles of Good Governance, *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*, geraadpleegd via https://www.coe.int/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles; Caribbean Community Secretariat, 1997, Artikel XVII, Charter of Civil Society for the Caribbean Community.

56 Sinds 1975 bestaan zogenaamde partnerschapsverdragen tussen enerzijds de Europese Unie en haar lidstaten en anderzijds de ACS-landen; resp. de Lomé-conventies (1975-2000), het Verdrag van Cotonou (2000-2023) en de Overeenkomst van Samoa (2023-heden).

57 Brief algemeen secretaris V-RTC van 7 maart 2006, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 31200 IV, nr. 34; Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 9.

Deze omschrijving van deugdelijk bestuur is ruim en veelomvattend. Zij houdt gelijke tred met de opkomst en verdere uitbouw van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de landen en van het internationale begrip good governance. De Nederlandse regering heeft in 2011 dan ook benadrukt dat de inhoud van het begrip deugdelijkheid van bestuur tijdgebonden is.[58] Het begrip groeit organisch mee met de eisen die aan het openbaar bestuur in de loop van de tijd gesteld worden, nationaal en internationaal.

d. Conclusie

De beginselen van behoorlijk bestuur en *good governance* komen sterk overeen met de invulling van het begrip deugdelijk bestuur door de Ronde Tafel Conferentie.[59] Duidelijk is dat deugdelijk bestuur verder gaat dan alleen gezonde overheidsfinanciën en een beperkt aantal rechtsstatelijke aspecten. Ook kwesties als anticorruptie, integriteit, respect voor de *rule of law* en de bescherming van minderheden vallen onder dit begrip.

Er is de afgelopen decennia echter te weinig vooruitgang geboekt in de Caribische landen bij het realiseren van deze thema's in de praktijk. Omdat optreden op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut lang niet altijd een oplossing biedt, is een nieuwe aanpak noodzakelijk. Daartoe zouden Nederland, Curaçao en Sint Maarten de criteria van de Ronde Tafel Conferentie kunnen herbevestigen. Aruba, dat niet bij de Ronde Tafel Conferentie aanwezig was, zou zich daarbij aan kunnen sluiten.

Gezamenlijk zouden de vier landen kunnen afspreken om deze criteria als uitgangspunt te nemen bij de onderlinge samenwerking.[60] Omdat de inhoud van deugdelijk bestuur tijdgebonden is, hoeven deze criteria niet als statisch te worden beschouwd: zij kunnen voor zover nodig en nuttig verder worden geactualiseerd, bijvoorbeeld op basis van nieuwe ontwikkelingen bij de beginselen van behoorlijk bestuur of good governance.

Bij het steeds verder realiseren van deugdelijk bestuur en de uitwerking daarvan dient daarnaast vanzelfsprekend aandacht te zijn voor de eigenheid van de landen. In dat kader kunnen de criteria van de Ronde Tafel Conferentie dienen als uitgangspunten, die vervolgens per land op een verschillende wijze worden uitgewerkt en gerealiseerd, binnen een realistische termijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bestrijding van corruptie. De beschreven onderliggende waarden van deugdelijk bestuur, die zijn gegrond in het nationale en internationale recht, zullen hierbij wel voor alle landen moeten gelden en altijd moeten worden gerespecteerd.

58 Kamerstukken II 2010/11, 32850, nr. 2.

59 Kamerstukken II 2010/11, 32850, nr. 2.

60 De Afdeling heeft eerder geadviseerd om te komen tot een ondergrens voor de verwezenlijking van de in artikel 43 neergelegde waarden; zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/2011, 32500-IV, nr. 50.

2.3 Waarborgfunctie: ingrijpen of samenwerken

Om de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur binnen het gehele Koninkrijk te waarborgen op een wijze die tegemoet komt aan een hedendaagse interpretatie van deze begrippen, kan niet worden volstaan met louter 'ingrijpen' op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut, maar is samenwerking nodig. De Afdeling maakt daarom onderscheid tussen twee niveaus waarop de waarborgfunctie zijn werking kan hebben:

- door handelen van het Koninkrijk op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut (zie hierna onder a), en
- door intensievere samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk (zie hierna onder b).

Toezichtsbevoegdheden zijn vooral belangrijk om acute problemen op te lossen of om te voorkomen dat bestaande problemen acuut worden. Intensievere samenwerking is vooral nuttig om breder beleid te voeren waarmee structurele maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt.

a. Handelen op grond van de toezichtsbevoegdheden

Het Koninkrijk beschikt over verschillende bestuurlijke instrumenten om in te grijpen bij acute problemen in een van de Caribische landen.

1. Wanneer het landsbestuur zijn taken onvoldoende uitoefent, kan de Koninkrijksregering bij algemene maatregel van rijksbestuur maatregelen treffen (taakverwaarlozingsregeling).[61]

In 2017 bepaalde de Koninkrijksregering dat de organisatie van de Statenverkiezingen zou worden uitgeoefend door de Gouverneur van Curaçao, omdat er onvoldoende vertrouwen was dat de verkiezingen goed zouden worden voorbereid en uitgevoerd.[62]

2. De Koninkrijksregering kan wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de landen schorsen en vernietigen, als deze maatregelen in strijd zijn met het Statuut, het Koninkrijksrecht, verdragen of het algemeen belang van het Koninkrijk.[63]

3. De Gouverneur kan en moet weigeren zijn handtekening te zetten onder een besluit van de landsregering, als dat besluit in strijd is met het Statuut, het Koninkrijksrecht, verdragen of het algemeen belang van het Koninkrijk. Hij legt zijn weigering dan voor aan de Koninkrijksregering, die een beslissing neemt over het dan ontstane geschil.[64]

---

61 Artikel 51 van het Statuut.

62 Besluit van 3 april 2017, houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van de organisatie en de uitvoering van de verkiezingen van de Staten van Curaçao, bedoeld in het landsbesluit van 12 februari 2017, houdende de ontbinding van de Staten, Stb. 2017, 138.

63 Artikel 50 van het Statuut.

64 Dit is geregeld in artikel 21 van de drie gelijkluidende Reglementen voor de Gouverneurs.

In 2016 meldde de Gouverneur van Curaçao dat zij de ontwerp Landsverordening 80-20 regeling niet kon vaststellen, omdat daarin onderscheid werd gemaakt tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten – een direct onderscheid op grond van nationale afkomst en geboorte. De Koninkrijksregering bevestigde die conclusie.[65]

4. De Koninkrijksregering kan de Gouverneur een bindende aanwijzing geven als dat noodzakelijk is in het algemeen belang van het Koninkrijk.[66]

In 2013 werd een aanwijzing gegeven aan de Gouverneur van Sint Maarten om onderzoek te doen naar incidenten en geruchten over integriteitschendingen van politici.[67] In een tweede aanwijzing werd de Gouverneur opgedragen om de landsbesluiten tot benoeming van nieuwe ministers aan te houden totdat het onderzoek naar hun benoembaarheid was voltooid.[68]

Ingrijpen door het Koninkrijk voltrekt zich in twee situaties: wanneer een situatie onhoudbaar is en wanneer voorkomen moet worden dat een onhoudbare situatie ontstaat.

Ingrijpen als de situatie onhoudbaar is

Uit de memorie van toelichting bij het Statuut blijkt dat het Koninkrijk kan ingrijpen als sprake is van een ontoelaatbare toestand ten aanzien van de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur, en als het land niet zelf kan of wil optreden.[69] Het Koninkrijk kan het dan ontstane acute probleem oplossen met duidelijk afgebakende maatregelen.

65 Besluit van 15 september 2017 ter vaststelling van de onrechtmatigheid van de ontwerp Landsverordening 80-20 regeling, Stb. 2017, 364.

66 Artikel 15 van de Reglementen voor de Gouverneurs.

67 Besluit van 30 september 2013, houdende aanwijzing aan Gouverneur van Sint Maarten tot het gelasten van onderzoek naar het functioneren van het openbaar bestuur van Sint Maarten, Stct. 2013, nr. 27820.

68 Besluit van 17 oktober 2014, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten tot het aanhouden van de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van ministers en de Minister-President totdat onderzoek is gedaan naar de benoembaarheid van de voorgedragen kandidaat-ministers, kandidaat-Minister-President en kandidaat-Gevolmachtigde Minister, Stcrt. 2014, 30236.

69 Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2, p. 15-16; W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 482-483.

De bevoegdheid om de Staten te ontbinden
Na het aftreden van het kabinet-Koeiman op Curaçao in 2016 schreef het demissionaire kabinet vervroegde verkiezingen uit. Het interim-kabinet-Pisas, dat daarna aantrad, probeerde die verkiezingen te voorkomen door de ontbinding van de Staten ongedaan te maken. De Gouverneur ondertekende het besluit tot intrekking van de ontbinding niet, maar legde het voor aan de Koninkrijksregering. Die besliste na een positief advies van de Afdeling advisering dat intrekking van het ontbindingsbesluit in strijd was met de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. De Gouverneur had haar handtekening terecht geweigerd. De verkiezingen konden doorgaan.[70]

Geloofsbrieven
In 2021 weigerde de helft van de leden van de Staten van Curaçao deel te nemen aan vergaderingen van de Staten waarin de geloofsbrieven van een kandidaat-Statenlid zouden worden onderzocht, om de besluitvorming over de toelating van het nieuwe lid te voltooien. Hierdoor ontbrak het vereiste aantal leden om te kunnen vergaderen en kon het kandidaat-Statenlid niet worden toegelaten. De bevoegdheid om de kandidaat toe te laten tot de Staten werd daarom overgedragen aan de Gouverneur.[71]

Het Koninkrijk mag niet verder of dieper ingrijpen dan strikt noodzakelijk is. Ook dient het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand, zodat het land zijn taken weer volledig zelf kan uitvoeren.

Ingrijpen om te voorkomen dat de situatie onhoudbaar wordt
De Afdeling heeft al eerder betoogd dat de waarborgfunctie niet pas aan de orde is wanneer sprake is van een zodanige inbreuk op de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur dat sprake is van een onhoudbare situatie.[72] Een dergelijke uitleg van de waarborgfunctie zou afbreuk doen aan het beoogde resultaat ervan. Maatregelen moeten ook genomen kunnen worden om te voorkomen dat een al verslechterende situatie resulteert in een onhoudbare toestand, waarin nog verdergaande maatregelen onvermijdelijk worden.

70 Besluit van 3 april 2017 ter vaststelling van de onrechtmatigheid van het ontwerp-Landsbesluit tot intrekking van het Landsbesluit van 12 februari 2017 tot ontbinding van de Staten van Curaçao en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen op 28 april 2017, Stb. 2017, nr. 137.

71 Besluit van 3 maart 2021, houdende de overdracht van de bevoegdheden in het kader van het onderzoek van de geloofsbrief inzake een opengevallen zetel in de Staten van Curaçao, Stb. 2021, nr. 116.

72 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/2011, 32500-IV, nr. 50; Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/2015, 34000-IV, nr. 52.

Benoembaarheid van ministers

In 1998 ontstond er een geschil binnen de Rijksministerraad over de benoeming van een landsminister in Aruba. De gouverneur weigerde het landsbesluit te tekenen omdat er tegen de kandidaat een justitieel onderzoek liep. Dit besluit werd door de Koninkrijksregering bekrachtigd. Nadien werd een Commissie ingesteld 'inzake de toetsing van benoembaarheid van ministers op Aruba'. De conclusies van de Commissie werden door de staatssecretaris onderschreven.[73] Onder andere gaf de Commissie aan dat iemand niet tot minister kan worden benoemd indien valt te voorzien dat de benoeming ernstig nadeel toebrengt aan het landsbestuur of het daarin te stellen vertrouwen. Het is in eerste instantie aan het land zelf om aan dit criterium van goed bestuur uitvoering te geven. Naarmate in het land zelf zorgvuldiger wordt omgegaan met eisen van deugdelijkheid van bestuur, zal minder of geen ruimte bestaan voor optreden van de Koninkrijksregering. Het Koninkrijk heeft echter wél een verantwoordelijkheid om het goed bestuur te waarborgen (en mogelijkerwijs de Gouverneur te volgen in het blokkeren van een benoeming) indien "een bepaalde benoeming een rechtstreeks en onmiddellijk gevaar zou scheppen voor de bestuurbaarheid van het land". De Afdeling kan hieraan enkel toevoegen dat, indachtig haar eerdere advies, niet gewacht hoeft te worden op een "onhoudbare situatie" en dat het antwoord op de vraag of sprake is van een "gevaar voor de bestuurbaarheid van het land" sterk afhangt van de omstandigheden, waaronder de vraag of de eigen regelgeving met betrekking tot de integriteit van (kandidaat)ministers door de landen wordt nageleefd.

Bij het beoordelen van problemen op landsniveau staat de Koninkrijksregering soms voor lastige dilemma's: is de inbreuk op de deugdelijkheid van bestuur ernstig genoeg om een ingreep te rechtvaardigen? Hebben de landsorganen voldoende de kans gehad om het probleem zelf op te lossen? Worden Koninkrijksorganen – met name de Gouverneur – niet te diep in partijpolitieke conflicten betrokken?

In november 2017 namen de Staten van Sint Maarten een motie aan waarin de (demissionaire) minister-president werd ontslagen en de Gouverneur werd opgedragen om dit te formaliseren en uit te voeren. De minister-president weigerde echter een voordracht voor zijn eigen ontslag te doen. De Koninkrijksregering stelde vast dat dit een schending was van de staatsrechtelijke basisregel dat een minister die niet langer het vertrouwen geniet van het parlement, vertrekt. Zij gaf een aanwijzing aan de Gouverneur om te bevorderen dat het ontwerp-landsbesluit tot onmiddellijk ontslag met alle hem ter beschikking staande middelen zou worden voorgelegd ter vaststelling.[74]

73 Kamerstukken II 1999/2000, 26800-IV, nr. 17.

74 Besluit van 24 november 2017, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten die ertoe strekt te bevorderen dat de Minister-President van Sint Maarten wordt ontslagen en opgevolgd, Stcrt. 2017, 69185.

Deze dilemma's onderstrepen het belang van de totstandkoming van een geschillenregeling (zie hoofdstuk 5 van dit advies). Het vormt daarnaast ook een reden om terughoudend te zijn met het toepassen van toezichtsbevoegdheden en om telkens te onderzoeken of niet gekozen kan worden voor samenwerking tussen de landen.

b. Intensievere samenwerking

In de praktijk is gebleken dat het inzetten van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut niet geschikt is in iedere situatie waarin de mensenrechten, rechtszekerheid of deugdelijk bestuur in het geding zijn. Zoals hierboven is geïllustreerd, kan een acuut of een dreigend probleem soms worden opgelost met duidelijk afgebakende maatregelen. In dergelijke situaties kan door inzet van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut een oplossing worden geboden.

Er zijn ook problemen die complex en structureel van aard zijn en waarbij niet kan worden volstaan met een eenmalige, afgebakende ingreep. Het Koninkrijk zou dan mogelijk kunnen besluiten om een bestuurlijke taak[75] voor een langere periode over te nemen. Het Koninkrijk is daar zonder eigen uitvoeringsapparaat en zonder kennis van de lokale situatie echter minder goed voor toegerust. Ingrijpen kan bovendien op grote weerstand stuiten bij het lokale bestuur, terwijl zijn medewerking juist noodzakelijk is. Een illustratief voorbeeld in dit opzicht is de kwestie rondom de detentieomstandigheden in de gevangenis en de politiecellen in Sint Maarten, waar de Koninkrijksregering uiteindelijk heeft besloten om niet tot ingrijpen over te gaan.

75 Dat gebeurt dan in een taakverwaarlozingsregeling, een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut.

Detentieomstandigheden

De terughoudendheid tot ingrijpen in complexe situaties wordt pregnant zichtbaar bij de detentieomstandigheden in Sint Maarten.[76] Het Gerecht van Sint Maarten heeft het land in 2019 veroordeeld voor schending van artikel 3 van de Staatsregeling (het verbod op een wrede, vernederende of onmenselijke behandeling) vanwege de detentieomstandigheden in Point Blanche.[77] Volgens het Gerecht is al vele jaren sprake van een geweldspatroon en structurele onveiligheid in de gevangenis. De directe verantwoordelijkheid voor die omstandigheden ligt bij de regering van Sint Maarten, maar als die verantwoordelijkheid langere tijd niet wordt waargemaakt, wordt de waarborgfunctie van het Koninkrijk geactiveerd. De Koninkrijksregering heeft echter, ondanks de oproep van verschillende Tweede Kamerleden hiertoe,[78] besloten om niet in te grijpen op grond van de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut.[79] Wel is op een gegeven moment financiële en technische steun vanuit Nederland op gang gekomen. Zo is geld voor de bouw van een nieuwe gevangenis beschikbaar gesteld en wordt samengewerkt aan opleidingen voor het gevangenispersoneel.[80] Daarnaast is het verbeteren van de detentie-omstandigheden in Sint Maarten opgenomen in de uitvoeringsagenda van het Landspakket Sint Maarten, waarin door Nederland en Sint Maarten overeengekomen hervormingen en maatregelen op verschillende thema's zijn vastgelegd.[81] Daarmee wordt getracht de detentie-omstandigheden te verbeteren door middel van financiële steun en geïntensiveerde samen-werking tussen Sint Maarten en Nederland, in plaats van door middel van ingrijpen door het Koninkrijk. Hoewel het gewenste niveau nog niet is bereikt, zijn hiermee concrete resultaten geboekt.[82]

De toezichtsbevoegdheden uit het Statuut bieden niet altijd een oplossing voor dit soort complexe problemen van meer structurele aard. Naast de mogelijkheden van herstel en (specifieke) preventie, is samenwerking tussen de landen daarom cruciaal voor verwezen-lijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. De grondslag voor deze samenwerking ligt niet alleen en niet primair in de waarborgfunctie, maar vooral in de samenwerkingsbepalingen die zijn opgenomen in het Statuut.[83] Door op basis van deze bepalingen vrijwillig samen te werken op het terrein van autonome aangelegenheden, kunnen de landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk werken aan de randvoorwaarden voor

76 De problematiek van de detentieomstandigheden speelt overigens ook in Aruba en Curaçao, zie het Rapport van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment over de periode 10 tot 25 mei 2022, CPT/Inf (2023) 12, Straatsburg, 23 juni 2023.

77 Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 29 oktober 2019, ECLI:NL:OGEAM:2019:143.

78 Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 64

79 Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 73.

80 Kamerstukken I 2022/23, 31568, U.

81 Landspakket Sint Maarten, Uitvoeringsrapportage 1 april – 31 augustus 2024, 19 oktober 2023, p. 24.

82 Kamerstukken II 2023/24, 36560-IV, nr. 6; Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 10.

83 Het Statuut biedt verschillende mogelijkheden tot samenwerking: het verlenen van hulp en bijstand (artikel 36), het plegen van overleg over aangelegenheden waarbij de belangen van de landen betrokken zijn (artikel 37), en het treffen van onderlinge regelingen (artikel 38).

het realiseren van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur en zo de noodzaak van het activeren van de waarborgfunctie verkleinen.

Essentiële voorwaarden voor de verwezenlijking van de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur zijn met name goed onderwijs en armoedebestrijding.[84] Zonder een solide onderwijssysteem en voldoende financiële zekerheid, kunnen deugdelijk bestuur, de mensenrechten en rechtszekerheid niet effectief worden gerealiseerd. Bovendien legt goed onderwijs de basis voor een geïnformeerde bevolking die in staat is om actief deel te nemen aan het democratische proces en draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur en de opbouw van een actieve *civil society*.

Armoedebestrijding heeft als doel dat inwoners zonder zorgen over hun dagelijkse rondkomen kunnen leven, wat hen de vrijheid geeft om (politieke) keuzes te maken die niet worden ingegeven door dagelijkse materiële gebreken. Ook dit komt de kwaliteit van het bestuur ten goede.

Hoewel het voorzien in onderwijs en het bestrijden van armoede tot de autonome aangelegenheden van de landen binnen het Koninkrijk behoren, is samenwerking op deze terreinen daarom van groot belang. Het is cruciaal dat de landen binnen het Koninkrijk gezamenlijk werken aan het versterken van hun onderwijssystemen en het bestrijden van armoede voor alle inwoners van het Koninkrijk. Dit kan door het delen van kennis, middelen en *best practices*, en door wederzijdse ondersteuning in het aanpakken van gemeenschappelijke problemen.
Intensievere samenwerking zou daarnaast kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden binnen het gehele Koninkrijk, een waarde die onvoldoende is te waarborgen door inzet van toezichtsbevoegdheden alleen. Zoals de Afdeling eerder heeft betoogd in haar advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht, heeft het begrip 'fundamentele menselijke rechten en vrijheden' zich sinds de totstandkoming van het Statuut ontwikkeld en een ruimere betekenis gekregen, mede door uitspraken en opinies van internationale rechtsprekende en toezichthoudende organen.[85] Vanwege de groeiende bestuurslast is het steeds lastiger voor de afzonderlijke landen om zelfstandig uitvoering te geven aan het groeiende aantal verdragen, maar het is tegelijkertijd ook lastig uit te leggen dat bepaalde fundamentele verdragen – zoals het

84 Zie ook O. Nauta, *Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijksdelen*, Oisterwijk: BOXPress 2011, p. 6.

85 Spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

VN-Kinderrechtenverdrag[86] en het VN-verdrag Handicap[87]- wel voor Nederland maar niet voor de Caribische landen gelden.[88]

Bij het vormgeven van een intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk kan het zinvol zijn om inspiratie te putten uit de recente ervaringen die zijn opgedaan met de Landspakketten. Deze pakketten betreffen bilaterale overeenkomsten tussen Nederland en de Caribische landen, maar zij kunnen als voorbeelden dienen voor samenwerking op andere terreinen, ook als het gaat om samenwerking tussen twee of drie Caribische landen of tussen alle vier de landen van het Koninkrijk.

Landspakketten
De Landspakketten zijn in 2020 tot stand gekomen. De Caribische landen kwamen door de COVID-pandemie in acute financiële problemen. Nederland was bereid om de landen met geldleningen te ondersteunen en sloot tegelijkertijd met elk van de landen een akkoord over hervormingen en maatregelen.[89] Deze hervormingen en maatregelen hebben tot doel de lokale economieën weerbaar en veerkrachtig te maken, de overheidsfinanciën weer gezond te maken, de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs te verbeteren en de rechtsstaat te versterken.[90] Hierop wordt toegezien door de Tijdelijke Werkorganisatie, die namens Nederland de Caribische Landen ondersteunt bij de uitvoering van de hervormingen door middel van deskundigheid, projectbegeleiding, uitvoeringscapaciteit en financiering, en die de voortgang monitort. Dit alles is sinds april 2023 gecodificeerd in de Onderlinge regeling Samenwerking bij hervormingen.[91]

De ervaringen met de Landspakketten zijn tot dusver overwegend positief. Hoewel de hervormingen langzamer verlopen dan verwacht of gewenst, is er op veel thema's vooruitgang geboekt en zijn concrete resultaten behaald, bijvoorbeeld op het terrein van de detentieomstandigheden.[92] Een belangrijke oorzaak hiervan is het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen en capaciteit door de Tijdelijke Werkorganisatie. Tegelijkertijd is gebleken dat de beschikbare middelen en capaciteit niet op elk thema volledig worden benut.

Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor het realiseren en monitoren van de mensenrechten, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Zoals in het geval

86 Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 20 november 1989.

87 Verdrag inzake de Rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006.

88 Zie over de gelding van mensenrechtenverdragen in het gehele Koninkrijk verder het rapport van de van de Adviesraad Internationale vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechten-verdragen*, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33826, nr. 29) en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113.

89 Jaarverslag Tijdelijke Werkorganisatie 2022, 'Samen duurzaam versterken', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 7.

90 Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 45.

91 Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 60.

92 Kamerstukken II 2023/24, 36410-IV, nr. 45.

van de Tijdelijke Werkorganisatie, is van belang dat voldoende financiële middelen en uitvoeringscapaciteit worden gereserveerd en beschikbaar worden gesteld. De landen dienen hier een evenredige bijdrage aan te leveren, waarbij veel van Nederland mag worden verwacht als grootste Koninkrijkspartner. Een mogelijkheid zou zijn om hiervoor een organisatie op te richten naar analogie van de Tijdelijke Werkorganisatie of de Tijdelijke Werkorganisatie daartoe uit te breiden.

Daarnaast is het essentieel dat de afzonderlijke landen meer inspraak hebben in het vaststellen van de doelen en de manier waarop deze voor hun land worden ingevuld en daar eigenaarschap van dragen. Zo kunnen de landen bepalen op welke wijze zij uitwerking geven aan de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat de afgesproken doelen per land te veel verschillen, omdat burgers van het Koninkrijk, ongeacht in welk land zij wonen, moeten kunnen rekenen op een bepaald niveau van bestuur en voorzieningen.

Van belang is tot slot dat niet naleven van de afspraken niet zonder consequenties kan zijn. Vrijwillige samenwerking is de basis, maar het realiseren van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur mag niet vrijblijvend zijn. Een gebrek aan politieke wil mag daar niet aan in de weg staan.

Samenwerking tussen de Caribische landen
Naast intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk, is ook verdergaande samenwerking tussen de Caribische landen onderling noodzakelijk. Zo kan de beschikbare expertise efficiënter worden benut, wat de bestuurskracht ten goede zou komen. Die samenwerking kan formeel en informeel gestalte krijgen, op grond van een onderlinge regeling of afspraak. Gedacht kan worden aan een *shared service point* op het gebied van wetgeving, waar wetgevingsjuristen en medewerkers van de Rekenkamers, Ombudsinstituten en Raden van Advies van de Caribische landen expertise uitwisselen en elkaar ondersteunen. Dit stelt de landen in staat om effectiever in te spelen op de vele uitdagingen waar ze dagelijks mee worden geconfronteerd. Voorts zou bezien kunnen worden of de Koninkrijksregering, de Raad van State van het Koninkrijk, de Nationale Ombudsman en de Raad voor de Rechtspraak nauwer kunnen samenwerken.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk gaat over de overheidstaken waarvoor de landen primair verantwoordelijk zijn, maar waarvoor het Koninkrijk een aanvullende verantwoordelijkheid heeft: de zogeheten waarborgfunctie. Deze per saldo dus gedeelde verantwoordelijkheid betreft de naleving van mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

Bij de totstandkoming van het Statuut, zeventig jaar geleden, was het begrip deugdelijkheid van bestuur nog niet scherp omschreven. Dat begrip is helderder en ook ruimer geworden door de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bestuursrecht van de landen, de ontwikkeling van het internationale beleidsconcept *good governance* en de vaststelling van criteria voor deugdelijk bestuur op de Ronde Tafel Conferentie in 2006.

Uitoefening van de waarborgfunctie kan inhouden dat het Koninkrijk eenzijdig en dwingend ingrijpt. Zulk ingrijpen is echter alleen aan de orde wanneer het land in kwestie zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt en ook niet in staat of bereid is om zich daarin te herpakken. Ingrijpen door het Koninkrijk is daarnaast niet zonder problemen, omdat het de verhoudingen met de landen kan verstoren.

De Koninkrijksregering moet bereid blijven om op grond van de waarborgfunctie in te grijpen als dat echt nodig is. Maar het is vooral van belang om te voorkomen dát het nodig is. Zowel het Koninkrijk als de vier landen die het Koninkrijk vormen, hebben daarin een verantwoordelijkheid. De waarborgfunctie van het Koninkrijk kan ook – en beter – worden waargemaakt als het Koninkrijk en de landen, of de landen onderling, effectief samenwerken. Daar is alle reden toe, omdat de bestuurslast van de individuele Caribische landen zeer groot is en de bestuurskracht beperkt is.

Met samenwerking is intussen goede ervaring opgedaan in het kader van de Landspakketten. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of deze samenwerking meer structureel kan worden gemaakt en kan worden geïntensiveerd op terreinen zoals onderwijs, armoedebestrijding en detentieomstandigheden. Dat lijkt de aangewezen weg om de naleving van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur structureel te waarborgen.

Overzicht van beginselen van *good governance*

Wereldbank[93]
Stem en verantwoording
Politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld/terrorisme
Effectiviteit van de overheid
Kwaliteit van regelgeving
Rule of law
Corruptiebestrijding

Verenigde Naties[94]
Participatie
Consensusvorming
Verantwoording
Transparantie
Responsiviteit
Effectiviteit en efficiëntie
Gelijkheid en inclusiviteit
Rule of law

93 D. Kaufmann & A. Kraay (2023), "Worldwide Governance Indicators", geraadpleegd op 7 mei 2024 via https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators#:~:text=How%20to%20Cite%20this%20Dataset,encourage%20academic%20debate%20and%20analysis.

94 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009), "What is good governance?", http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

Raad van Europa[95]
Participatie, vertegenwoordiging en eerlijk verloop van verkiezingen
Responsiviteit
Efficiëntie en effectiviteit
Openheid en transparantie
Rule of law
Ethisch gedrag
Competentie en capaciteit
Innovatie en openheid voor verandering
Duurzaamheid en lange termijn gerichtheid
Gezond financieel beheer
Mensenrechten, culturele diversiteit en sociale cohesie
Verantwoording

CARICOM[96]
Rechtvaardig, open en verantwoordelijk bestuur
Rule of law
Effectieve rechtsbedeling
Onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht
Voorkomen van corruptie

Europese Unie[97]
In het kader van de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen:
Verlenen van openbare diensten van hoge kwaliteit
Zorgen voor doeltreffend, transparant, verantwoordingsplichtig en inclusief openbaar bestuur
Bevorderen van de onpartijdigheid en doeltreffendheid van instanties voor rechtshandhaving
Bevorderen van de participatie van burgers en de toegang tot openbare informatie

95 12 Principles of Good Governance, Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, Council of Europe, 2008, https://www.coe.int/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles.

96 Artikel XVII, Charter of Civil Society for the Caribbean Community, Caribbean Community Secretariat, Georgetown, 1997.

97 Artikel 69, tweede lid, van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds, Trb. 2024, nr. 47.

03

Consensus-rijkswetten en andere onderlinge regelingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is besproken dat de Caribische landen de verantwoordelijkheid hebben om mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur te realiseren. Het Koninkrijk heeft daarin een aanvullende verantwoordelijkheid: in laatste instantie kan de Koninkrijksregering ingrijpen (de waarborgfunctie). Maar voorop moet staan dat de landen zelfstandig optreden en onderling samenwerken bij het realiseren van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur, en ook bij andere overheidstaken.

Een van de instrumenten voor samenwerking is de consensusrijkswet. Een rijkswet geldt vaak voor het gehele Koninkrijk en richt zich in beginsel alleen op onderwerpen die in het Statuut expliciet als Koninkrijksaangelegenheden zijn aangemerkt.[98] De landen binnen het Koninkrijk kunnen er echter ook voor kiezen om op andere terreinen, waarin zij autonoom zijn, samen te werken op basis van een onderlinge regeling. Zo'n onderlinge regeling kan in de vorm van een rijkswet vastgesteld worden.[99] Omdat de samenwerking op vrijwillige basis plaatsvindt, worden deze rijkswetten ook wel consensusrijkswetten genoemd.

De rijkswet is een rechtsinstrument van het Koninkrijk en op het eerste gezicht minder geschikt voor samenwerking tussen de landen op basis van autonomie. Het Statuut kent geen afzonderlijke procedureregeling voor de totstandkoming van consensusrijkswetten waarin het vrijwillige karakter van deze wetgeving wordt weerspiegeld. Ook is in het verleden niet in alle consensusrijkswetten bepaald of zij eenzijdig kunnen worden

98 Artikel 3 van het Statuut.

99 Artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

opgezegd. Daarom bestaat er aarzeling aan Caribische zijde om het instrument te gebruiken. Toch is de consensusrijkswet regelmatig gebruikt om samenwerking op belangrijke beleidsterreinen (rechtspleging, financieel toezicht) te voorzien van een juridische basis. Dit is onder meer gebeurd bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010

De landen hebben ook de mogelijkheid om afspraken vast te leggen in een onderlinge regeling die geen rijkswet is.[100] Dit instrument staat ook wel bekend als de vormvrije onderlinge regeling, omdat het Statuut niets regelt over de vorm of inhoud ervan. Het is daarmee een flexibel instrument dat veel mogelijkheden biedt, zij het dat een vormvrije onderlinge regeling geen algemeen verbindende voorschriften kan bevatten.

De Afdeling bespreekt in dit hoofdstuk theorie en praktijk van consensuswetten en van vormvrije onderlinge regelingen en onderzoekt de mogelijkheden en beperkingen van beide. De Afdeling doet daarnaast enkele suggesties voor procedureafspraken over de totstandkoming en opzegging van consensusrijkswetgeving. Zo hoopt zij bij te dragen aan een bijstelling van het negatieve beeld dat aan consensusrijkswetgeving kleeft, zodat het instrument vaker en gemakkelijker gebruikt kan worden in de samenwerking tussen de landen.

3.2 Consensusrijkswetten

a. Overzicht van consensusrijkswetgeving

Deze paragraaf biedt een overzicht van de consensusrijkswetten die voor 2010 tot stand zijn gekomen, de consensusrijkswetten die onderdeel uitmaakten van de herstructurering van het Koninkrijk in 2010, en de ontwerp-Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.

Tot de herstructurering van het Koninkrijk in 2010 werden consensusrijkswetten voornamelijk ingezet voor technische aangelegenheden: belastingen, octrooien, douane, kustwacht.[101] Twee van deze regelingen (de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijksoctrooiwet 1995) kunnen door elk land eenzijdig (bij landsverordening) worden opgezegd of in hun werking beperkt,[102] zij het met inachtneming van een termijn van twee respectievelijk drie jaar. De Rijkswet administratieve bijstand douane uit 1999 en de Rijkswet Kustwacht uit 2008 kennen geen opzegbepaling. Dit werd echter niet als een probleem gezien.

Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen en de staatkundige hervorming van het Koninkrijk in 2010 zijn consensusrijkswetten tot stand gebracht die het technische niveau ver ontstegen. Belangrijke delen van de overheidsorganisatie van Curaçao en Sint Maarten

100 Artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

101 N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010-2, p. 146-164.

102 Artikel 48 van de Belastingregeling voor het Koninkrijk; artikel 114 van de Rijksoctrooiwet 1995.

op het terrein van de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel toezicht werden vastgelegd in consensusrijkswetten.[103]

De totstandkoming van deze consensusrijkswetten was een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van de status van autonoom land en de schuldsanering door Nederland. Nederland was uitsluitend bereid om aan de noodzakelijke Statuutswijziging mee te werken als de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel toezicht bij rijkswet geregeld zouden worden.[104]

Schuldsanering
Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen is een aanzienlijk deel van de financiële schuld van dat land en de eilandgebieden verdeeld over de rechtsopvolgers (de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de nieuwe eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Om deze landen en eilanden een gunstige startpositie te geven werd besloten dat Nederland een deel van deze schuld – ongeveer 1,7 miljard euro[105] – zou saneren. Wel werd als voorwaarde afgesproken dat de nieuwe landen een deugdelijk financieel beleid zouden voeren en dat het Koninkrijk daarop tijdelijk financieel toezicht houden.

Om de autonomie van de landen te beschermen zijn vóór 2010 afspraken gemaakt waarin de betrokkenheid van de (toekomstige) Caribische landen bij de transitie werd gegarandeerd. Deze procedureafspraken kwamen op het volgende neer.[106]

1. Partijen verzekeren zich ervan dat gedurende het hele proces van totstandkoming tot en met de behandeling in de Rijksministerraad is voldaan aan het consensusvereiste voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

2. Elke Gevolmachtigde Minister verzekert zich ervan dat zijn of haar regering schriftelijk instemt met het voorstel van rijkswet. Elke regering legt het voorstel voor aan de Staten voordat het behandeld wordt in de Rijksministerraad. Indien de landsregering ernstige bezwaren heeft tegen het voorstel, dan verklaart de Gevolmachtigde Minister zich in de Rijksministerraad tegen het voorstel. Op dat moment bestaat geen consensus.

3. Indien tijdens de behandeling door de Tweede Kamer amendementen aan de orde komen die de consensus raken, zal de Koninkrijksregering schorsing van de behandeling vragen om de amendementen met de partners te bespreken in de (onderraad van de)

103 Het gaat daarbij om de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

104 L.F.M. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin: enkele algemene beschouwingen over het nieuwe Koninkrijk', *RegelMaat*, 2010-6, p. 294-297.

105 Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 23, p. 32.

106 Kamerstukken II 2007/08, 31200 IV, nr. 29.

Rijksministerraad en in het licht van de overeengekomen consensus een gezamenlijk standpunt in te nemen.

4. Indien een voorstel van rijkswet zodanig door de Tweede Kamer is geamendeerd, dat volgens de regering van Aruba, Curaçao of Sint Maarten geen overeenstemming meer bestaat over het voorstel in kwestie, dan zal de Gevolmachtigde Minister van dat land zich tegen het voorstel verklaren en tevens de Tweede Kamer verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden.

   Met de herstructurering van het Koninkrijk werd middels een vijftal consensusrijkswetten een groot deel van de zeggenschap over wetgeving op het terrein van rechtspleging, rechtshandhaving en financieel toezicht verschoven van landsniveau naar Koninkrijksniveau.
   - Drie van de vijf consensusrijkswetten bepalen uitdrukkelijk dat de rijkswet alleen in onderling overleg kan worden gewijzigd of beëindigd.[107] Deze zijn dus niet eenzijdig op te zeggen.
   - De vierde wet, de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, regelt niets over eenzijdige opzegging en is daardoor evenmin op te zeggen.
   - De vijfde consensusrijkswet, de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, kan telkens na drie jaar worden beëindigd als de Rijksministerraad, op basis van een zwaarwegend advies van een evaluatiecommissie, heeft vastgesteld dat het land structureel voldoet aan normen voor een deugdelijk begrotingsbeleid.[108] Formeel is dus eenzijdige opzegging of beëindiging van de rijkswet niet mogelijk, maar het land kan zelf beëindiging bewerkstelligen door enkele jaren aan de voorwaarden te voldoen.

   Deze afspraken hebben niet kunnen voorkomen dat het beeld is ontstaan dat de consensusrijkswetten in 2010 tot stand zijn gekomen onder de druk van schuldsanering. Dat een consensusrijkswet op zo'n manier tot stand komt, hoeft niet problematisch te zijn: autonomie betekent ook de vrijheid om de bewuste keuze te maken deze autonomie in te perken in ruil voor ondersteuning. Wel is van belang dat er uitdrukkelijk mee wordt ingestemd, en dat de Staten van de Caribische landen voldoende worden betrokken bij de totstandkoming.

   Ook na 2010 zijn er verschillende pogingen gedaan om consensusrijkswetgeving tot stand te brengen. Een voorbeeld hiervan is de ontwerp-Rijkswet Caribische hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de opvolger daarvan, de ontwerp-Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling. Dit laatste voorstel riep een Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (COHO) in het leven, een zelfstandig bestuursorgaan volgens het recht van het land Nederland. Dit orgaan zou zelfstandige taken en bevoegdheden krijgen met het doel Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen bij

107 Artikel 41 van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, artikel 56 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 43 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

108 Artikel 33 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

het doorvoeren van bestuurlijke hervormingen, houdbare overheidsfinanciën te realiseren en de weerbaarheid van de economie te versterken.[109]

De Rijkswet COHO heeft het niet gehaald, omdat het voorstel in de Caribische landen werd beschouwd als een door Nederland opgelegde wet, die de landen in ruil voor liquiditeitssteun dienden te accepteren. Het wetsvoorstel is daarop ingetrokken en de samenwerking die vooruitlopend op de rijkswet al was ingezet, is vastgelegd in de Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen.[110] Deze vormvrije onderlinge regeling loopt vier jaar en is tussentijds niet eenzijdig opzegbaar.[111]

Het voorbeeld van het stranden van de Rijkswet COHO is illustratief voor een zeker wantrouwen rondom consensusrijkswetgeving. De Caribische landen zijn terughoudend bij de inzet van dit instrument, omdat zij vinden dat zij onvoldoende worden betrokken bij de totstandkoming ervan en omdat de regeling doorgaans niet opzegbaar is, wat volgens hen ten koste gaat van hun autonomie.

b. Echte consensus

Totstandkoming van consensusrijkswetten
Het is wenselijk een procedureregeling vast te stellen voor de totstandkoming van consensusrijkswetten, waarin de betrokkenheid van de Caribische landen wordt gegarandeerd, en daarmee de reserves die zij erbij hebben worden geadresseerd.[112] Zo'n procedureregeling kan worden neergelegd in een vormvrije onderlinge regeling of een consensusrijkswet. De afspraken uit 2010 kunnen daarvoor de basis vormen, maar de Afdeling doet enkele aanvullende suggesties:

1. De voorbereiding van een voorstel tot consensusrijkswet gebeurt zoveel mogelijk door de betrokken landen gezamenlijk.

2. De Staten van elk van de Caribische landen kunnen in het schriftelijk verslag vastleggen dat zij (vooralsnog) niet kunnen instemmen met het voorstel. In dat geval wordt overleg gevoerd om aan de bezwaren tegemoet te komen of past de Koninkrijksregering het voorstel aan. Zolang er geen overeenstemming is, bestaat er geen consensus.

3. Wanneer de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zich tegen een wetsvoorstel verklaart, kan door onderling overleg alsnog overeenstemming worden gezocht. Indien dit niet mogelijk blijkt, is er geen consensus (de conflictenregeling uit artikel 12 van het Statuut is vanzelfsprekend niet van toepassing, aangezien het geen Koninkrijksaangelegenheid betreft).

109 Kamerstukken II 2021/22, 36031 (R2161), nr. 3.

110 Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 46.

111 Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 60, bijlage. Deze onderliggende regeling kan in onderlinge overeenstemming en met instemming van de betrokken Staten telkens voor een periode van maximaal twee jaar worden verlengd, aldus artikel 11, tweede lid.

112 C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk (Monografieën Staats- en bestuursrecht), Kluwer: Deventer 2012, p. 186-188.

4. Als het voorstel door de Tweede Kamer is geamendeerd, vergewist de Koninkrijksregering zich er van dat de Staten en de regeringen van elk van de Caribische landen met het geamendeerde voorstel kunnen instemmen. Daartoe wordt de Tweede Kamer verzocht de eindstemming over het voorstel aan te houden. Indien er geen instemming is, zal de regering het voorstel alsnog intrekken.

   Met deze afspraken wordt de rijkswetprocedure zo toegepast dat het niet langer mogelijk is bij autonome aangelegenheden rijkswetgeving tot stand te brengen waar de landsregeringen en de Staten niet uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Dit draagt bij aan de totstandkoming van consensusrijkswetten waarover daadwerkelijke consensus bestaat.

   Opzegging van consensusrijkswetten
   Naast afspraken over de totstandkoming van consensusrijkswetten, zouden ook procedureafspraken kunnen worden gemaakt over het opzeggen ervan. Wanneer in een consensusrijkswet niets is geregeld over de opzegging ervan, is eenzijdige opzegging niet mogelijk. Omwille van de rechtszekerheid en het daadwerkelijk waarborgen van het vrijwillige karakter van consensusrijkswetgeving, is de Afdeling van oordeel dat de (on-)mogelijkheid van eenzijdige opzegging zoveel mogelijk uitdrukkelijk moet worden opgenomen in (toekomstige) consensusrijkswetgeving. Is daaraan voldaan, dan berust de consensusrijkswet en de daaruit voortvloeiende juridische binding op daadwerkelijke consensus.

   De landen zouden zich bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving expliciet moeten uitspreken over de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden eenzijdige opzegging mogelijk is.[113] Zulke voorwaarden kunnen betrekking hebben op de termijn waarop opzegging mogelijk is. Zo kan in een consensusrijkswet worden bepaald dat de wet na een aantal jaren wordt geëvalueerd, met de mogelijkheid de wet op dat moment eenzijdig op te zeggen.

   De voorwaarden voor opzegging kunnen ook inhoudelijk zijn. Zo kan worden bepaald dat bij de opzegging moet worden voorzien in een alternatieve manier om het in de consensusrijkswet geregelde belang te verzekeren. Een voorbeeld van een opzegbepaling met inhoudelijke eisen is opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten: wanneer duidelijk is dat het financieel beheer structureel op orde is kan het toezicht van het Koninkrijk worden beëindigd.

   Dat bij consensusrijkswet strenge voorwaarden worden gesteld aan het financiële beheer is niet onredelijk. Het is immers niet evenwichtig als ruime financiële steun wordt verleend, terwijl de ontvanger van die steun het financieel beheer niet op orde heeft. Wel moeten de omvang van de (financiële) ondersteuning en de reikwijdte van de voorwaarden in redelijke verhouding tot elkaar staan, en moet er een duidelijk verband zijn tussen de ondersteuning en de voorwaarden.

   De betrokken landen kunnen ook tot de conclusie komen dat eenzijdige opzegging niet mogelijk moet zijn, omdat het essentieel wordt gevonden dat een onderwerp voor langere

113 Zie ook N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010-2, p. 158-159.

tijd uniform wordt geregeld. Het uitsluiten van de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging biedt dan zekerheid en stabiliteit aan alle betrokken landen. Het verdient in een dergelijke situatie aanbeveling in de consensusrijkswet zelf te regelen dat deze niet eenzijdig kan worden opgezegd.

De landen kunnen in een eventuele procedureregeling opnemen dat elke toekomstige consensusrijkswet een bepaling zal bevatten die regelt of, en zo ja, onder welke voorwaarden, eenzijdige opzegging van die wet mogelijk is. Door in de consensusrijkswet zelf duidelijkheid hierover te verschaffen, wordt voorkomen dat hierover later discussie ontstaat en de verhoudingen tussen de betrokken landen worden verstoord. Bovendien kan het vroegtijdig nadenken over de voorwaarden voor eenzijdige opzegging bij de Caribische landen de angst wegnemen dat landsaangelegenheden verkapt en moeilijk omkeerbaar tot Koninkrijksaangelegenheden worden verheven. Dit bevordert constructieve onderhandelingen.

Met alle aandacht voor eenzijdige opzegging zou men bijna vergeten dat een consensusrijkswet ook kan worden beëindigd als alle partijen het daarover eens zijn. Die mogelijkheid blijft natuurlijk altijd bestaan en heeft de voorkeur.

3.3 Vormvrije onderlinge regelingen[114]

Het Statuut bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling regelingen kunnen treffen.[115] Er wordt niets geregeld over de vorm of inhoud van zo'n regeling, de bevoegde organen, de procedure of de werking. Deze regelingen worden "vormvrije onderlinge regelingen" genoemd. Dat betekent niet dat ze vormloos en informeel kunnen zijn, maar dat er niet één bepaalde vorm is voorgeschreven.

Vormvrije onderlinge regelingen hebben de volgende mogelijkheden en beperkingen:

- De landsorganen (meestal regeringen) die de regeling overeenkomen kunnen alleen zaken regelen waar ze zelf toe bevoegd zijn. Wel kunnen ze afspreken om geld of materiële ondersteuning ter beschikking te stellen aan elkaar of voor een gemeenschappelijk doel.
- Ze kunnen geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Wel kunnen de partijen verplichtingen afspreken die vervolgens worden opgenomen in een landsverordening of een landsbesluit. Die verplichtingen berusten in dat geval op de landsregeling, niet op de onderlinge regeling.

114 C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Monografieën Staats- en bestuursrecht), Kluwer: Deventer 2012, p. 182-186. S. Hillebrink, *De vormvrije regeling – een alternatief voor rijksregelgeving?*, in: P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars, J.J.J. Sillen (red), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 113-132. H.R. Schouten & C.C. van Niel (2015), 'Rechtseenheid binnen het Koninkrijk: kiezen tussen drie kwaden', *RegelMaat, 30*(6), 437-452.

115 Artikel 38, eerste lid, van het Statuut.

- In een onderlinge regeling kan de samenwerking een vaste structuur krijgen: het is mogelijk een gemeenschappelijke organisatie op te richten waarin overleg wordt gevoerd, informatie wordt uitgewisseld of samen wordt opgetreden.[116]
- Strikt genomen hoeft niet elke vormvrije onderlinge regeling te worden gepubliceerd (het zal van de inhoud afhangen), maar publicatie zou eigenlijk vanzelf moeten spreken. Openbaarheid van bestuur is immers in alle landen van het Koninkrijk een belangrijk beginsel.

De vormvrije onderlinge regeling is een snel en flexibel inzetbaar instrument. Het geeft daarnaast uitdrukking aan de gelijkwaardigheid van de landen binnen het Koninkrijk, die hierbij niet worden vertegenwoordigd door Koninkrijksorganen maar zelf rechtstreeks betrokken zijn.[117] De vormvrije onderlinge regeling is daarmee een aantrekkelijk instrument voor samenwerking, zoals ook blijkt uit de totstandkoming van de Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen na de intrekking van het rijkswetsvoorstel COHO (zie ook hoofdstuk 2, over het waarborgen van mensenrechten en deugdelijk bestuur).

Een voorbeeld van een onderlinge regeling uit het verleden is de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Daargelaten of deze regeling in de praktijk veel betekenis heeft gehad laat zij zien dat het instrument van de onderlinge regeling veel mogelijkheden biedt.

Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba

De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba[118] kwam tot stand toen Aruba in 1986 de status van land kreeg. De Samenwerkingsregeling bood een basis voor intensieve samenwerking op een groot aantal terreinen en betekende in feite dat veel Antilliaanse regelingen bleven gelden voor Aruba. Er werden gemeenschappelijke organen ingesteld: een Ministeriële Samenwerkingsraad met drie ministers per land en een roulerend voorzitterschap, welke bindende besluiten kon nemen, alsmede een Constitutioneel Hof. De landen mochten in hun wetgeving niet afwijken van de Samenwerkingsregeling. Voor een groot aantal onderwerpen werd voorzien in "eenvormige landsverordeningen". Dit waren landsverordeningen waarvan de inhoud werd bepaald in de Ministeriële Samenwerkingsraad en waarbij de Staten van elk land alleen bevoegd waren de landsverordening te aanvaarden of te verwerpen (en dus geen amendementsrecht hadden). Wijzigingen van de Samenwerkingsregeling moesten worden goedgekeurd bij landsverordening. Na de herstructurering van het Koninkrijk, is de inhoud van de regeling deels overgenomen in de Samenwerkingsregeling eenvormig procesrecht Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

116 Artikel 37, eerste lid, van het Statuut noemt de bevoegdheid om gemeenschappelijke organen op te richten.

117 S. Hillebrink, 'De vormvrije regeling – een alternatief voor rijksregelgeving?', in: P.P.T. Bovend'Eert, T.E.J.H. van Gennip, S.P. Poppelaars, J.J.J. Sillen (red), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 114.

118 Publicatieblad Nederlandse Antillen 1985, nr. 88.

3.4 Conclusie

Samenwerking tussen de landen kan worden vormgegeven in consensusrijkswetten en in vormvrije onderlinge regelingen. Het zijn allebei instrumenten die goed bruikbaar zijn als basis voor samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk. Wel zijn er verschillen:

- De consensusrijkswet kent een vaste procedure en structuur en kan bindende regels bevatten. Het vormt de meest degelijke basis voor samenwerking. Een vormvrije onderlinge regeling is flexibel, maar geeft minder houvast en kan alleen langs indirecte weg bindende regels stellen voor burgers. De vormvrije onderlinge regeling is dan ook vooral bruikbaar voor lichte vormen van samenwerking.
- Bij het tot stand brengen van een consensusrijkswet ligt het zwaartepunt bij de Nederlandse organen. De betrokken partijen moeten het consensusvereiste actief bewaken. Bij het sluiten en het opzeggen van vormvrije onderlinge regelingen heeft consensus een steviger basis: de verhoudingen zijn als vanzelf gelijkwaardiger.
- Vanwege de grote rol van Nederlandse organen bij de totstandkoming van consensusrijkswetgeving, is dit instrument minder geschikt voor het vastleggen van samenwerkingsafspraken tussen de Caribische landen onderling. De vormvrije onderlinge regeling, die de betrokkenheid van het Nederlandse parlement niet als voorwaarde kent, leent zich beter voor die situatie.

Beide instrumenten zijn bruikbaar, al hebben ze ook hun beperkingen. De bruikbaarheid van consensusrijkswetten kan overigens worden vergroot wanneer de landen procedure-afspraken maken over het gebruik van dit instrument. Als het consensusvereiste voldoende wordt getoetst bij de totstandkoming en als de voorwaarden voor opzegging bewust zijn afgewogen, zullen de Caribische landen mogelijk minder terughoudend zijn om in te stemmen met een consensusrijkswet.

04

Verkleining van het democratisch tekort

4.1 Inleiding

In de algemene beschouwing is al aangestipt dat het Koninkrijk in essentie geen eigenstandige structuur heeft. Het zijn namelijk de Nederlandse organen, aangevuld met vertegenwoordigers van de Caribische landen, die de organen van het Koninkrijk vormen.[119] De ingezetenen van de Caribische landen hebben op deze organen slechts een beperkte invloed. Gevolg hiervan is dat de ingezetenen van de Caribische landen maar beperkt inspraak hebben in de totstandkoming van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur die voor hen gelden. Dit wordt wel het democratisch tekort van het Koninkrijk genoemd.

Het democratisch tekort doet zich allereerst voor op het niveau van de Koninkrijksregering. De Rijksministerraad, waarin de Koninkrijksregering haar besluiten neemt, bestaat uit de Nederlandse ministerraad aangevuld met de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Gevolmachtigde Ministers zijn niet rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan een van de vier parlementen. Dat zijn zij alleen aan hun landsregering, die zij vertegenwoordigen. De Koninkrijksregering als geheel is wel verantwoording verschuldigd aan een parlement, maar alleen bij monde van de ministers uit het land Nederland en aan de Staten-Generaal, het parlement van het land Nederland. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daardoor niet de mogelijkheden die de Tweede en de Eerste Kamer hebben om de Koninkrijksregering ter verantwoording te roepen.[120]

119 Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500IV, nr. 50, punt 3.1.

120 A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 158-159.

Wanneer de Koninkrijksregering een voorstel van rijkswet voorlegt aan de volksvertegenwoordiging, doet zich ook daar een lacune voor. Het Koninkrijk kent immers geen formeel Koninkrijksparlement. Alleen de leden van de Staten-Generaal, het parlement van het land Nederland, beslissen mee over rijkswetgeving.

Wel hebben de leden van de parlementen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een recht op inspraak. Zij kunnen schriftelijk verslag uitbrengen en afgevaardigden – 'bijzondere gedelegeerden' geheten – naar de Staten-Generaal sturen.[121] Deze bijzondere gedelegeerden hebben weliswaar geen stemrecht en kunnen de regering niet verplichten om vragen te beantwoorden (het parlementaire inlichtingenrecht),[122] maar zij kunnen wel amendementen indienen.[123] Ook kunnen zij zich tegen een voorstel van rijkswet verklaren, wat tot gevolg heeft dat een voorstel alleen in één stemronde kan worden aangenomen met een meerderheid van ten minste drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen. Als dit aantal niet wordt gehaald, wordt de behandeling geschorst en vindt nader overleg plaats in de Rijksministerraad.[124] In een volgende stemronde kan het voorstel dan alsnog worden aangenomen met een gewone meerderheid. De Gevolmachtigde Ministers hebben ook deze bevoegdheid zich tegen een voorstel van rijkswet te verklaren en zij hebben tevens de bevoegdheid om amendementen in te dienen.[125] Daarnaast kunnen zij de Tweede Kamer voorstellen om een initiatiefrijkswetsvoorstel in te dienen.[126]

Deze mogelijkheden om de besluitvorming op Koninkrijksniveau te beïnvloeden moeten niet worden onderschat: de bijzondere gedelegeerden en Gevolmachtigde Ministers kunnen volwaardig deelnemen aan het debat en kunnen door het indienen van amendementen proberen dat debat bij te sturen. Feit blijft evenwel dat deze invloed vooral raadgevend van aard is. Echte democratische zeggenschap hebben de ingezetenen van de Caribische landen niet.

4.2 Wat is het probleem?

Het democratisch tekort wordt ervaren als een probleem, omdat het niet strookt met het uitgangspunt dat burgers alleen gebonden worden door wetten waarmee zij zelf, direct of indirect, hebben ingestemd.[127] Daarnaast is het niet in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel en het uitgangspunt dat de landen hun gemeenschappelijke belangen behartigen op voet van gelijkwaardigheid.[128] Nederlanders die zich in het buitenland

121 Artikel 15, eerste en tweede lid, en 16 Statuut.

122 Artikel 68 Grondwet geeft dit recht alleen aan de leden van de Staten-Generaal.

123 Artikel 17, tweede en vierde lid, Statuut.

124 Artikel 18 Statuut.

125 Artikel 17, eerste en vierde lid, Statuut.

126 Artikel 15, derde lid, Statuut.

127 Artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM; artikel 25 IVBPR.

128 Artikel 1 Grondwet; artikel 14 EVRM in combinatie met artikel 3, Eerste Protocol bij het EVRM; Preambule van het Statuut.

bevinden en ingezetenen van de Caribische landen die tien jaar in Nederland hebben gewoond, hebben wel stemrecht voor de Eerste en Tweede Kamer.[129]

Dit levert de onevenwichtige situatie op dat het actieve kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer wel toekomt aan een Nederlander die woont op het Franse deel van Sint Maarten (of enig ander land), maar (in beginsel) niet aan een Nederlander die op het Nederlandse deel van Sint Maarten woont. Niet logisch is het daarnaast dat de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen wel passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer hebben en dus gekozen kunnen worden in het Nederlandse parlement, terwijl zijzelf en hun landgenoten daar niet voor kunnen stemmen.[130]

Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben geoordeeld dat het democratisch tekort juridisch niet ontoelaatbaar is.[131] Beide rechtscolleges stelden vast dat het Koninkrijk geen Koninkrijksparlement heeft en de ingezetenen van de Caribische landen al stemrecht hebben voor hun eigen parlement – de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten.[132] De invloed die zij kunnen uitoefenen via dit eigen parlement – dat bijzondere gedelegeerden kan afvaardigen en indirect, via de landsregering, de Gevolmachtigde Ministers kan controleren – zou volgens internationale normen voldoende zijn, ook gelet op het relatief geringe aantal Koninkrijksaangelegenheden.[133] Daarnaast zou kiesrecht voor de Staten-Generaal met zich meebrengen, dat de ingezetenen van de Caribische landen invloed kunnen uitoefenen op interne Nederlandse aangelegenheden. De meeste wetten gelden immers alleen voor het land Nederland.[134]

Het Europese Hof stelde vast dat staten een ruime beoordelingsruimte ('wide margin of appreciation') hebben bij het vormgeven van het kiesrecht en vond de keuzen die in het Nederlandse kiesrecht zijn gemaakt niet onredelijk of arbitrair. De 'ruime beoordelingsruimte' houdt in dat het Hof slechts een minimum beschermingsniveau waarborgt, en de staten de primaire taak hebben om de mensenrechten in hun rechtssfeer te waarborgen. Zij kunnen daarbij voor een minimum kiezen, of een hoger beschermingsniveau in hun wetgeving vastleggen.

---

129 De uitzondering geldt ook voor ingezetenen van de Caribische landen die in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn. Zie artikel 54, eerste lid, Grondwet en artikel B1 Kieswet; artikel 55, tweede lid, Grondwet en artikel 7 Wet kiescollege niet-ingezetenen.

130 Artikel 56 Grondwet.

131 ABRvS 21 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3201, onder 2.3.2 t/m 2.4.1; EHRM 6 september 2007, zaken nrs. 17173/07 en 17180/07; ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:176.

132 Artikel 46, eerste lid, Statuut.

133 Zie artikel 3 Statuut.

134 Zie bijvoorbeeld H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht in het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (redactie), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik* (Saleh-bundel), Universiteit Utrecht 2011, p. 102.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich over deze kwestie nog niet uitgesproken.[135] Wel heeft het bepaald dat ingezetenen van de Caribische landen kiesrecht hebben voor het Europees Parlement. Het Hof oordeelde in het arrest *Eman en Sevinger* dat het in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dat een Nederlander die ingezetene is van een Caribisch land geen kiesrecht heeft, maar een Nederlander die in het buitenland woont wel.[136] Naar aanleiding van dit arrest is de Kieswet aangepast, zodat de ingezetenen van de Caribische landen voortaan actief kiesrecht hebben voor het Europees Parlement op dezelfde manier als Nederlanders in het buitenland: ze kunnen zich laten registreren als kiezer en stemmen dan per post.[137]

Hoewel het democratisch tekort de toetsing door de rechter heeft doorstaan, zijn er goede redenen waarom toekenning van het Nederlandse kiesrecht aan Nederlandse ingezetenen in de Caribische landen wenselijk is. Die redenen bestaan allereerst uit de hierboven genoemde principiële argumenten: oplossing van het democratisch tekort zou de democratische uitgangspunten van het Koninkrijk verstevigen en bevestigen dat de landen niet alleen in naam, maar ook daadwerkelijk deel uit maken van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid. Als het democratisch tekort zou worden opgelost, zouden de hierboven beschreven onevenwichtigheden in het Nederlandse kiesstelsel worden weggenomen en zou het actieve burgerschap gelijke gelding krijgen in het hele Koninkrijk.[138] Dat heeft een symbolische waarde waarvan de betekenis niet te onderschatten is. Een dergelijke erkenning kan de verhoudingen tussen de landen ten goede komen. Ten tweede moet worden bedacht dat de invloed van het Koninkrijk op de inwoners van de Caribische landen groter is geworden door de opheffing van het land Nederlandse Antillen. Zo is het Koninkrijk financieel toezicht gaan houden op Curaçao en Sint Maarten en heeft het meer bevoegdheden gekregen op het gebied van de rechtspraak (zie hoofdstuk 3). Ook anderszins is de bemoeienis van het Koninkrijk (en Nederland) met de Caribische landen en de afhankelijkheid van de Caribische landen sinds 10 oktober 2010 sterk toegenomen. Dat alles maakt dat het oplossen van het democratisch tekort urgenter is geworden.

4.3 Toekomst

a. Kiesrecht voor Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen

De wens om het democratisch tekort te verminderen wordt thans breed gedeeld in alle landen van het Koninkrijk. Zo hebben de parlementen van de vier landen onlangs met elkaar afgesproken om mogelijke oplossingen in kaart te brengen en aan de orde te stellen

135 Voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen, zie W.W. Geursen, *Mapping the territorial scope of EU law* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Eleven 2024, p. 145-146.

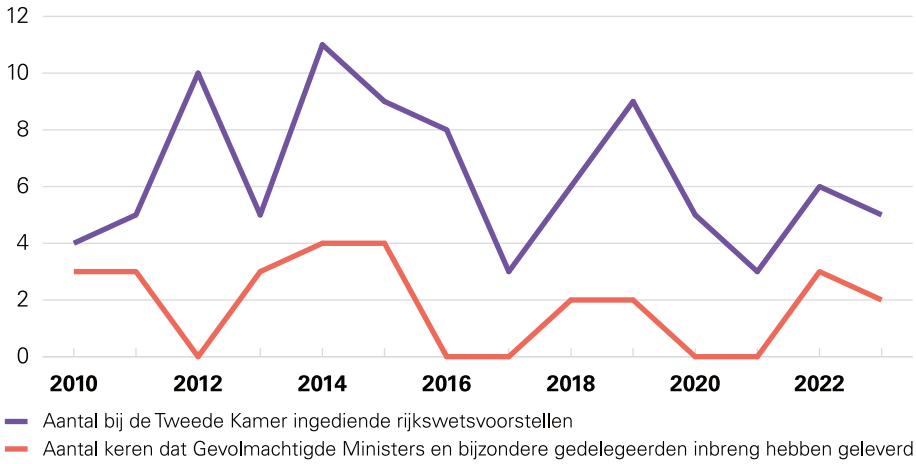
136 HvJEU 12 september 2006, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (Eman en Sevinger), punt 58-61.

137 Stb. 2008, 476.

138 Vergelijk Kamerstukken I 2019/20, 35418, C, p. 5, over invoering van het kiescollege niet-ingezetenen voor Nederlanders in het buitenland die invloed willen hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.

op een Koninkrijksconferentie in 2025.[139] Ook in het verleden zijn voornemens uitgesproken en aanbevelingen gedaan om het democratisch tekort te adresseren.[140]

Daarbij gaat het niet alleen om stemrecht. Zo adviseerde de Afdeling om vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om bijzondere gedelegeerden en Gevolmachtigde Ministers te laten deelnemen aan beraadslagingen van de Staten-Generaal (zie de grafiek hieronder).[141] In dat verband zou – gegeven de zeer grote afstand tussen Nederland en de Caribische landen – de mogelijkheid voor bijzondere gedelegeerden om vergaderingen digitaal bij te wonen kunnen worden verkend, alsmede het recht voor bijzondere gedelegeerden om ministers te ondervragen en interrumperen.[142]



Wat betreft algemene maatregelen van rijksbestuur kwamen de parlementen van de toenmalige Nederlandse Antillen, van Aruba en van Nederland in 2000 tot de aanbeveling om die voortaan aan hen voor te leggen, voordat zij worden vastgesteld.[143] Dit stelt de Koninkrijksregering in staat om eventuele (niet bindende) opmerkingen van de Staten in die

139 Kamerstukken I/II 2023/24, 33845, nr. 53, p. 7.

140 Voor een overzicht van aanbevelingen zie de Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, november 2009, alsmede bijlage 2 bij de voorlichting van de Afdeling advisering van 11 november 2016 betreffende het amendement van het lid Bikker c.s. over het toekennen van de bevoegdheid aan Statenleden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om een voordracht tot een voorstel van Rijkswet te kunnen doen, (W01.16.0217), Kamerstukken II 2016/17, 27570 (R 1672), nr. 20; M.M. Bense, 'Democratisch deficit in het Koninkrijk', in: P.P.T. Bovend'Eert en anderen (redactie), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 156-166.

141 De gegevens voor de grafiek zijn afkomstig van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

142 Voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50, punt 3.2.c.

143 Parlementair contactplan 2000, Kamerstukken I en II 1999/2000, 27198, nrs. 267 en 1, p. 5-6.

maatregelen te verwerken. Overigens zou dat in acute situaties een belemmering kunnen betekenen als (snel) ingrijpen door het Koninkrijk noodzakelijk wordt geacht.

Andere aanbevelingen gingen over de werkwijze van de Rijksministerraad. Zo adviseerde de Commissie Democratisch Deficit uit 2009 om in de Rijksministerraad jaarlijks een 'Staat van het Koninkrijk' vast te stellen.[144] Dat document zou dan kunnen worden behandeld in de Staten-Generaal, aangevuld met leden van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de Gevolmachtigde Ministers.

Gegeven de voortdurende discussie over het democratisch tekort is het de vraag of daar nog veel nieuwe inzichten aan kunnen worden toegevoegd. Veeleer ligt het voor de hand om nu tot handelen over te gaan. Dit lijkt echter, afgezien van een toenemend aantal bijzondere gedelegeerden in de Staten-Generaal,[145] nog niet te gebeuren. Een eenvoudige oplossing zou zijn om de ingezetenen van de Caribische landen actief kiesrecht te geven voor het orgaan dat wetten vaststelt die ook voor hen gelden.[146]

Toekenning van actief kiesrecht kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo zou er een afzonderlijk Koninkrijksparlement kunnen worden ingesteld met eigen verkiezingen, of er zou een Koninkrijksparlement kunnen worden ingesteld, waarbij de Tweede en Eerste Kamer zouden fungeren als kiesdistrict voor het land Nederland, en waarbij de Caribische landen een of meer eigen kiesdistricten zouden kunnen vormen. Dergelijke oplossingen verdienen geen aanbeveling: zij roepen complexe vragen op en zijn alleen te realiseren zijn door wijziging van de Grondwet en het Statuut.

De Afdeling wijst op een eenvoudiger oplossing, die te bereiken is zonder de Grondwet of het Statuut te veranderen. Die oplossing houdt in dat het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer niet langer wordt uitgesloten voor de Nederlanders die wonen in de Caribische landen; en dat deze Nederlanders meestemmen voor de Eerste Kamer.[147] Een aanpassing van Nederlandse wetgeving is voldoende.

Het kan zo zijn dat er aanvankelijk weinig belangstelling bestaat voor de uitoefening van dit kiesrecht. Dit is op zichzelf geen valide argument tegen het kiesrecht. De opkomst onder kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland was bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement volgens schattingen slechts 5,4 procent.[148] Dit is echter

144 Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, 11 november 2009, p. 21-27.

145 A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 158.

146 Zie in deze zin reeds de Commissie democratisch deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk. Democratische legitimiteit van besluitvorming en controle op Koninkrijksniveau*, november 2009, p. 48-54.

147 Het kiesrecht voor de Eerste Kamer kan worden vormgegeven door het instellen van een of meer kiescolleges, zoals nu al het geval is voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zie artikel 55, tweede lid, van de Grondwet.

148 Kamerstukken I 2019/20, 35418, C, p. 2-3. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba was de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 slechts 23 procent. Zie T. Verheul & C. van Gennip (in opdracht van Rijksdienst Caribisch Nederland), *Onderzoeksrapport Tweede Kamerverkiezing 2023 Caribisch Nederland. Kwantitatief onderzoek naar de effecten van de voorlichtingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezing Caribisch Nederland 2023*, 20 maart 2024, p. 33.

geen reden geweest om het belang van het kiesrecht voor deze groep Nederlanders in twijfel te trekken.

Bovendien is in de Caribische context niet uit te sluiten dat de opkomst er na verloop van tijd zal stijgen, zeker wanneer politieke partijen uit Den Haag campagne gaan voeren in de Caribische landen, wanneer lokale Caribische politici meer belangstelling krijgen om zich kandidaat te stellen voor een positie in de Staten-Generaal, en als Caribische kiezers (in de landen én op de eilanden) zich meer erkend en betrokken gaan voelen. Het kiesrecht zou zo uiteindelijk kunnen leiden tot meer onderling begrip en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk.

b. Caribische invloed in autonome aangelegenheden van het land Nederland

Het voornaamste bezwaar tegen deze oplossing is dat de ingezetenen van de Caribische landen hiermee invloed krijgen in de autonome aangelegenheden van het land Nederland, met als doel om hen zeggenschap te geven over rijkswetsvoorstellen, die slechts 2 à 3 procent vormen van het totaal aantal wetsvoorstellen.[149] De Afdeling onderkent dat het inderdaad gaat om een beperkt aantal wetsvoorstellen dat van toepassing is op de Caribische landen van het Koninkrijk. Wel zijn hierbij de volgende twee kanttekeningen te plaatsen:

1. De Staten-Generaal is het parlement van het land Nederland, maar feitelijk ook van het Koninkrijk. Zij beslissen, anders dan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, direct mee over rijkswetten. Daarnaast is ook op andere wijzen de invloed van het Nederlandse parlement op de landen sterk toegenomen, denk bijvoorbeeld aan de landspakketten en de coronasteun.

2. Verder vormen de ingezetenen van de Caribische landen maar een gering deel van de totale koninkrijksbevolking en oefenen zij ook nu al invloed uit op interne Nederlandse aangelegenheden via de verkiezingen voor het Europees Parlement. Daar komt bij dat zij op dit moment al het passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer hebben en dat een deel van de Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen – voor zover zij tien jaar in Nederland hebben gewoond of in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn – ook het actieve kiesrecht al heeft. In dit licht lijken de gevolgen van toekenning van het kiesrecht aan alle Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen voor het Nederlandse democratische bestel te overzien.

   In de afweging van de argumenten die pleiten voor toekenning van het actief kiesrecht en de bezwaren die daartegen kunnen worden ingebracht, meent de Afdeling dat de bezwaren niet van zodanig gewicht zijn dat deze moeten prevaleren. De symbolische waarde van het actief kiesrecht voor Nederlandse inwoners van de Caribische landen kan niet worden overschat.

149 Informatie over de periode 2010 tot en met 2023, op verzoek verstrekt door de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

c. Positie van de Gevolmachtigde Ministers

Tot slot ziet de Afdeling aanleiding om enkele aanbevelingen te doen over de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad. Hoewel zij, zoals eerder uiteengezet, niet direct verantwoording verschuldigd zijn aan een van de parlementen, behartigen zij uiteindelijk wel de Caribische belangen in de Rijksministerraad. Dat is geen eenvoudige opgave, gegeven de getalsmatige verhoudingen binnen de Rijksministerraad, waarin zij een minderheid vormen en de Nederlandse ministers in de meerderheid zijn.

Het is belangrijk dat de landsregering een kandidaat benoemt met voor de zwaarte van de functie passende eigenschappen. Het moet iemand zijn die de problemen in eigen land kent en op de hoogte is van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Daarnaast is van belang dat de Gevolmachtigde Minister goed wordt ondersteund en voldoende tijd krijgt om gezag en positie te verwerven en een netwerk op te bouwen. Vanuit dat oogpunt verdient het aanbeveling om bij de vorming van een nieuw kabinet de zittende Gevolmachtigde Minister niet als vanzelfsprekend te vervangen maar te overwegen om, bij gebleken geschiktheid, diens mandaat te verlengen. Dat geeft de functionaris de kans om positie en gezag op te bouwen en te werken aan een netwerk.

Verder moeten de Gevolmachtigde Ministers binnen de Rijksministerraad voldoende gelegenheid krijgen om hun standpunten over het voetlicht te brengen. Constructies daarvoor zijn op dit moment de zogeheten onderraad voor Koninkrijksrelaties[150] en het 'intern appel'.[151] Dat laatste houdt in dat als een van de Gevolmachtigde Ministers zich tegen de meerderheid verzet, er 'voortgezet overleg' plaatsvindt tussen de minister-president, twee Nederlandse ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde.[152] Binnen dat overleg nemen de vertegenwoordigers van de betrokken Caribische regering een getalsmatig sterkere positie in dan in de voltallige Rijksministerraad. Feit blijft echter dat zij ook dan een minderheidspositie blijven vertolken. Om die reden adviseert de Afdeling om een concrete werkwijze te volgen die voldoende rekening houdt met de positie van de Gevolmachtigde Ministers.[153]

Een dergelijke werkwijze vereist allereerst dat de procedure van het intern appel niet wordt doorlopen direct aansluitend aan de Rijksministerraad waarin een geschilpunt is geconstateerd, maar op een later moment. Dit biedt ruimte voor herbezinning, onderling overleg en ruggenspraak, en biedt de regeringen van de Caribische landen gelegenheid

150 G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 49-50. Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500IV, nr. 50, punt 3.2.a, waarin de Afdeling adviseerde om binnen de Rijksministerraad een kerngroep aan te wijzen voor de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden.

151 Zie hierover de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 september 2011 inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk, (W04.11.0154), Kamerstukken II 2010/11, 32500IV, nr. 50, punt 3.2.a.

152 Artikel 12, derde lid, Statuut.

153 Zie hierover ook C.M.A.M. Duijf, 'Naar eigen orderegels voor de rijksministerraad', *Caribisch Juristenblad* 2020, p. 247-256.

om een minister of bijzonder gemachtigde aan te wijzen die deelneemt aan het voortgezet overleg.

Daarnaast zouden er procedurele afspraken kunnen worden gemaakt over meer tijd voor de behandeling van stukken in de Rijksministerraad. Stukken die behandeld worden door de ministerraad van het land Nederland moeten in beginsel zeven dagen voor de behandeling in de raad worden rondgezonden.[154] Voor de Rijksministerraad geldt dezelfde termijn. De Gevolmachtigde Ministers moeten echter bij het voorbereiden van een onderwerp in de Rijksministerraad meer procedurestappen zetten dan Nederlandse ministers: zij moeten hun eigen regering raadplegen en die regering zal op haar beurt – afhankelijk van het onderwerp – de Raad van Advies om advies moeten of willen vragen. Een termijn van zeven dagen is daarvoor onvoldoende.

4.4 Conclusie

De discussie over het democratisch tekort in de Caribische landen van het Koninkrijk loopt al lang, maar kan relatief eenvoudig worden opgelost door alle Nederlandse ingezetenen van de Caribische landen het actieve kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer te verlenen. Een wijziging van Nederlandse wetgeving volstaat. In de loop van de tijd zou het kiesrecht kunnen leiden tot meer onderling begrip tussen de landen en een betere basis voor samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk. Daarnaast zou de positie van de Gevolmachtigde Ministers in de Rijksministerraad kunnen worden verstevigd. In de verhoudingen binnen het Koninkrijk hebben zij immers een cruciale rol die op dit moment niet altijd wordt waargemaakt.

154 Artikel 9, tweede lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad.

05

Onafhankelijke beslechting van geschillen

5.1 Inleiding

In de Rijksministerraad kunnen vragen opkomen over de verdeling van bevoegdheden tussen het Koninkrijk en de landen. Is er wel aanleiding tot het uitoefenen van de waarborgfunctie? Hebben de Gevolmachtigde Ministers hun bevoegdheden in de Rijksministerraad wel kunnen uitoefenen? En is er wel echt sprake van taakverwaarlozing, op grond waarvan het Koninkrijk bevoegd is in te grijpen?

Binnen die Rijksministerraad vormen de ministers van het land Nederland een duidelijke meerderheid. Dat maakt het moeilijker om te komen tot een evenwichtige weging van de – soms tegengestelde – belangen van de vier landen in het Koninkrijk. Wel kan, bij een verschil van inzicht, de besluitvorming worden voortgezet met een kleiner aantal ministers, maar ook daarin heeft Nederland een (licht) overwicht.[155]

155 Artikel 12, derde en vierde lid, van het Statuut.

Conflict over een LGO-besluit
In 1997 verzetten de toenmalige Nederlandse Antillen en Aruba zich tegen een EU-besluit waarin de uitvoer van rijst en suiker naar de EU aanzienlijk werd beperkt. Zij betoogden dat dit besluit een economisch en financieel verdrag was, waaraan zij tegen hun wil niet kunnen worden gebonden.[156] De Nederlandse ministers waren het daar niet mee eens omdat het besluit volgens hen geen verdrag was, maar een besluit van de EU. Het voortgezet overleg ('intern appel') binnen de rijksministerraad mocht de Caribische landen niet baten: de Koninkrijksregering stemde in met het besluit.[157] De Raad van State van het Koninkrijk kwam tot de conclusie dat bij toekomstige LGO-besluiten consensus dient te worden bereikt tussen de landen van het Koninkrijk.[158]

Het Statuut bepaalt sinds 2010 dat er een regeling moet komen voor het behandelen van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Die regeling kan behulpzaam zijn bij het vinden van een goede balans bij besluitvorming in de Rijksministerraad. De regeling is nog niet tot stand gekomen, omdat de Caribische landen en Nederland het niet eens zijn over de vraag welke geschillen onder de regeling moeten vallen, welke instantie het geschil moet behandelen, en of die instantie een bindende beslissing neemt.

Zolang er geen algemene geschillenregeling is, blijven de Caribische landen stuiten op het overwicht van Nederland in het Koninkrijk en ontbreekt een onafhankelijke arbiter. Dat komt de samenwerking niet ten goede. Daarom doet de Afdeling enkele aanbevelingen voor de inrichting van de geschillenregeling.

5.2 Bemiddeling

De totstandkoming van een geschillenregeling is van groot belang voor de gelijkwaardige verhoudingen binnen het Koninkrijk. In het vervolg van dit hoofdstuk gaat de Afdeling hier nader op in. Maar nog belangrijker is het om te voorkomen dat het zover komt dat van een dergelijke regeling gebruik moet worden gemaakt. Het moment waarop er een concrete maatregel ligt waarover bij een geschilleninstantie kan worden geprocedeerd, is vaak immers de allerlaatste stap in al een langer durend conflict. Het is wenselijk om eventuele onenigheden al in een vroeg stadium te adresseren, om latere escalatie te voorkomen.[159]

156 Artikel 25 Statuut.

157 Zie J.J.J. Sillen, 'De geschillenregeling van artikel 12a Statuut', in: P.P.T. Bovend'Eert en anderen (redactie), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 51-52; HvJEU 11 februari 1999, C-390/95 P, ECLI:EU:C:1999:66 (Antillean Rice Mills).

158 Advies van 5 oktober 1998 over artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, (W01.98.0081), www.raadvanstate.nl en Bijvoegsel Staatscourant 13 november 2001, nr. 220.

159 Zo ook de memorie van toelichting bij artikel 12a, Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 6: "Geschillen tussen de landen, of tussen het Koninkrijk en een of meer landen kunnen ontstaan door verschillen van inzicht of belangenconflicten en soms blijkt een oplossing met de bestaande middelen niet eenvoudig te bereiken. Een effectieve behartiging van de gemeenschappelijke aangelegenheden wordt bevorderd door dergelijke geschillen niet te lang laten voortduren."

Met het oog hierop adviseert de Afdeling om niet alleen in te zetten op de totstandkoming van een geschillenregeling, maar ook ruimte te scheppen voor goed communicatie tussen het Koninkrijk en de landen. Daarvoor kunnen verschillende vormen worden gevonden. Van belang is daarbij in ieder geval dat bemiddeling geschiedt door voor de betrokken partijen aanvaardbare personen met kennis van de bestuurlijke verhoudingen en de lokale situatie.[160] In dit verband zou inspiratie kunnen worden geput uit het internationale recht, dat voorbeelden biedt van arbitrage- en conciliatiecommissies waarvan de leden ad hoc worden aangewezen door de betrokken landen.[161]

5.3 Wat is het probleem?

De Rijksministerraad bestaat uit de ministers van het land Nederland en de Gevolmachtigde Ministers van de drie Caribische landen. De Nederlandse ministers opereren in de regel op basis van een regeerakkoord en hebben het vertrouwen van een meerderheid binnen de Tweede Kamer. De drie Gevolmachtigde Ministers hebben een geheel eigen positie: zij vertegenwoordigen hun landsregering en opereren dus elk op basis van een mandaat vanuit hun eigen land. Wanneer de Rijksministerraad overlegt over een ontwerpregeling of een ontwerpbesluit is er een getalsmatig overwicht van de Nederlandse ministers.

Sinds 1954 kent het Statuut een regeling die dit overwicht moet compenseren, te weten het 'voortgezet overleg' (of intern appel) dat in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam.[162] Dit overleg wordt voorgezeten door de minister-president van het Koninkrijk. Van hem wordt een objectieve houding verwacht.[163] Feit is evenwel dat hij ook de minister-president van Nederland is. Het betekent dat Nederland binnen het voortgezet overleg nog steeds een meerderheid heeft.

Voor enkele soorten geschillen die zich in de Rijksministerraad kunnen voordoen, zijn er speciale geschillenregelingen op grond waarvan de landsregeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op kunnen komen tegen een besluit van de Koninkrijksregering, waarbij de Gevolmachtigde Ministers zijn overstemd. Maar een algemene regeling voor het oplossen van geschillen over de uitleg en toepassing van het Statuut en rijksregelgeving ontbreekt en dat werd en wordt als een gemis gezien. Daarom bepaalt het Statuut sinds 2010 dat er een algemene geschillenregeling moet komen.[164] Aan deze verplichting is nog steeds niet

160 Vergelijk artikel 8 Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen, met toelichting in Stcrt. 2023, 13947, paragraaf 5, onder 'Bemiddeling'.

161 Zie bijvoorbeeld het Pact van Bogotá, dat de geschillenbeslechting binnen de Organisatie van Amerikaanse Staten regelt. Ingevolge artikel XVII, eerste lid, benoemt elke partij twee arbiters, waarvan er één de nationaliteit van die staat mag hebben. Samen benoemen de partijen de vijfde arbiter, die voorzitter is.

162 Zie ook punt 4.3.c van dit advies.

163 W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957, p. 325.

164 Artikel 12a van het Statuut.

voldaan. Een voorstel uit 2018, dat de Rijksministerraad het laatste woord gaf,[165] is na Caribische weerstand in 2021 ingetrokken.[166] Afgesproken is dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten nu met een nieuw initiatief zullen komen.[167]

Zolang er geen algemene geschillenregeling is, zal bij discussie over de uitleg van Statuut en rijksregelgeving het overwicht van Nederland in de Rijksministerraad bepalend zijn. Er is geen onafhankelijke instantie die een oordeel kan vellen over een dergelijk geschil. De bestuursrechters van de landen (inclusief van Nederland) hebben geen wettelijke bevoegdheid om over deze geschillen te oordelen, en bij de burgerlijke rechters van de landen kan het Koninkrijk niet procederen omdat het geen rechtspersoon is.[168]

5.4 Geschilpunten rond de geschillenregeling

De geschillenregeling moet voorzien in het instellen van een onafhankelijke instantie die geschillen behandelt. De opvattingen tussen de landen over de uitwerking van die regeling verschillen op drie punten:

- Welke geschillen vallen onder de regeling?
- Moeten geschillen bindend worden beslist?
- Welke instantie behandelt de geschillen?

Deze drie vragen worden in het vervolg van deze paragraaf nader uiteengezet.

a. Welke geschillen vallen onder de regeling?

Artikel 12a van het Statuut regelt niet om welke geschillen het in de beoogde regeling moet gaan: dat zal in een rijkswet moeten worden bepaald. Ook de totstandkomings-geschiedenis biedt hierover weinig aanknopingspunten. Uit de parlementaire geschiedenis

165 Zie daarover de Afdeling advisering in het advies van 23 augustus 2017, (W04.17.0019/K), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 4, en in de voorlichting van 22 februari 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10.

166 Kamerstukken II 2021/22, 35099 (R2114), nr. 29.

167 Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), nr. R, paragraaf 6; Kamerstukken I/II 2023/24, 33845, nr. 53, p. 12.

168 Voorlichting van de Afdeling advisering van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52, punt 3; advies van 11 maart 2009, (W03.08.0566), Kamerstukken II 2008/09, 32018 (R1885), nr. 4, punt 5.d; H.G. Hoogers, 'Het Koninkrijk als rechtspersoon. Een verkenning', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2021, nr. 1, p. 20 e.v.; Kamerstukken I 2021/22, 35099 (R2114), nr. R. Als het ontbreken van procesbevoegdheid zou leiden tot een "niet aanvaardbaar gebrek aan rechtsbescherming", zou de burgerlijke rechter evenwel alsnog een oordeel kunnen vellen over handelingen van het Koninkrijk. Zie HR 3 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1163, *NJ* 1994/375 (*Staat/Medezeggenschapsraad Van Hall Instituut*), r.o. 3.3; L.C.J. van Apeldoorn, 'De privaatrechtelijke procesbevoegdheid van het Koninkrijk', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2021, nr. 3, p. 84.

blijkt alleen in algemene zin dat de geschillenregeling moet gaan over juridische geschillen tussen het Koninkrijk en de landen over de interpretatie van het Statuut.[169]

Een belangrijke vraag is of de geschillenregeling ruimte moet bieden om de rechtmatigheid van een rijkswet aan de orde te stellen in deze geschillenregeling. Het gaat dan om de vraag of een rijkswet in overeenstemming is met het Statuut. Eerder raadde de Afdeling af om de geschillenregeling hierover te laten gaan. Toetsing van rijkswetten, inclusief de goedkeuring van verdragen, zou namelijk in strijd zijn met het grondwettelijke uitgangspunt dat de rechter (rijks)wetgeving niet toetst aan de Grondwet, en in het verlengde daarvan aan het Statuut.[170] De Afdeling merkt op dat dit uitgangpunt momenteel ter discussie staat.[171]

Een andere vraag is of de geschillenregeling van toepassing kan worden verklaard op algemene maatregelen van rijksbestuur.[172] Het genoemde toetsingsverbod is daarop namelijk niet van toepassing. In Nederland kan zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter oordelen of een algemene maatregel van bestuur in strijd is met de Grondwet of het Statuut. Vanuit dit oogpunt is er naar het oordeel van de Afdeling advisering geen principieel bezwaar om algemene maatregelen van rijksbestuur onder de werkingssfeer van de geschillenregeling te brengen.

Voor het overige kunnen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen zich voordoen bij concrete besluiten van de Koninkrijksregering om in te grijpen in het landsbestuur. Op dit moment kan hierbij in het bijzonder worden gedacht aan twee categorieën:

Geschillen over taakverwaarlozing of over voortzetten van het financieel toezicht
Als de Koninkrijksregering van oordeel is dat een landsregering haar taak verwaarloost, kan zij voor het desbetreffende land een voorziening treffen, dan wel een bindende aanwijzing aan de gouverneur of de landsregering geven.[173] Tegen sommige van deze aanwijzingen en voorzieningen, namelijk waar het gaat om het toezicht op de financiën en de uitvoering van

169 Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 6, p. 9. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 11, p. 2; voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 3.3.

170 Zie artikel 120 Grondwet en de voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 3.4.a.

171 Hoofdlijnenbrief van de regering over constitutionele toetsing van 1 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 16.

172 In het bijzonder kan gedacht worden aan de algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51, eerste lid, van het Statuut, die een taakverwaarlozingsregeling bevat.

173 Artikel 51 Statuut; artikel 15 Reglementen voor de Gouverneurs; artikel 13, 14, 16, 20 en 24 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 38 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten; artikel 2, 12, 13, 15, 18 en 20 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39). Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 17 september 2015 over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, (W04.15.0112), Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52, punt 2.c. Bij de Tweede Kamer ligt momenteel de Rijkswet Aruba financieel toezicht (Kamerstukken 36032 (R2162)). Zie daarover het advies van de Afdeling advisering van 10 maart 2021, (W04.20.0423), Kamerstukken II 2021/22, 36032 (R2162), nr. 4.

de landstaken die Curaçao en Sint Maarten bij hun verzelfstandiging in 2010 hebben gekregen, kan de landsregering beroep instellen. Het beroep wordt dan behandeld door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk: de Afdeling hoort partijen en stelt een ontwerpbesluit op voor de Koninkrijksregering.[174]

Geschillen over landsbesluiten
Als de landsregering een regeling wil vaststellen of een besluit wil nemen dat in strijd is met een hogere regeling, kan de Koninkrijksregering – al dan niet door tussenkomst van de Gouverneur – verhinderen dat deze regeling of dit besluit tot stand komt.[175] Als een regeling of besluit al tot stand is gebracht, kan de Koninkrijksregering ze op een later moment nog schorsen en vernietigen.[176]

De Afdeling adviseert om de geschillenregeling in ieder geval over deze twee categorieën besluiten te laten gaan.[177] Het zijn namelijk vooral concrete handelingen van de Koninkrijksregering waarbij het overwicht van de Nederlandse ministers aan de orde is, en die om die reden de gemoederen in de Caribische landen sinds 10 oktober 2010 hebben beziggehouden.

b. Moeten geschillen bindend worden beslist?

Het voorstel voor een geschillenregeling uit 2018, waarin de opvattingen van de Nederlandse regering waren uitgewerkt, hield in dat geschillen zouden worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk, maar dat de Rijksministerraad daarover uiteindelijk zou beslissen. De Rijksministerraad zou daarbij kunnen afwijken van het oordeel van de Afdeling voor zover zwaarwegende gronden daartoe aanleiding zouden geven.[178] De Caribische landen gingen hiermee niet akkoord. Zij bepleitten dat het geschil niet door de rijksministerraad, maar daadwerkelijk door een onafhankelijke instantie moet worden beslist.[179]

174 Artikel 26 en 27 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten; artikel 24 en 25 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba (Afkondigingsblad van Aruba 2015, no. 39); artikel 39 en 40 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten. De Afdeling heeft hiervoor een bijzondere commissie Kroongeschillen ingesteld die handelt op basis van het procesreglement rijksbestuursgeschillen, Stcrt. 2015, 45961. Zie de voorlichting over het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen van 10 mei 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10, punt 4.

175 Artikel 44, eerste lid, Statuut; artikel 21 Reglementen voor de Gouverneurs.

176 Artikel 50 Statuut en artikel 22 Reglementen voor de Gouverneurs; zie ook artikel 17 Reglementen van de Gouverneurs.

177 Mocht er los van deze concrete maatregelen discussie ontstaan over de uitleg van het Statuut, dan bestaat er uiteraard de mogelijkheid tot het vragen van een voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

178 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 2. Zie hierover o.m. H.G. Hoogers, 'De Rijkswet Koninkrijksgeschillen: de *Werdegang* van een wetsvoorstel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, p. 354 e.v.

179 Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 19.

De Afdeling merkt op dat een regeling waarbij de beslissing over rechtsvragen uiteindelijk wordt genomen door de Rijksministerraad niet in overeenstemming is met het doel van de geschillenregeling. Het overwicht dat de Nederlandse ministers in de Rijksministerraad hebben, blijft dan immers bepalend. Wil men dit bevredigend oplossen, dan zal het antwoord dat door de geschilleninstantie op rechtsvragen wordt gegeven bindend moeten zijn.

Het geschil kan echter ook betrekking hebben op beleidsvragen, die in het bestuursrecht ook wel worden aangeduid als vragen over de doelmatigheid. Het antwoord op zulke vragen zal moeten worden overgelaten aan de Koninkrijksregering zelf, het politieke orgaan dat verantwoordelijk is. Veelal zal een geschil als bedoeld in artikel 12a van het Statuut een vraagstuk betreffen waar zowel rechtsvragen als beleidsafwegingen in het geding zijn. Voor die gevallen kan worden bepaald dat het oordeel van de geschilleninstantie over beleidsafwegingen zal gelden als een advies waarvan alleen op zeer zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. In de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en twee andere hiervoor genoemde regelingen[180] is een dergelijk voorziening opgenomen, waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bindend oordeelt over rechtmatigheid en een zwaarwegend advies geeft over beleidsmatige aspecten.

c. Welke instantie behandelt de geschillen?

De Nederlandse regering heeft, zoals hiervoor ter sprake kwam, gepleit voor een adviserende rol van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. De Caribische landen lijken voorstander te zijn van een onafhankelijke rechter.[181] Daarbij zijn in de loop van de tijd verschillende mogelijkheden genoemd: de Hoge Raad,[182] een in te stellen onafhankelijk Gemeenschappelijk Hof voor Geschillenbeslechting,[183] de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[184] of een nieuw in te stellen afdeling bij de Raad van State van het Koninkrijk.[185]

De Afdeling advisering wijst op het volgende. Rechters moeten in staat worden geacht een aan hen voorgelegd geschil bevredigend te beslissen, vooral als het gaat om kleine aantallen zaken waaraan men, gelet op het gewicht van de zaken, ruim tijd zal besteden. Indien een rechter dient te oordelen, verdient het de voorkeur te kiezen voor een college

180 Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba en Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

181 Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nrs. 9, p. 8, 19 en 34; Kamerstukken II 2014/15, 33845, nr. 9, p. 3-4; brief van de Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten aan de vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 juni 2019 betreffende de positie van Sint Maarten voor het rondetafelgesprek geschillenregeling op 29 mei 2019.

182 Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3. De Hoge Raad heeft in Koninkrijksverband al een functie als cassatierechter, zie artikel 23 van het Statuut in samenhang met de Rijkswet cassatierechtspraak.

183 Kamerstukken Staten-Generaal, 2014/15, 33845, nr. 9, p. 3.

184 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 15.

185 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 25.

dat ervaring heeft met bestuursrechtelijke geschillen; in artikel 12a van het Statuut gaat het immers om geschillen tussen bestuursorganen. Daarbij moet worden bedacht dat rechters zich alleen over de rechtmatigheid van een besluit zullen uitlaten, niet over de beleidsmatige aspecten ervan.

Een andere optie is om de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aan te wijzen als geschilleninstantie.[186] Veel van de hierboven onder punt 5.3.a genoemde (ontwerp)besluiten van de Koninkrijksregering worden op dit moment reeds voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Dit geldt niet alleen voor voorstellen van rijkswet en ontwerp-algemene maatregelen van rijksbestuur, maar ook voor verschillende (ontwerp-)koninklijke besluiten waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in de landen.

Het advies van de Afdeling is zoals gezegd bindend voor zover het rechtmatigheids-oordelen bevat, en zwaarwegend voor zover het de andere aspecten van een besluit betreft.[187] De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bestaat, zoals algemeen bekend is, uit de leden van de Afdeling advisering van de Raad van State van Nederland en drie staatsraden uit de drie Caribische landen, elk benoemd in overleg met de regering van het betrokken land.

In het voorstel uit 2018 stelde de Nederlandse regering voor om al deze besluiten waarin de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk al een rol heeft, uit te sluiten van de algemene geschillenregeling.[188] Echter, overwogen zou ook kunnen worden om de bestaande procedures waarbij de Afdeling advisering over deze besluiten wordt gehoord, op te nemen in de algemene geschillenregeling.[189] Deze benadering zou tegemoet kunnen komen aan zowel de Caribische wens om juridische aangelegenheden onafhankelijk en bindend te beslechten, als de Nederlandse wens om politiek-bestuurlijke geschillen aan een geschilleninstantie te kunnen voorleggen.[190]

De Afdeling merkt op dat de behandeling van een geschil soepeler en efficiënter zal verlopen als de geschilleninstantie reeds functioneert (en dus niet hoeft te worden ingesteld) en als de leden van die instantie gewend zijn om met elkaar nauw samen te werken. Gelet op de ervaringen uit het verleden zal het immers om een klein aantal

186 Zie hierover de voorlichting van de Raad van State van 11 november 2010 over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk, (W03.10.0370), punt 4.1; voorlichting over het voorstel van Rijkswet Koninkrijksgeschillen van 10 mei 2019, (W04.19.0051), Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 10, punt 4.

187 Althans voor zover het gaat om besluiten op grond van de Rijkswet financieel toezicht, de Landsverordening tijdelijk financieel toezicht Aruba, en de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten.

188 Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 3, p. 7.

189 Nader zou kunnen worden verkend of in gevallen waarin de Afdeling advisering al vooraf adviseert, een geschil ook in dat stadium (met de adviesaanvraag) zou moeten worden voorgelegd, om een 'dubbele pet' (advisering vooraf en geschillenbeslechting achteraf) te voorkomen.

190 P.R.J. Comenencia, *Verdeeld Koninkrijk. Pleidooi voor nieuw elan in Koninkrijksrelaties*, Utrecht: Eburon 2020, p. 97.

geschillen gaan. Dat pleit tegen het instellen van een apart college. De oprichting van een aparte derde Afdeling van de Raad van State ontmoet hetzelfde bezwaar.[191]

5.5 Conclusie

De Koninkrijkswetgever is verplicht om een geschillenregeling in te voeren voor geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Voor bepaalde geschillen is al een regeling getroffen. Daarin geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk een oordeel dat, voor zover het gaat om rechtsvragen, bindend is, en voor zover het beleidsafwegingen betreft, zwaar moet worden gewogen.

Op voorhand wijst de Afdeling op het belang van een goed gesprek om escalatie te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te gaan en er samen uit te komen, bijvoorbeeld door bemiddeling.

De Afdeling adviseert om de algemene geschillenregeling in ieder geval te laten gaan over concrete besluitvorming waarmee de Koninkrijksregering ingrijpt in het bestuur van de landen, en om ervoor te zorgen dat de juridische aspecten van een geschil bindend kunnen worden beslecht. Daarnaast zou kunnen worden bepaald dat het standpunt van de geschilleninstantie over beleidsvragen zal hebben te gelden als een advies waarvan alleen op (zeer) zwaarwegende gronden kan worden afgeweken. Op die manier kan het overwicht van Nederland binnen de Rijksministerraad worden gecompenseerd.

Op de vraag welke instantie als geschilleninstantie moet worden aangewezen, zijn verschillende antwoorden denkbaar, variërend van een rechterlijke instantie tot de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. Maar als ook over beleidsafwegingen moet worden geoordeeld, is een rechterlijke instantie niet geschikt. De Afdeling adviseert om hoe dan ook aan te sluiten bij een bestaande instantie en niet, zoals eerder is voorgesteld, een apart college of een aparte Afdeling te creëren. De behandeling van een geschil zal zo soepeler en efficiënter kunnen verlopen.

191 Zie verder hierover de brief van de vice-president van de Raad van State aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 september 2019, bijlage bij Kamerstukken I 2019/20, 35099 (R2114), B.

06

Slotbeschouwing

In een advies van twintig jaar geleden naar aanleiding van het vijftigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk stelde de Raad zich de vraag wat het Statuut kan betekenen voor de burgers van het Koninkrijk. Er is aandacht nodig voor vraagstukken van internationale criminaliteit, sociaaleconomische ontwikkeling, versterking van het bestuur en realisering van de rechten van de mens, zo werd toen geconcludeerd.[192] Nu, twintig jaar later, zijn die vraagstukken onverminderd relevant.

Deze vraag – wat is de betekenis van het Statuut voor de burger? – zou nog steeds centraal moeten staan. Bij alle discussies over taken en bevoegdheden, over autonomie en gezamenlijke verantwoordelijkheid, zal het uiteindelijk moeten gaan om de vraag wat dit alles bijdraagt aan het welzijn van de inwoners van het Koninkrijk. Wat het betekent voor goed onderwijs, voor het tegengaan van armoede, voor een veilige en gezonde omgeving. Het is mede om die reden dat de Afdeling nu, net als twintig jaar geleden, niet pleit voor wijziging van het Statuut: discussies over wijziging van de staatkundige structuren leiden af van het aanpakken van concrete problemen.

De andere reden om binnen de bestaande kaders van het Statuut verder te werken, is dat het Statuut een flexibel document is. Het stamt weliswaar uit een tijd waarin we ons niet meer herkennen, maar het biedt goede mogelijkheden om bevoegdheden en instrumenten uit te leggen en toe te passen op een wijze die past bij de huidige tijd en bij de gedaante waarin de problemen zich nu aan ons voordoen.

Met de opheffing in 2010 van het land Nederlandse Antillen is het bestuur in de Caribische landen nog kleinschaliger geworden dan het al was. De drie Caribische landen zijn met hun huidige schaal niet altijd opgewassen tegen de problemen waarmee zij worden geconfronteerd. Soms is ook sprake van onwil en cliëntelisme. Die onwil of dit onvermogen kan aan de kant van Nederland leiden tot ergernis en vervolgens tot het activeren van de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk. Het Koninkrijk heeft sinds 2010 vaker dwingend ingegrepen in de Caribische situatie en is ook enkele keren ruimhartig financieel bijgesprongen, zij het onder strenge voorwaarden. Dit soort optreden kan bij de Caribische landen leiden tot weerstand en tegenwerking.

Als de problemen in een van de Caribische landen ernstig zijn en als het landsbestuur zelf die problemen niet wil of kan oplossen, moet het mogelijk zijn om van Koninkrijkswege

192 Advies van 10 december 2004, (W04.04.0425), Kamerstukken II 2005/2006, 30300 IV, nr. 26.

effectief in te grijpen. Maar zulk ingrijpen moet uitzondering zijn: het is de stok die nadrukkelijk achter de deur staat en die alleen in uitzonderlijke gevallen achter die deur vandaan komt. Bij het dagelijks oplossen van problemen is van veel groter belang dat de landen van het Koninkrijk elkaar weten te vinden in goede samenwerking; samenwerking die tot doel heeft de maatschappelijke problemen op te lossen maar er mede op gericht is de beperkingen die inherent zijn aan het insulaire en kleinschalige karakter van de Caribische landen te overbruggen en de kwaliteit van het landsbestuur te versterken.

Bij die samenwerking staan dan niet de formele bevoegdheden van de landen of van het Koninkrijk centraal, maar de problemen van burgers die men samen op wil lossen. Met zulke samenwerking is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan, via de landspakketten en de Tijdelijke Werkorganisatie. Het verdient aanbeveling de ervaringen die daarbij zijn opgedaan te evalueren en de goede elementen een meer structurele basis te geven.

Omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt, geeft de Afdeling in overweging om te beginnen bij de fundamenten: onderwijs en armoedebestrijding. Door verbeteringen op deze twee terreinen, wordt het maatschappelijk fundament verstevigd ten eerste voor een beter functionerende democratie, met een goed geïnformeerde *civil society*, en ten tweede voor een beter opgeleide beroepsbevolking die de economie kan versterken.

Toch is ook aandacht voor staatkundige en juridische vraagstukken nodig, namelijk als die vraagstukken de samenwerking tussen de landen hinderen. Er spelen al geruime tijd enkele van die vraagstukken, waarvan het goed zou zijn als ze op afzienbare termijn worden opgelost. In dit advies zijn daartoe enkele aanbevelingen gedaan.

Zo is het van belang dat de samenwerking tussen de landen een bruikbare juridische basis heeft, ook op de gebieden waarop de landen autonoom zijn. Hiervoor biedt het Statuut het instrument van de (consensus)rijkswet. Het zal helder moeten zijn dat de landen niet tot zo'n rijkswet gedwongen kunnen worden, maar vrij kunnen instemmen. Tegelijk moet duidelijk zijn dat zo'n regeling, waarbij partijen over en weer verplichtingen aangaan, niet vrijblijvend kan zijn. Als er een heldere balans is tussen autonomie en gezamenlijkheid, tussen overeenstemming en zelfbinding, hoeft er geen huiver te zijn bij de Caribische landen om met rijkswetten een sterke basis neer te leggen voor samenwerking. In een aantal gevallen kunnen de landen ook een andersoortige ("vormvrije") onderlinge regeling treffen.

Bij een gelijkwaardige uitwerking van het burgerschap past dat alle Nederlanders kiesrecht hebben voor het parlement dat voor hen wetten vaststelt. Honderd jaar nadat algemeen kiesrecht werd ingevoerd in het Europees deel van Nederland en bijna veertig jaar nadat Nederlanders in het buitenland kiesrecht kregen voor de Tweede Kamer, is het nu een goed moment om actief kiesrecht toe te kennen aan alle Nederlanders, ongeacht waar zij wonen.

De ongelijke grootte van de landen werkt door in de besluitvorming binnen de Rijksministerraad. Het is logisch en onvermijdelijk dat het gewicht van het land Nederland zwaarder weegt dan dat van de andere landen, maar dat gewicht zou niet per definitie de doorslag moeten geven. Het is daarom van belang dat er een onafhankelijke instantie

wordt aangewezen die vraagstukken over de uitleg van het Statuut behandelt en daarover een oordeel geeft dat op juridisch vlak bindend is en op bestuurlijk vlak voldoende gewicht in de schaal legt om het geschil op te lossen. Zulke geschillen zullen zich overigens minder snel voordoen als de Gevolmachtigde Ministers goed berekend zijn op hun taak en met voldoende gezag kunnen opereren en als er meer ruimte komt voor de behandeling van koninkrijkskwesties in de Rijksministerraad.

Als deze staatkundige vraagstukken worden opgelost, is de weg vrij voor de landen om op een meer evenwichtige manier en in een betere verstandhouding met elkaar samen te werken. Aldus komen de directe en dagelijkse problemen van burgers, zoals het hoort, op de eerste plaats.

Bijlage: Gesprekspartners

In de diverse stadia van de totstandkoming van dit advies heeft de Afdeling advisering gesproken met verschillende experts en betrokkenen bij het Koninkrijk. Met hen is uitgebreid van gedachte gewisseld over de thema's van dit advies. De Afdeling advisering dankt alle gesprekspartners voor hun bereidwillige medewerking.

Gesproken is met de volgende instanties en personen:

- Zowel in de beginfase als in een verder gevorderd stadium heeft er een rondetafelgesprek plaatsgevonden met de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de zusterorganisaties van de Raad van State.
- In de verkennende fase is ook gesproken met de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en met de directeuren van de kabinetten van de Gouverneurs.
- Er zijn daarnaast twee rondetafelgesprekken georganiseerd met verschillende experts en voormalig bestuurders uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Ook is met enkele experts individueel gesproken.
- Er is gedurende het adviestraject meermaals gesproken met ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft op verzoek feitelijke informatie verstrekt.

Naast deze gesprekken is er een enquête uitgezet onder deskundigen en voormalig bestuurders die betrokken zijn (geweest) bij het Koninkrijk. Hierin werden zij gevraagd naar hun inzichten ten aanzien van de in het advies behandelde thema's. Daarnaast is ruim geput uit de vele wetenschappelijke en andere publicaties over het Koninkrijk en uit eerdere adviezen en voorlichtingen.

Resumen

Introduccion

'Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden' ta regla e structura basico di Reino y e relacionnan formal entre e paisnan cu ta forma parti di dje. Na 1954 e representantenan di e tempo aya di Hulanda, Antias Hulandes y Surnam a firma Statuut. E firmamento aki ta sumamente memorabel, pasobra e momento ey a despedi oficialmente di e structura colonial cu tabata consisti di e 'Madre Patria' Hulanda y e colonianan ultramar.

Den setenta aña hopi cos a cambia. Na 1975 Surnam a bira independiente y na 1986 Aruba a bira un pais autonomo dentro di Reino, los for di Antias Hulandes. Na 2010 a desmantela Antias Hulandes. For di e tempo ey tres isla Caribense tin e status di 'pais autonomo': Aruba, Corsou y Sint Maarten. E otro tres islanan – Bonaire, Sint Eustatius y Saba – a keda como 'municipio special' bou di hala di Hulanda, e di cuater pais di Reino.

Aprecio y desconfiansa

Setenta aña despues di realisacion di Statuut sigur a logra exito. Nivel di bida den e paisnan Caribense ta mas halto cu den mayoria pais cercano y e habitantenan ta aprecia e bentahanan di Reino. P'esey apenas tin animo pa bandona Reino, aunke e paisnan Caribense ta duna hopi balor na nan autonomia. Na mes momento ta bisto cu pa gran parti desconfiansa ta domina e relacionnan den Reino. E paisnan Caribense regularmente ta considera e conducta di Reino (òf Hulanda) como (demasiado) fuerte y autoritario, cu tiki consideracion pa e circunstancianan local y insuficiente respet pa nan autonomia. Reino (of Hulanda) regularmente ta mustra e paisnan autonomo cu nan no ta logra soluciona e problemanan cu nan ciudadanonan ta confrontando suficientemente, manera pobresa, abandono prematuro escolar y criminalidad. Parcialmente por atribui e problemanan aki na impotencia gubernamental y falta di boluntad administrativo.

En breve, tin tencion den Reino. E Seccion Consultativo di 'Raad van State' di Reino ta cuminsa e conseho aki cu un contemplacion general cu ta toca e diferente causanan di esaki. E structura di Reino, caminda sin duda Hulanda tin mas peso, den cierto sentido ta haci tencion inevitabel. Ta bin acerca cu den e ultimo decadanan dependencia di e paisnan Caribense di Hulanda a aumenta fuertemente. For di 1954 e tareanan gubernamental a bira hopi mas pisa, entre otro pa motibo di desaroyonan internacional. Debi na nan tamaño chikito, e paisnan Caribense no por eherce e tareanan aki completamente riba nan propio forsa.

E relacionnan tenso den Reino no ta causa unikamente pa e desbalance entre e paisnan. Tin tambe causanan mas profundo cu no por elimina cu algun medida. Mas en particular por mustra riba e historia colonial y e pasado di sclavitud, cu ta influencia e generacionnan actual tambe. Den e sentido ey e trayecto cu a inicia cu e disculpanan di tanto Rey Willem-Alexander como e minister-president di Hulanda pa loke ta e punto ey, ta duna speransa. For di e momento ey por papia di un cambio den e espirito di tempo, di moda cu hende ta anda di otro manera cu pasado. Esaki ta crea oportunidad pa enfrenta futuro hunto mas constructivo; esey hustamente ta tema di e conseho aki. P'esey awor ta un bon momento pa paso a paso implementa medida cu ta mehora e cooperacion entre e paisnan.

Statuut keto bay relevante

For di 1954 mundo a transforma drasticamente, mientras cu Statuut apenas a cambia. Esey ta plantia e pregunta si e ta relevante ainda. Seccion Consultativo di 'Raad van State' sigur

ta mira su relevancia. E criterionan basico den Statuut – autonomia local, bon gobernacion, derecho humano, defensa colectivo, cooperacion y asistencia mutuo – te ainda ta di gran balor. Ademas Statuut ta brinda bon puntonan di salida y instrumentonan pa crea formanan di cooperacion. Esaki kiermen cu por drecha asunto sin cambio di Statuut. Loke si ta necesario ta pa lesa Statuut y su splicacion oficial for di 1954 cu e bril di 2024: nan no ta documentonan statico, pero nan mester haya nan nificacion den e contexto actual.

E conseho aki

E conseho aki ta formula dos punto di salida pa futuro di nos Reino, esta 'cooperacion constructivo y asistencia mutuo' y 'contribucion na relacionnan mas ekilibra y comprencion mutuo'. Conseho na e partnernan den Reino ta pa uza e puntonan di salida aki como guia den nan actuacion.

E siguiente capitulonan ta amplia riba e puntonan di salida aki den un analisis y recomendacionnan concreto tocante diferente cuestion cu ta hunga un papel den Reino: salvaguardia derechonan humano y bon gobernacion (punto 2), i leynan di consenso den Reino y otro areglonan mutuo como base pa cooperacion (punto 3). Pa logra mas equilibrio den e relashonnan, nos ta bini cu proposicionnan pa reduci e deficit democratico (punto 4) y como punto final sugerencianan pa un areglo pa laga un instancia independiente resolve cierto disputa administrativo entre Reino y e paisnan (punto 5).

Pa esaki no ta necesario pa cambia Statuut of Constitucion. E tempo y energia cu lo a hinca den cambio di Statuut, por uza miho si utilisa e posibilidadnan amplio cu Statuut ta ofrece awor caba, di un forma mas efectivo pa coopera pa atende problemanan social.

Derechonan humano y bon gobernacion: di intervencion unilateral pa cooperacion constructivo

Problemanan social

Sea ta pobresa, abandono escolar prematuro y e analfabetismo funcional of polucion di medioambiente, tencion geopolitico, criminalidad internacional y acogida di refugiado: e problemanan social den e paisnan Caribense di Reino ta grandi y diverso. Hopi di e asuntonann aki e paisnan no por soluciona riba nan propio forsa. Esaki ta pa motibo di e escala chikito cu ta pone cu nan capacidad di manejo i di ehecucion ta hopi limita. Hopi bes nan ta carece suficiente medio den termino di conocemento, personal y placa. Tambe mester realisa cu ta trata di paisnan relativamente hoben cu ainda ta na cuminsamento di nan desaroyo. Aparte di impotencia, lamentablemente falta boluntad tambe: pa motibo di corupcion, clientelismo y otro cuestion di integridad no semper ta bisto cu e problemanan social ta halto riba cada ken su agenda. P'esey ta di gran importancia pa e paisnan Caribense di Reino tuma nan propio responsabilidad na serio, poniendo e gobernacion publico na ordo y mantene asina. Ademas ta necesario pa coopera constructivamente, hunto cu otro y cu Hulanda.

Bon gobernacion y respet pa derecho humano ta conceptonan abstracto, pero aki no ta bay pa hiba un discusion academico. E cuestionnan social menciona anteriormente tin un laso directo cu derecho humano, manera e derecho di enseñansa of e derecho di un ambiente di bida sano. Y e calidad y efectividad di gobernacion publico tin influencia directo riba servicio publico y bienestar di e ciudadanonan. Sea ta trata di cuido di salud, enseñansa y combatimento di pobresa of di mantencion di orden publico y seguridad.

Responsabilidad comparti
Den Statuut tin un stipulacion special tocante cumplimento cu derechonan humano, seguridad huridico y bon gobernacion, cu ta indica cu esaki ta tareanan autonomo di gobierno: kiermen, e paisnan ta primeramente responsabel pa nan. Si un pais no por of no ke carga e responsabilidad aki, e ora ey Reino tin un responsabilidad agrega pa realisa esaki. E responsabilidad adicional aki nan ta yama e funcion di garantia. Asina aki Statuut ta regla un responsabilidad comparti pa cumpli cu derechonan humano, seguridad huridico y bon gobernacion.

Na realisacion di Statuut e concepto di bon gobernacion ainda no tabata delinea na un forma skerpi. E concepto aki a bira mas cla y mas amplio pa motibo di desaroyo di e principionan general di gobernacion adecua, desaroyo di e concepto basico internacional di 'good governance' y e cantidad creciente di tratado internacional (di derecho humano).

Di intervencion di Reino …
Aplicacion di e funcion di garantia por encera cu Reino ta interveni unilateralmente y compulsivo. Sinembargo, un intervencion asina ta aplicabel unicamente ora e pais en cuestion no a cumpli cu su responsabilidad y no ta apto ni dispuesto pa mehora e mes. Ademas, intervencion di parti di Reino no ta sin problema, pasobra e por stroba e relacionnan entre e paisnan. E paisnan por experencia un intervencion como un infraccion di nan autonomia.

… na caminda pa cooperacion mas intensivo
Gobierno di Reino mester keda dispuesto pa interveni ora esey ta realmente necesario. Pero ta masha importante pa preveni cu esey ta necesario. Tanto Reino como e cuater paisnan den Reino tin un responsabilidad den esaki. Por realisa e funcion di garantia di Reino tambe – y miho – si dentro di Reino y entre e paisnan Caribense traha efectivamente. Tin tur motibo pa esey, pasobra e peso administrativo di e paisnan Caribense individualmente ta hopi grandi y e forsa administrativo ta limita.
Mientrastanto Hulanda i e paisnan ta hayando experiencia valioso riba tereno di cooperacion den cuadro di e asina yama 'Landspakketten'. For di 2021 ta traha hunto riba reforma cu sosten financiero di Hulanda y cu lantamento di TWO (Organisacion Temporal di Trabou) cu ta sostene e proceso di ehecucion den e paisnan. Ta trata di reformanan riba tereno importante manera fortificacion di e economianan local, finansa publico sano, seguridad social, cuido di salud y enseñansa y fortificacion di e estado di derecho. Ta recomendabel pa evalua e 'paketenan' aki – cu awor ta di caracter temporal – rigurosamente y pa mira si por lanta un organisacion manera TWO riba nivel di Reino, of si por extende e TWO pa tal meta. Dipursi, riba terenonan importante manera enseñansa, economia y combatimento di pobresa mester haci esfuerso durante hopi aña pa alcansa mejoransa structural. Esey ta parce e caminda indica pa ancra cumplimento di derechonan fundamental, seguridad huridico y bon gobernacion di un forma structural. E problemanan social na e paisnan Caribense ta grandi y diverso. P'esey e recomendacion ta pa duna prioridad na cooperacion riba tereno di enseñansa y kombatimento di pobresa. Asina ta fortifica e base social pa un sosiedad civil activo y un economia mas fuerte.

Areglo mutuo y leynan di consenso di reino como base di cooperacion

Pa coopera riba base structural entre e (gobiernonan di e) paisnan, ta importante pa yega na palabracionnan y registra nan. Esey por inclui e metanan cu kier alcansa, e manera cu ta duna e cooperacion contenido y con ta financia y responsabilisa esaki. Den practica e paisnan ta traha hunto basa riba dos instrumento: areglonan mutuo di forma liber, cu tin mas e caracter di un convenio, y

leynan di consenso di Reino, cu conforme e procedemento mester di aprobacion di Parlamento Hulandes.

Leynan di consenso di Reino
E paisnan Caribense tin cierto reserva pa usa e instrumento di ley di consenso di Reino. Den nan bista e organonan Hulandes ta mucho dominante den realisacion di e leynan aki, di moda cu no por papia realmente di consenso. Ademas, den pasado no a determina den cada ley di consenso di Reino si por cancel'e unilateralmente.

En bista di e reserva cerca e paisnan Caribense pa entabla leynan di Reino nobo boluntariamente, ta deseabel pa palabra con pa yega na decision riba leynan di consenso di Reino: palabracionnan caminda e envolvimento y consenso di e paisnan Caribense durante e proceso legislativo ta garantisa. Asina ta cumpli cu e punto di salida di igualdad y comprencion mutuo.

E conseho aki ta haci algun sugerencia concreto pa aplica e procedemento di ley di Reino di tal manera cu no por yega na leynan di consenso di Reino riba asuntonan autonomo sin consentimento explicito di e gobiernonan di e paisnan y nan parlamento. Esaki ta contribui na realisacion di e leynan di consenso di Reino a base di consenso berdadero. Ademas ta conseha explicitamente pa regla den e leynan di consenso di Reino si por anula nan unilateralmente y – si ta asina – bou di cua condicion esey ta posibel.

E bentaha di ley di consenso di Reino ta cu esaki por contene stipulacionnan general obligatorio y ta conoce un structura fiho cu un procedemento cu ta encera garantia pa aporte di e paisnan Caribense. E ley di consenso di Reino ta brinda e base mas solido pa cooperacion constructivo cu – si ta aplica e recomendacionnan pa garantisa consenso continuo durante su realisacion – ademas ta legitima democraticamente pa medio di e aprobacion di e parlamentonan.

Areglonan mutuo di forma liber
Banda di e posibilidad pa traha cu otro a traves di leynan di consenso di Reino, por haci esey tambe via e areglo mutuo di forma liber. Statuut no ta regla nada encuanto su forma of contenido, y p'esey su forma ta liber. Esey ta haci'e un instrumento flexibel cu ta ofrece hopi posibilidad. Ta importante pa señala si cu reglanan obligatorio pa tur hende ta asuntu ku mester regla den ley; e areglo mutuo di forma liber no tin e autoridad ei, a menos cu e parlamentonan di e paisnan envolvi ta acepta esaki pa nan aprobacion den forma di ley.

Na e tumamento di decision encuanto ley di consenso di Reino e punto di mas gravedad ta cerca e organonan Hulandes. En cambio, na momento cu cera y cancela areglonan mutuo di forma liber e relacionnan ta mas igual. Ademas e areglo mutuo di forma liber ta adecua pa excelencia pa formalisa palabracionnan di cooperacion entre e paisnan Caribense.

Ambos instrumento ta brinda, pues, un base pa cooperacion, cada uno cu bentaha y desbentaha. Por amplia uzo di leynan di consenso di Reino si ora e paisnan yega na palabracionnan di procedemento tocante uzo di e instrumento aki. E paisnan Caribense lo basila menos pa bay pa un ley di consenso di Reino si ta evalua e exigencia pa consenso suficientemente y si pisa e condicionnan pa cancelacion conscientemente y bon ekilibra.

Igualdad: na caminda pa relacionnan mas balansa

Mescos no – igual si
Den Statuut igualdad ta un criterio clave y un tema importante cu ta bini bek den e debate encuanto e relacionnan den Reino. Esey ta pasobra de facto e relacionnan ta hopi desigual. Den casi tur aspecto (poblacion, economia, finansa, forsa gubernamental) Hulanda ta predomina, loke numericamente ta conduci na relacionnan desigual. No ta

posibel pa resolve esaki completamente. Toch algun medida por percura cu e paisnan Caribense – y nan residentenan – ta experencia mas igualdad. Asina ey por reforsa legitimidad di Reino tambe. Na e siguiente maneranan e Seccion ta conseha pa trece mas ekilibrio den e relacionnan.

Derecho di voto

Mayoria Hulandes biba na e paisnan Caribense ta exclui for di e derecho pa vota pa 'Tweede Kamer' y no tin influencia tampoco riba constelacion di 'Eerste Kamer'. Entretanto Parlamento Hulandes si ta determina e leynan di Reino y ta controla Gobierno di Reino, pa falta di un parlamento formal di Reino. Hopi aña caba esaki ta topico di debate. Despues di a husga tur argumento pro i contra, e Seccion ta haya deseabel pa duna derecho di voto activo na tur habitante Hulandes na e paisnan Caribense. Awor e situacion ta asina cu e Hulandesnan na e parti Frances di Sint Maarten (Saint Martin) si por vota pa 'Tweede Kamer', pero e Hulandesnan na e parti Hulandes di Sint Maarten no. Solamente habitantenan di e paisnan Caribense cu a biba por lo menos dies aña na Hulanda, tin derecho di voto pa 'Tweede Kamer' ora nan bay nan pais back. Ademas ta tiki consistente cu e Hulandesnan den e paisnan Caribense por ta candidato si pa un asiento den 'Tweede' òf 'Eerste Kamer' y cu nan por vota tambe pa Parlamento Europeo. Concede e derecho activo di voto pa parlamento Hulandes na tur Hulandes, tambe esnan biba na e paisnan Caribense, tin mas cu simplemente un nificacion practico. E ta simbolicamente importante tambe; e ta mustra cu tur pais y tur ciudadano den Reino ta igual y cu nan ta sinti esey asina tambe. Den curso di tempo e derecho di voto por conduci na mas comprension mutuo entre e paisnan y un miho base pa cooperacion entre e paisnan y Reino.

Posicion di Ministernan Plenipotenciario

Conseho di Minister di Reino ta consisti di Conseho di Minister di Hulanda, completa pa e ministernan plenipotenciario di Aruba, Corsou y Sint Maarten. E ministernan plenipotenciario aki no tin cu responsabilisa directamente na ningun di e cuater parlamentonan. Gobierno di Reino komo totalidad si mester responsabilisa su mes, pero solamente na Parlamento di e pais Hulanda. P'esey Staten di Aruba, Corsou y Sint Maarten no tin e posibilidad, cu 'Tweede' y 'Eerste Kamer' si tin, pa pidi cuenta y rason di Gobierno di Reino.

Finalmente ta e ministernan plenipotenciario mester sali na defensa di e interesnan Caribense den Conseho di Minister di Reino. Esey no ta un tarea fasil, si mira e relacionnan dentro di Conseho di Minister di Reino. P'esey nos ta recomenda pa fortifica e posicion di e ministernan plenipotenciario den Conseho di Minister di Reino. Esaki ta posibel, por ehemplo, cu palabracionnan di procedemento a base di cual nan ta haya mas espacio pa trece nan punto di bista dilanti. Punto di salida ta cu e paisnan Caribense ta nombra personanan cu ta dispone di e cualidadnan cu ta cuadra cu e peso di e funcion. Den esey ta importante pa unabes cu a nombra e ministernan plenipotenciario, nan haya e espacio pa traha riba un netwerk di contacto.

Areglo di conflicto

E relacion numerico ta nifica cu Hulanda facilmente por supera e votonan di e paisnan Caribense. Esey ta di importancia specialmente den caso di diferencia di opinion. P'esey for di 2010 tin un encargo den Statuut pa traha un areglo pa por resolve conflictonan entre e paisnan y Reino. Sinembargo, diescuater aña despues ainda no tin un areglo y su diseño mes a bira topico di disputa. E conseho aki ta boga pa hinca energia nobo den diseño di un areglo y ta haci sugerencia concreto al respecto den su conseho.

Di antemano nos ta mustra riba importancia di un bon conversacion tempran pa evita escalacion. For di e punto di bista aki ta importante pa for di den un fase tempran

delibera cu otro y sali afo hunto, por ehemplo cu mediacion.

Di tur manera mester laga e areglo general di conflicto atende tumamento di decision concreto di Gobierno di Reino pa interveni den gobernacion di e paisnan, y percura cu por resolve e aspectonan huridico di un conflicto na un manera obligatorio. Banda di esey por tin conflicto tambe riba aspectonan no-huridico, cu ta mas riba tereno di maneho y gobernacion. Pa e aspectonan ey lo por determina cu e punto di bista di e instancia pa conflicto ta conta como un conseho for di cual por desvia solamente cu argumentonan (hopi) pisa. Asina ey por compensa e predominio di Hulanda un poco den Conseho di Minister di Reino.

Riba e pregunta cual instancia mester apunta como instancia pa conflicto, por pensa riba diferente contesta, variando di un instancia hudicial te e Seccion Consultativo. Pero den caso cu mester husga consideracionnan di maneho tambe, un instancia hudicial ta menos obvio. Di tur manera, e Seccion ta conseha pa uni cu un instancia existente y no, manera propone anteriormente, crea un colegio of seccion separa. Asina tratamento di un disputa por cana mucho mas zeta y eficiente.

Recomendacionnan

A base di loke a trese dilanti aki'riba, e Seccion ta yega na e siguiente recomendacionnan pa e paisnan den Reino.

Intensiva e cooperacion

1. Ora ta toca cooperacion, sali for di necesidad y deseonan local; no usa autonomia como motibo pa rechasa cooperacion.

2. Reforsa bon gobernacion den e paisnan Caribense segun e criterionan cu a palabra na 2006 na caminda pa desmantelacion di Antias Hulandes, y conforme e principionan general di bon gobernacion y e concepto internacional di 'good governance'.

3. Intensiva e cooperacion gubernamental entre e paisnan, di moda cu solamente den casonan excepcional Reino mester interveni unilateralmente. Duna prioridad na enseñansa y combatimento di pobresa.

4. Investiga e posibilidadnan pa cooperacion gubernamental entre e paisnan Caribense pa aumenta nan forsa pa goberna y ehecuta.

5. Leynan di consenso di Reino ta un bon base pa cooperacion; traha palabracion tocante realisacion y cancelacion di leynan di consenso di Reino pa kita e bareranan cu ta sinti ora recuri na e instrumento aki.

Mas igualdad entre e paisnan y ciudadanonan di Reino

6. Promove cu e derechonan humano y e libertadnan fundamental ta vigente mas tanto posibel den tur parti di Reino y pa tur ciudadano.

7. Duna e Hulandesnan biba na e paisnan Caribense mes influencia riba constelacion di 'Eerste' y 'Tweede Kamer' cu ta conta pa e otro Hulandesnan.

8. Fortifica e papel y posicion di e ministernan plenipotenciario den e Reglamento di Orden di Conseho di Minister di Reino, asumiendo cu ta nombra persona cu caracteristicanan apropia pa e posicion pisa aki. Considera si nan por keda sinta despues di un cambio di gobierno di moda cu nan ta haya tempo pa familiarisa y traha riba un netwerk di contacto.

9. Bini cu un areglo segun cual por resolve conflictonan entre Reino y e paisnan di Reino. Apunta un organo existente como instancia pa disputa y percura pa e por duna veredicto obligatorio riba aspectonan huridico di un conflicto den cuadro di ehecucion di autoridad di supervision di Reino y tocante interpretacion di Statuut. Considera ademas pa laga e instancia aki duna conseho di peso tocante cuestionnan di maneho cu ta pone su dilanti den e cuadro ey.

Summary

Introduction

The Charter for the Kingdom of the Netherlands regulates the basic structure of the Kingdom and of the formal relations between its constituent countries. The Charter was signed in 1954 by the then representatives of the Netherlands, the Netherlands Antilles and Suriname. This signing is particularly memorable because it was an official farewell to the colonial system that consisted of the 'motherland' Netherlands and the overseas colonies.

A lot has changed in 70 years. Suriname became independent in 1975 and Aruba became an autonomous country within the Kingdom in 1986, separate from the Netherlands Antilles. In 2010, the Netherlands Antilles was dismantled. Since then, three Caribbean islands have had the status of autonomous 'country': Aruba, Curaçao and Sint Maarten. The remaining three islands- Bonaire, Sint Eustatius and Saba- are incorporated as 'special municipalities' into the Netherlands, the fourth country of the Kingdom.

Appreciation and distrust

Progress has been considerable since the adoption of the Charter seventy years ago. Living standards in Caribbean countries are higher than in most surrounding states. And residents appreciate the benefits of being part of the Kingdom. Consequently, there is hardly any support for leaving the Kingdom, although the Caribbean countries also strongly value their autonomy. At the same time, it is clear that Kingdom relations are largely dominated by distrust. Caribbean countries regularly regard the attitude of the Kingdom (or the Netherlands) as (too) harsh and authoritarian, with too little consideration for local conditions and insufficient respect for their autonomy. The Kingdom (or the Netherlands) regularly reminds the Caribbean countries that they are not succeeding enough in solving the problems faced by their citizens, such as poverty, school dropout and crime. These problems can be traced in part to administrative impotence and administrative unwillingness.

In short, there is friction in the Kingdom. The Advisory Division of the Council of State of the Kingdom starts this advisory opinion with a general consideration, addressing the various causes of this. The structure of the Kingdom, in which the Netherlands is undeniably dominant, makes tension inevitable to some extent. On top of this, the Caribbean countries' dependence on the Netherlands has increased significantly in recent decades. Public responsibilities have increased since 1954, partly due to international developments. However, due to their small size, the Caribbean countries cannot fulfil these tasks entirely on their own.

The Advisory Division recognises that the tense relations in the Kingdom are not only caused by the imbalance between the countries. There are also root causes that are not eliminated by just a few measures. Particular mention should be made of colonial history and the legacy of slavery, which also affect current generations. In this regard, hope may be drawn from the route taken with the apologies from both the King and the Prime Minister of the Netherlands. Since then, there seems to be a changing zeitgeist, causing people to deal with the past in a different way. This offers opportunities to enter the future together in a more constructive way, which is precisely the theme of this opinion. Therefore now is a good time to implement step-by-step

measures to improve cooperation between the countries.

Charter still relevant

While the world has changed dramatically since 1954 the Charter has remained virtually intact. This raises the question of its relevance. The Advisory Division certainly believes the Charter is still relevant. The core concepts in the Charter- local autonomy, good governance, human rights, collective defence, cooperation and mutual assistance- are still very important. In addition, the Charter provides good principles and tools to shape cooperation. This means that improvements are possible without amending the Charter. In doing so, however, it is necessary to read the 1954 Charter and its official explanatory memorandum through 2024 eyes: they are not static documents but must be given meaning in today's context.

This advisory opinion

In this opinion, the Advisory Division of the Council of State of the Kingdom formulates two guiding principles for the future of our Kingdom, namely 'constructive cooperation and mutual assistance' and 'contributing to more balanced relations and mutual understanding'. It advises Kingdom partners to use these guiding principles in their actions.

In the following chapters, these two principles will be developed into an analysis and specific recommendations on several issues facing the Kingdom: safeguarding human rights and good governance (chapter 2), and consensus Kingdom Acts and other mutual arrangements as a basis for cooperation (chapter 3). To bring more balance to the relations, the Advisory Division makes proposals to reduce the democratic deficit (chapter 4) and, as a conclusion, suggests a regulation to settle disputes between Kingdom and countries by an independent institution (chapter 5).

In doing so, the Advisory Division sees no need to amend the Charter or the Constitution. Time and energy that would be put into amending the Charter could be better used by making more effective use of the ample opportunities that the Charter already provides for cooperation to improve the handling of social problems.

Human rights and good governance: from unilateral intervention to constructive cooperation

Social problems

Whether it is poverty, school dropout and low literacy or environmental pollution, geopolitical tensions, international crime and refugee work, the problems in the countries of the Kingdom are large and diverse. The Caribbean countries of the Kingdom are unable to resolve many of these issues on their own. This is due to their small size, which makes their administrative capacity and implementation power very limited. They often lack adequate resources in terms of knowledge, personnel and money. It should also be borne in mind that they are relatively young countries that are still in the early stages of development. Besides impotence, unfortunately, there is also unwillingness: due to corruption, clientelism and other integrity issues, it is far from clear that social problems are also at the top of everyone's agenda. It is therefore very important that Caribbean countries take their own responsibility seriously by getting and keeping public administration in order. It is also necessary to cooperate constructively, among themselves and with the Netherlands.

Good governance and respect for human rights are abstract concepts, but this is not an academic discussion. The social issues mentioned above are directly related to human rights, such as the right to education or the right to a healthy living environment. And the quality and effectiveness of public administration directly affects public services and the well-being of citizens. Whether it concerns healthcare, education and poverty reduction or maintaining law and order and security.

Shared responsibility
The Charter contains a separate provision on respect for human rights, legal certainty and good governance, which indicates that ensuring these are autonomous responsibilities: the countries are therefore primarily responsible for this. If a country cannot or will not fulfil this responsibility, the Kingdom has an additional responsibility to safeguard. In this way, the Charter regulates shared responsibility for respect for human rights, legal certainty and good governance.

When the Charter was created, the concept of good governance was not yet sharply defined. That concept has become clearer and its scope has become broader with the development of the general principles of good governance, the development of the international policy concept of good governance and the growing number of international (human rights) treaties.

From intervention by the Kingdom...
Application of Kingdom obligation to safeguard human rights, legal certainty and good governance may involve unilateral and coercive intervention by the Kingdom. However, such intervention is only an issue when the country in question has failed to live up to its responsibility and is also unable or unwilling to remedy it. In addition, intervention by the Kingdom is not without its problems, as it may disrupt relations between the countries. Countries may perceive intervention as an undue violation of their autonomy.

... to intensified cooperation
The Kingdom government must remain prepared to intervene when really necessary. But it is especially important to prevent having to intervene in the first place. Both the Kingdom and the four countries have a responsibility in this respect. The Kingdom's obligation to safeguard can also be fulfilled better through close and effective cooperation within the Kingdom and among the three Caribbean countries. There is every reason for this, considering the heavy burden of governance on the individual Caribbean countries and their limited governing capacity.

Meanwhile, valuable experience is being gained with cooperation under the so-called Country Packages. Since early 2021, this has involved working together on reforms with financial support from the Netherlands and by setting up a Temporary Work Organisation to support implementation by the countries. These include reforms in key areas such as strengthening local economies, sound public finances, social security, healthcare and education, and strengthening the rule of law. It is advisable to thoroughly evaluate these 'packages'- which are now temporary in nature- and consider whether an organisation analogous to the Temporary Work Organisation could be set up at kingdom level or whether the Temporary Work Organisation could be extended for this purpose. Indeed, in key areas such as education, the economy and poverty reduction, long-term efforts are needed to achieve structural improvements. That seems the way to structurally embed respect for human rights, legal certainty and good governance. Social problems in the Caribbean countries are large and diverse. The Advisory Division therefore recommends prioritising cooperation in education and poverty reduction. This will strengthen the social foundation for an active civil society and a stronger economy.

Mutual arrangements and consensus kingdom acts as basis for cooperation

To collaborate on a structural basis between the (governments of the) countries, it is important to work on the basis of formal agreements. These agreements may include the goals to be achieved, the way cooperation will take shape, and funding and accountability. In practice, countries collaborate on the basis of two instruments: non-formal mutual arrangements, which have the character of an agreement, and consensus Kingdom Acts, which have to be approved by the Dutch parliament according to the procedure for Kingdom Acts.

Consensus Kingdom Acts

There is reluctance among the Caribbean countries to use the instrument of consensus Kingdom Acts. In the decision-making process concerning these acts, the Dutch institutions were said to be too dominant, preventing real consensus. Also, not all consensus Kingdom Acts in the past have stipulated whether they can be terminated unilaterally.

Given the reluctance of the Caribbean countries to voluntarily enter into new Kingdom Acts, it is desirable that arrangements are made for decision-making on consensus Kingdom Acts: arrangements that ensure the involvement and consensus of the Caribbean countries during the legislative process. This does justice to the principle of equivalence and mutual understanding.

This advisory opinion includes a number of specific procedural suggestions to ensure that no Kingdom Acts can be created on autonomous matters to which the country's government and Parliament have not explicitly agreed. This contributes to the creation of consensus Kingdom Acts based on genuine consensus. In addition, the Advisory Division recommends that consensus Kingdom Acts explicitly regulate whether they can be unilaterally terminated and- if so- under what conditions this is possible.

The advantage of the consensus Kingdom Act is that it can contain generally binding provisions and has an established structure with a procedure that safeguards input from the Caribbean countries. The consensus Kingdom Act provides the most solid basis for constructive cooperation which, when applying the recommendations to ensure continuous consensus in its formation, is also democratically legitimised by the agreement of parliaments.

Mutual arrangements without specific formalities

Besides the possibility of cooperation based on consensus Kingdom Acts, it can also be done through mutual arrangements without specific formalities ('vormvrije onderlinge regeling'). The Charter does not regulate anything about its form or content, which means it is without specific formalities. This makes it a flexible tool that offers many possibilities. However, rules which may be binding on all persons belong in a law; a mutual agreement without specific formalities is not authorised to do so, unless it is accepted for adoption in legislation by the parliaments of the countries involved.

When deciding on a consensus Kingdom Act, the centre of gravity lies with the Dutch bodies. In contrast, when entering into and terminating mutual arrangements without specific formalities, the relations are more equivalent. In addition, arrangements schemes without specific formalities are ideally suited for establishing cooperation agreements between the Caribbean countries.

Both instruments thus provide a basis for cooperation, each with advantages and disadvantages. However, the use of consensus Kingdom Acts can be increased if countries agree on procedural agreements on

the use of this tool. If the consensus requirement is adequately tested in its creation and if the conditions for denunciation are deliberately and balanced, there will be less reluctance among the Caribbean countries to enter into a consensus Kingdom Act.

Towards more balanced relationships

Equivalent – but not the same

Equivalence is a key concept in the Charter and a major recurring theme in the debate on the Kingdom relations. This stems from the very unequal proportions between the four countries. The Netherlands has the upper hand in almost every aspect (population, economy, finance, governing powers), which numerically leads to unequal proportions. This cannot be resolved entirely. Nevertheless, a few measures can help the Caribbean countries and their people experience more a greater sense of equivalence. This can also increase the legitimacy of the Kingdom. The following is recommended to bring more balance to the proportions.

Right to vote

Most Dutch nationals living in the Caribbean countries of the Kingdom are excluded from the right to vote for the House of Representatives and also have no influence on the composition of the Senate. This while the Dutch parliament does adopt Kingdom Laws and controls the Kingdom Government, in the absence of a formal Kingdom Parliament. This has been the subject of debate for many years. The Advisory Division believes that after weighing all the arguments for and against, it is desirable to grant Dutch residents of the Caribbean countries the right to vote. For example, the situation arises that Dutch nationals in the French part of Sint Maarten (Saint Martin) can vote for the House of Representatives, but Dutch nationals in the Caribbean country of Sint Maarten cannot. Only residents of the Caribbean countries who have lived in the Netherlands for at least 10 years have the right to vote for the House of Representatives when returning to their country. It is further inconsistent that Dutch nationals in the Caribbean countries are allowed to run for a seat in the House of Representatives or Senate and are also allowed to vote for the European Parliament. Granting the right to vote for the Dutch parliament to all Dutch nationals, including those living in the Caribbean countries, is of more than just practical significance and therefore cannot be reduced to a cost-benefit consideration. The symbolism it carries should not be underestimated: it recognises the equivalent position of all Dutch citizens in the Kingdom. Over time, the right to vote could lead to greater mutual understanding between the countries and a better basis for cooperation between them and the Kingdom.

Position of Ministers Plenipotentiary

The Council of Ministers of the Kingdom consists of the Dutch Council of Ministers supplemented by the Ministers Plenipotentiary of Aruba, Curaçao and Sint Maarten. These officials are not directly accountable to any of the four parliaments. The Kingdom Government as a whole is, but only to the parliament of the country of the Netherlands. As a result, the parliaments of Aruba, Curaçao and Sint Maarten do not have the opportunities that the House of Representatives and the Senate have to hold the Kingdom Government accountable.

It is ultimately up to the Ministers Plenipotentiary to represent Caribbean interests in the Council of Ministers of the Kingdom. This is no easy task, given the relationships within the Council of Ministers of the Kingdom. The Advisory Division therefore suggests that the position of the Ministers Plenipotentiary in the Council of Ministers of the Kingdom be strengthened. This can be done, for example, by making procedural arrangements under which they

are given more opportunity to put forward their views. The guiding principle here is that Caribbean countries appoint individuals with qualities that match the weight of the position. It is important that once appointed Ministers Plenipotentiary are given time to build a network.

Regulation to settle disputes

The ratio of Dutch vs Caribbean members of the Kingdom Council of Ministers means that the representatives of the Caribbean countries can easily be outvoted by their Dutch colleagues. This is, of course, especially important in case of disagreement. Since 2010, the Charter therefore includes the obligation to adopt a system of dispute settlement between the countries and the Kingdom. Fourteen years later, however, there are still no regulations and the design of this mechanism itself is the subject of dispute. The Advisory Division advocates putting new energy into the design of a dispute settlement mechanism and makes specific suggestions to this end in the advisory opinion.

The Advisory Division stresses in advance the importance of good dialogue to avoid escalation. From this point of view, it is important to engage in constructive dialogue at an early stage in an attempt to resolve matters together, for instance through mediation.

The Advisory Division recommends that the scope of a dispute settlement mechanism cover specific decision-making by which the Kingdom Government intervenes in the governance of the countries, and ensure that the legal aspects of a dispute can be settled in a binding manner. A dispute may additionally involve non-legal aspects, which are more in the realm of policy and governance. For those aspects, it could be stipulated that the position of the dispute settlement body on such policy questions will have to count as an opinion that can only be deviated from on (very) compelling grounds. Indeed, in this way, the preponderance of the Netherlands within the Council of Ministers of the Kingdom can be balanced to some extent.

Several answers are conceivable to the question of which body should be designated as the dispute settlement body, ranging from a judicial body to the Advisory Division of the Council of State of the Kingdom. But if policy considerations are also to be judged, a judicial body is less obvious. In any case, the Advisory Division recommends linking the mechanism to an existing body rather than creating a separate college or division as proposed earlier. This will allow the handling of a dispute to be smoother and more efficient.

Recommendations

Based on the above, the Advisory Division of the Council of State makes the following recommendations to the countries of the Kingdom.

Intensify cooperation

1. Base cooperation on local needs and wishes, do not use autonomy as an excuse to reject cooperation.

2. Strengthen the soundness of governance in the Caribbean countries according to the criteria agreed on in 2006 ahead of the dissolution of the Netherlands Antilles, and in line with the general principles of good governance and the international concept of good governance.

3. Intensify administrative cooperation between the countries so the Kingdom only needs to intervene unilaterally in exceptional cases. Prioritise education and poverty reduction.

4. Explore opportunities for administrative cooperation among the Caribbean

countries of the Kingdom to enhance their governance and implementation capacity.

5. Consensus Kingdom Acts are a good basis for cooperation. To remove obstacles perceived in the use of this tool, the Division recommends making arrangements for the creation and termination of consensus Kingdom Acts.

Greater equivalence between countries and citizens of the Kingdom

6. Promote the application of human rights and fundamental freedoms as much as possible in all parts of the Kingdom and to all citizens.

7. Grant Dutch nationals living in Caribbean countries of the Kingdom the same influence on the composition of the Senate and House of Representatives available to other Dutch nationals.

8. Assuming that persons with qualities appropriate for this demanding function are appointed, strengthen the role and position of the Ministers Plenipotentiary in the Council of Ministers of the Kingdom. Consider whether they can stay on after a change of government so they have time to settle in and build a network.

9. Provide a mechanism for settling disputes between the Kingdom and the countries of the Kingdom. Designate an existing body as a dispute settlement body and ensure that it can render a binding judgment on the legal aspects of a dispute in the exercise of supervisory powers of the Kingdom and on the interpretation of the Charter. In addition, consider having this body give a weighty opinion on policy issues submitted in that context.

Resúmen

Introdukshon

'Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden' ta regla e struktura básiko di Reino i e relashonnan formal entre e paisnan ku ta forma parti di dje. Na 1954 e representantenan dje tempu aya di Hulanda, Antianan Hulandes i Sürnam a firma Statüt. E firmamentu aki ta sumamente memorabel, pasobra e momentu ei a despedí di e struktura kolonial ku tabata konsistí di e 'pais mama' Hulanda i e kolonianan ultramar.

Den setenta aña hopi kos a kambia. Na 1975 Sürnam a bira independiente i na 1986 Aruba a bira un pais outónomo dentro di Reino, lòs for di Antianan Hulandes. Na 2010 a desmantelá Antianan Hulandes. For di e tempu ei tres isla Karibense tin e státùs di 'pais' outónomo': Kòrsou, Aruba i Sint Maarten. E otro tres islanan – Boneiru, Sint Eustatius i Saba – komo 'munisipio spesial' a bira parti di Hulanda, e di kuater pais di Reino.

Apresio i deskonfiansa

Setenta aña despues di realisashon di Statüt sigur a logra éksito. Nivel di bida den e paisnan Karibense di Reino ta mas haltu ku den mayoria pais serkano. I e habitantenan ta apresiá e bentahanan di ta forma parti di Reino. P'esei apenas tin ánimo pa bandoná Reino, anke e paisnan Karibense ta duna sumamente hopi balor na nan outonomia. Na mes momento ta bisto ku pa gran parti deskonfiansa ta dominá e relashonnan den Reino. E paisnan Karibense ta konsiderá e kondukta di Reino (òf Hulanda) regularmente komo (muchu) fuerte i outoritario, ku tiki konsiderashon pa e sirkunstansianan lokal i insufisiente rèspèt pa nan outonomia. Reino (òf Hulanda) regularmente ta mustra e paisnan outónomo ku nan no ta logra solushoná e problemanan ku nan siudadanonan ta konfrontá sufisientemente, manera pobresa, abandono prematuro eskolar i kriminalidat. Parsialmente por atribuí e problemanan aki na limitashonnan organisatorio i falta di boluntat.

En korto, tin tenshon den Reino. E Sekshon konsultativo di 'Raad van State' di Reino ta kuminsá e konseho aki ku un kontemplashon general ku ta toka e diferente kousanan di e tenshon aki. E struktura di Reino, kaminda sin duda Hulanda tin mas peso, den sierto sentido ta hasi e tenshon inevitabel. Ta bini aserka ku den e último dékadanan e dependensia di e paisnan Karibense di Hulanda a oumentá fuertemente. For di 1954 e tareanan gubernamental a bira hopi mas pisá, entre otro pa motibu di desaroyonan internashonal. Debí na nan tamaño chikitu, e paisnan Karibense no por ehersé e tareanan aki kompletamente riba nan propio forsa.

E relashonnan tenso den Reino no ta úniko kousa di e desbalanse entre e paisnan. Tin tambe kousanan mas profundo ku no por eliminá ku algun medida. Mas en partikular por mustra riba e historia kolonial i e pasado di sklabitut, ku ta influensiá e generashonnan aktual tambe. Den e sentido ei e trayekto ku a inisiá ku e diskulpanan di tantu Rei Willem-Alexander komo minister-presidente di Hulanda, ta duna speransa. For di e momento ei por papia di un kambio di espíritu di tempu, di moda ku hende ta atendé ku pasado di otro manera. Esaki ta krea oportunidat pa enfrentá futuro huntu na un manera mas konstruktivo; esei hustamente ta e tema di e konseho aki. P'esei awor ta un bon momento pa paso a paso implementá medida ku ta mehorá e koperashon entre e paisnan.

Statút ketu bai relevante

For di 1954 mundu a transformá drástikamente, miéntras ku Statüt apenas a kambia. Esei ta plantea e pregunta si e ta relevante ainda. Sekshon konsultativo di 'Raad van State' di

Reino sigur ta mira su relevansia. E kriterionan básiko den Statüt – outonomia lokal, bon gobernashon, derecho humano, defensa kolektivo, koperashon i asistensia mutuo – te ainda ta di gran balor. Ademas Statüt ta brinda bon punto di salida i instrumento pa krea formanan di koperashon. Esaki ke men ku mehoramentu ta posibel sin kambio di Statüt. Loke sí ta nesesario ta pa lesa Statüt i su splikashon ofisial for di 1954 ku e brel di 2024: nan no ta dokumentonan státiko, pero nan mester haña nan nifikashon den e konteksto aktual.

E konseho aki

E konseho aki ta formulá dos punto di salida pa futuro di nos Reino, esta 'koperashon konstruktivo i asistensia mutuo' i 'kontribushon na relashonnan mas ekilibrá i komprenshon mutuo'. E konseho na partnernan den Reino ta pa usa e puntonan di salida aki komo guia den nan aktuashon.

E siguiente kapítulonan ta amplia riba e puntonan di salida aki den un análisis i rekomendashonnan konkreto tokante diferente kestion ku ta hunga un papel den Reino: salvaguardiá derechonan humano i bon gobernashon (punto 2), i leinan di konsenso den Reino i otro areglonan mutuo komo base pa koperashon (punto 3). Pa logra mas ekilibrio den e relashonnan, nos ta bin ku algun proposishon pa redusí e défisit demokrátiko (punto 4) i komo punto final sugerensia pa un areglo pa laga un instansia independiente resolvé sierto disputa atministrativo entre Reino i e paisnan (punto 5).

Pa esaki, no ta nesesario pa kambia Statüt òf Konstitushon hulandes. Por usa e tempu i energia ku lo a hinka den kambio di Statüt mihó si utilisá e posibilidatnan amplio ku Statüt ta ofresé awor kaba di un forma mas efektivo pa koperá pa atendé problemanan sosial.

Derechonan humano i bon gobernashon: di intervenshon unilateral pa koperashon konstruktivo

Problemanan sosial

Sea ta pobresa, abandono prematuro di skol i analfabetismo funshonal òf polushon di medioambiente, tenshon geopolítiko, kriminalidat internashonal i akohida di refugiado: e problemanan sosial den e paisnan Karibense di Reino ta grandi i diverso. Hopi di e asuntunann aki e paisnan no por solushoná riba nan propio forsa. Esaki ta pa motibu di e eskala chikitu ku ta pone ku nan kapasidat pa manehá i ehekutá ta hopi limitá. Hopi be nan ta karesé sufisiente rekurso den término di konosementu, personal i plaka. Tambe mester realisá ku ta trata di paisnan relativamente hóben ku ainda ta na kuminsamentu di nan desaroyo. Aparte di impotensia lamentablemente falta boluntat tambe: pa motibu di korupshon, klientelismo i otro kestion di integridat, problemanan sosial no tur kaminda ta haltu riba kada ken su agènda. P'esei ta di gran importansia pa e paisnan Karibense di Reino tuma nan propio responsabilidat na serio, poniendo gobernashon públiko na òrdu i manten'é asina. Ademas ta nesesario pa koperá konstruktivamente, huntu ku otro i ku Hulanda.

Bon gobernashon i rèspèt pa derecho humano ta konseptonan apstrakto, pero aki no ta bai pa hiba un diskushon akadémiko. E kestionnan sosial menshoná anteriormente tin un laso direkto ku derecho humano, manera e derecho di enseñansa òf e derecho di un ambiente di bida sano. I e kalidat i efektividat di gobernashon públiko tin influensia direkto

riba servisio públiko i bienestar di e siudadanonan. Sea ta trata di kuido di salú, enseñansa i kombatimentu di pobresa òf di mantenshon di órden públiko i seguridat.

Responsabilidat kompartí
Statüt ta kontené un stipulashon spesial tokante kumplimentu ku derechonan humano, seguridat hurídiko i bon gobernashon, ku ta indiká ku esaki ta tareanan outónomo di gobiènu di kada pais: ke men, e paisnan ta primeramente responsabel pa nan. Si un pais no por òf no ke karga e responsabilidat aki, e ora ei Reino tin un responsabilidat agregá pa realisá esaki. E responsabilidat adishonal aki nan ta yama e funshon di garantia. Asin'aki Statüt ta regla un responsabilidat kompartí pa loke ta kumplimentu ku derechonan humano, seguridat hurídiko i bon gobernashon.

Tempu di realisashon di Statüt e konsepto di bon gobernashon ainda no tabata delineá na un forma skèrpi. E konsepto aki a bira mas kla i mas amplio pa motibu di desaroyo di e prinsipionan general di bon gobernashon, desaroyo di e konsepto internashonal di maneho 'good governance' i e kantidat kresiente di tratado internashonal (di derecho humano).

Di intervenshon di Reino …
Aplikashon di e funshon di garantia por enserá ku Reino ta intervení unilateralmente. Sinembargo, un intervenshon asina ta hustifiká únikamente ora e pais en kestion no a kumpli ku su responsabilidat i no ta apto ni dispuesto pa mehorá e mes. Ademas, intervenshon di parti di Reino no ta sin problema, pasobra e por stroba e relashonnan entre e paisnan. E paisnan por eksperensiá un intervenshon komo un infrakshon di nan outonomia.

… na kaminda pa koperashon mas intensivo
Gobiènu di Reino mester keda dispuesto pa intervení ora esei ta realmente nesesario. Pero ta masha importante pa prevení ku esei ta nesesario. Tantu Reino komo e kuater paisnan den Reino tin un responsabilidat den esaki. Por realisá e funshon di garantia di Reino tambe – i mihó – si dentro di Reino i entre e paisnan Karibense, nan traha huntu efektivamente. Tin tur motibu pa hasi esei, pasobra e peso atministrativo di e paisnan Karibense individualmente ta hopi grandi i e forsa atministrativo ta limitá.
Mientrastantu Hulanda i e paisnan ta hañando eksperiensia balioso ku koperashon den kuadro di e asina yamá 'Landspakketten'. For di 2021 ta traha huntu riba reforma ku sosten finansiero di Hulanda i ku lantamentu di TWO (Organisashon Temporal di Trabou) ku ta sostené e proseso di implementashon den e paisnan. Ta trata di reformanan riba tereno importante manera fortifikashon di e ekonomianan lokal, finansa públiko sano, seguridat sosial, kuido di salú i enseñansa i fortifikashon di estado di derecho. Ta rekomendabel pa evaluá e 'paketenan' aki – ku awor ta di karakter temporal – rigurosamente i pa mira si por lanta un organisashon manera TWO riba nivel di Reino, òf si por ekstendé mandato di e TWO pa e meta aki. Di pursi, riba terenonan importante manera enseñansa, ekonomia i kombatimentu di pobresa mester hasi esfuerso durante hopi aña pa alkansá mehoransa struktural. Esei ta parse e kaminda indiká pa ankra kumplimentu di derechonan fundamental, seguridat hurídiko i bon gobernashon di forma struktural. E problemanan sosial na e paisnan Karibense ta grandi i diverso. P'esei e rekomendashon ta pa duna prioridat na koperashon riba tereno di enseñansa i kombatimentu di pobresa. Asina ta fortifiká e fundeshi sosial pa un sosiedat sivil aktivo i un ekonomia mas fuerte.

Areglo mutuo i leinan di konsenso di reino komo base di koperashon

Pa koperá riba base struktural entre e (gobiènunan di e) paisnan, ta importante pa yega na palabrashon i registrá esaki. Esei por inkluí e metanan ku ke alkansá, e manera ku ta duna e koperashon kontenido i kon ta finansiá

i responsabilisá esaki. Den práktika e paisnan ta traha huntu basá riba dos instrumento: areglonan mutuo di forma liber, ku tin mas e karakter di un konvenio, i leinan di konsenso di Reino, ku konforme e prosedimentu mester di aprobashon di Parlamento Hulandes.

Leinan di konsenso di Reino
E paisnan Karibense tin sierto reserva pa usa e instrumento di lei di konsenso di Reino. Den nan bista e órganonan Hulandes ta muchu dominante den realisashon di e leinan aki, di moda ku no por papia realmente di konsenso. Ademas, den pasado no a determiná den kada lei di konsenso di Reino si por kansel'é unilateralmente.

En bista di e reserva serka e paisnan Karibense pa entablá leinan di Reino nobo boluntariamente, ta deseabel pa palabrá kon pa yega na desishon riba leinan di konsenso di Reino: palabrashonnan kaminda e envolvimentu i konsenso di e paisnan Karibense durante e proseso legislativo ta garantisá. Asina ta kumpli ku e punto di salida di igualdat i komprenshon mutuo.

E konseho aki ta hasi algun sugerensia konkreto pa apliká e prosedimentu di lei di Reino di tal manera ku no por yega na leinan di konsenso di Reino riba asuntunan outónomo sin konsentimentu eksplísito di e gobièrnunan di e paisnan i nan parlamento. Esaki ta kontribuí na realisashon di e leinan di konsenso di Reino a base di konsenso berdadero. Ademas ta konsehá pa regla eksplísitamente den e leinan di konsenso di Reino si por anulá nan unilateralmente i – si ta asina – bou di kua kondishon esei ta posibel.

E bentaha di lei di konsenso di Reino ta ku esaki por kontené stipulashonnan general obligatorio i ku e tin un struktura fiho ku un prosedimentu ku ta enserá garantia pa aporte di e paisnan Karibense. E lei di konsenso di Reino ta brinda e base mas sólido pa koperashon konstruktivo ku ademas –si apliká e rekomendashonnan pa garantisá konsenso kontinuo durante su realisashon– ta legitimá demokrátikamente pa medio di aprobashon di e parlamentonan.

Areglonan mutuo di forma liber
Banda di e posibilidat pa traha ku otro atraves di leinan di konsenso di Reino, por hasi esei tambe via e areglo mutuo di forma liber. Statüt no ta regla nada enkuanto su forma òf kontenido, i p'esei su forma ta liber. Esei ta hasi'é un instrumento fleksibel ku ta ofresé hopi posibilidat. Ta importante pa señalá ku reglanan obligatorio pa tur hende si ta asuntu ku mester regla den lei; e areglo mutuo di forma liber no tin e outoridat ei, a ménos ku e parlamentonan di e paisnan envolví aseptá ku ta plantea esaki pa nan aprobashon den forma di lei.

Ora di tuma desishon riba un lei di konsenso di Reino e sentro di gravedat ta serka e órganonan Hulandes. En kambio, na momento ku sera i kanselá areglonan mutuo di forma liber, e relashonnan ta mas igual. Ademas, e areglo mutuo di forma liber ta hopi adekuá pa formalisá palabrashon di koperashon entre e paisnan Karibense di Reino.

Ambos instrumento ta brinda, pues, un base pa koperashon, kada un ku bentaha i desbentaha. Por amplia uso di leinan di konsenso di Reino si ora e paisnan yega na palabrashonnan di prosedimentu tokante uso di e instrumento aki. E paisnan Karibense lo basilá ménos pa bai pa un lei di konsenso di Reino si evaluá e eksigensia pa konsenso sufisientemente i si pisa e kondishonnan pa kanselashon konsientemente i bon ekilibrá.

Igualdat: na kaminda pa relashonnan mas balansá

Meskos nò – igual si
Den Statüt igualdat ta un kriterio klave i un tema importante ku ta bini bèk den e debate enkuanto e relashonnan den Reino. Esei ta pasobra de fakto e relashonnan ta hopi

desigual. Den kasi tur aspekto (poblashon, ekonomia, finansa, forsa gubernamental) Hulanda ta predominá, loke numérikamente ta kondusí na relashonnan desigual. No ta posibel pa resolvé esaki kompletamente. Tòg tin medida ku por yuda e paisnan Karibense – i nan residentenan – eksperensiá mas igualdat. Asina ei por reforsá legitimidat di Reino tambe. Esaki ta e medidanan ku por trese mas ekilibrio den e relashonnan.

Derecho di voto

Mayoria Hulandes bibá na e paisnan Karibense ta ekskluí for di e derecho pa vota pa 'Tweede Kamer' i no tin influensia tampoko riba konstelashon di 'Eerste Kamer'. Mientrastantu parlamento Hulandes ta determiná e leinan di Reino si i ta kontrolá gobièrnu di Reino, pa falta di un parlamento formal di Reino. Hopi aña esaki ta tópiko di debate. Despues di a husga tur argumentu pro i kontra, e Sekshon ta haña deseabel pa duna derecho di voto aktivo na tur habitante Hulandes di e paisnan Karibense. Awor e situashon ta asina ku Hulandesnan na e parti Franses di Sint Maarten (Saint Martin) sí por vota pa 'Tweede Kamer', pero Hulandesnan na e parti Hulandes di Sint Maarten nò. Solamente habitantenan di e paisnan Karibense ku a biba por lo ménos dies aña na Hulanda, tin e derecho di voto pa 'Tweede Kamer' ora nan bai nan pais bèk. Ademas ta tiki konsistente ku Hulandesnan na e paisnan Karibense por ta kandidato si pa un asiento den 'Tweede' òf 'Eerste Kamer' i ku nan por vota tambe pa Parlamento Europeo. Derecho aktivo di voto pa parlamento Hulandes pa tur Hulandes, tambe esnan bibá na e paisnan Karibense, tin mas ku solamente un nifikashon práktiko. Su importansia simbóliko tambe ta importante; e ta mustra ku tur pais i tur siudadano den Reino ta igual i ku nan ta sinti esei asina tambe. Den kurso di tempu e derecho di voto por kondusí na mas komprenshon mutuo entre e paisnan i un mihó base pa koperashon entre e paisnan i Reino.

Posishon di Ministernan Plenipotensiario

Konseho di minister di Reino ta konsistí di konseho di minister di Hulanda, kompletá pa e ministernan plenipotensiario di Aruba, Kòrsou i Sint Maarten. E ministernan plenipotensiario aki no tin ku responsabilisá direktamente na niun di e kuater parlamentonan. Gobièrnu di Reino komo totalidat sí mester responsabilisá su mes, pero solamente na parlamento di e pais Hulanda. P'esei Staten di Aruba, Kòrsou i Sint Maarten no tin e posibilidat ku 'Tweede' i 'Eerste Kamer' sí tin, esta pa pidi kuenta i rason di gobièrnu di Reino.

Finalmente ta e ministernan plenipotensiario mester sali na defensa di e interesnan Karibense den konseho di minister di Reino. Esei no ta un tarea fásil, si mira e relashonnan den di konseho di minister di Reino. P'esei nos ta rekomendá pa fortifiká posishon di e ministernan plenipotensiario den konseho di minister di Reino. Esaki ta posibel, por ehèmpel, ku palabrashonnan di prosedimentu a base di kua nan ta haña mas espasio pa trese nan punto di bista dilanti. Punto di salida ta ku e paisnan Karibense ta nombra personanan ku ta disponé di e kalidatnan ku ta kuadra ku e peso di e funshon. Den esei ta importante pa, unabes ku a nombra e ministernan plenipotensiario, nan haña e espasio pa traha riba un ret di kontakto.

Areglo di konflikto

E relashon numériko ta nifiká ku Hulanda fásilmente por superá e votonan di e paisnan Karibense. Esei ta di importansia spesialmente den kaso di diferensia di opinion. P'esei for di 2010 tin un enkargo den Statüt pa traha un areglo pa resolvé konflikto entre e paisnan i Reino. Sinembargo, dieskuater aña despues ainda no tin un areglo i su diseño mes a bira tópiko di disputa. E konseho aki ta boga pa hinka energia nobo den diseño di un areglo i ta hasi sugerensia konkreto al respekto.

Di antemano mester mustra riba importansia di un bon kòmbersashon entre representante di e paisnan pa evitá eskalashon. For di e

punto di bista aki ta importante pa fo'i tempran deliberá ku otro i purba sali afó huntu, por ehèmpel ku yudansa di mediashon.

Di tur manera ta bon pa laga e areglo general di konflikto atendé desishon konkreto di gobièrnu di Reino tokante intervenshon den gobernashon di e paisnan, i perkurá ku por resolvé e aspektonan hurídiko di un konflikto na un manera obligatorio. Banda di esei por tin konflikto tambe riba aspektonan no-hurídiko, ku ta mas riba tereno di maneho i gobernashon. Pa e aspektonan ei lo por determiná ku konklushon di e instansia ku ta resolvé konflikto ta konta komo un konseho for di kua por desviá solamente ku argumentunan (hopi) pisá. Asina ei por kompensá un poko e dominio di Hulanda den konseho di minister di Reino.

Riba e pregunta kua instansia mester apuntá komo instansia pa konflikto, por pensa riba diferente kontesta, variando di un instansia hudisial te e Sekshon konsultativo di 'Raad van State'di Reino. Pero si mester husga konsiderashonnan di maneho tambe, un instansia hudisial ta ménos opvio. Di tur manera nos ta konsehá pa skohe un instansia eksistente i no, manera proponé anteriormente, krea un kolegio òf sekshon separá. Asina tratamentu di un disputa por kana muchu mas zetá i efisiente.

Rekomendashonnan

A base di loke a trese dilanti aki'riba, e Sekshon konsultativo di 'Raad van State' di Reino ta yega na e siguiente rekomendashonnan pa e paisnan den Reino.

Intensivá e koperashon

1. Ora ta toka koperashon, sali for di nesesidat i deseonan lokal; no usa outonomia komo motibu pa rechasá koperashon.
2. Reforsá bon gobernashon den e paisnan Karibense segun e kriterionan ku a palabrá na 2006 na kaminda pa eliminashon di Antianan Hulandes, i konforme e prinsipionan general di bon gobernashon i e konsepto internashonal di 'good governance'.
3. Intensivá koperashon gubernamental entre e paisnan, di moda ku solamente den kasonan eksepshonal Reino mester intervení unilateralmente. Duna prioridat na enseñansa i kombatimentu di pobresa.
4. Investigá e posibilidatnan pa koperashon gubernamental entre e paisnan Karibense pa oumentá nan forsa pa atministrá i ehekutá.
5. Leinan di konsenso di Reino ta un bon base pa koperashon; traha palabrashon tokante realisashon i kanselashon di leinan di konsenso di Reino pa kita e bareranan ku ta sinti ora rekurí na e instrumento aki.

Mas igualdat entre e paisnan i siudadanonan di Reino

6. Promové ku derechonan humano i e libertatnan fundamental ta vigente mas tantu posibel den tur parti di Reino i pa tur siudadano.
7. Duna siudadanonan hulandes bibá na e paisnan Karibense mesun influensia riba konstelashon di 'Eerste' i 'Tweede Kamer' ku ta konta pa otro siudadanonan hulandes.
8. Fortifiká papel i posishon di e ministernan plenipotensiario den e Reglamentu di Orden di konseho di minister di Reino, asumiendo ku ta nombra hende ku e kalidatnan apropiá pa e posishon pisá aki. Konsiderá si nan por keda sinta despues di un kambio di gobièrnu di

moda ku nan ta haña tempu pa familiarisá i traha riba un ret di kontakto.

9. Bini ku un areglo pa resolvé konflikto entre Reino i e paisnan di Reino. Apuntá un órgano eksistente komo instansia pa atendé disputa i perkurá pa e por duna veredikto obligatorio riba aspektonan hurídiko di un konflikto tokante ehekushon di outoridat di supervishon di Reino i tokante interpretashon di Statüt. Konsiderá ademas pa laga e instansia aki duna konseho di peso tokante kestionnan di maneho ku e haña su dilanti.

Colofon

Tekst
Raad van State

Fotografie
Werry Crone, Nationaal Archief

Vormgeving
Ontwerpwerk

Drukwerk
Xerox B.V.

Den Haag, oktober 2024

Raad
van State

Minister - President
Minister van Algemene Zaken

Gobierno di Aruba
L.G Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

STATEN VAN ARUBA
Ingek: 26 MAR 2025
Volgnr: IS/432/24-25

Aan: de Voorzitter en leden der Staten
Lloyd G. Smith Blvd 72,
Oranjestad,
Alhier.

Oranjestad, 20 maart 2025

Ons Kenmerk: **MAZ/ 8421**

Re: *Rapport IMF*,

Geachte Voorzitter, beste Gerlien,

Hierbij,doe ik u toekomen het advies van het IMF inzake de financiële normen, zoals met de Staten afgesproken op 30 januari 2025 met de Statenleden.

Dit advies wordt vrijdag 28 maart 2025 door het IMF gepubliceerd.

Indien wenselijk, ben ik ten alle tijde bereid om nadere toelichting te verschaffen.

Hoogachtend,

mr. E.C. Wever-Croes
Minister-President
Minister van Algemene Zaken

CLASSIFICATION/
REPORT NUMBER
(Delete if not needed)

TECHNICAL ASSISTANCE REPORT

KINGDOM OF THE NETHERLANDS-ARUBA

Options for a New Rules-Based Fiscal Framework

MARCH 2025

Prepared By
Lesley Fisher, Marcos Poplawski-Ribeiro, Ervin Prifti, Sophia Whyte-Givans

Authoring Department
Fiscal Affairs Department

©2025 International Monetary Fund

The contents of this document constitute technical advice provided by the staff of the International Monetary Fund to the authorities of Aruba (the "CD recipient") in response to their request for technical assistance. Unless the CD recipient specifically objects to such disclosure, this document (in whole or in part) or summaries thereof may be disclosed by the IMF to the IMF Executive Director for the Netherlands, to other IMF Executive Directors and members of their staff, as well as to other agencies or instrumentalities of the CD recipient, and upon their request, to World Bank staff, and other technical assistance providers and donors with legitimate interest (see Staff Operational Guidance on the Dissemination of Capacity Development Information). Publication or Disclosure of this report (in whole or in part) to parties outside the IMF other than agencies or instrumentalities of the CD recipient, World Bank staff, other technical assistance providers and donors with legitimate interest shall require the explicit consent of the CD recipient and the IMF's Fiscal Affairs department.

International Monetary Fund, IMF Publications
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
T. +(1) 202.623.7430 • F. +(1) 202.623.7201
publications@IMF.org
IMF.org/pubs

Acknowledgments

[THEMATIC FUND]

This technical assistance mission was made possible thanks to the financial support of the Caribbean Technical Assistance Center (CARTAC).

Contents

ACKNOWLEDGMENTS 3

PREFACE 7

EXECUTIVE SUMMARY 8

RECOMMENDATIONS 11

I. INTRODUCTION 13

II. INTERNATIONAL EXPERIENCE AND CHALLENGES 17

III. FISCAL RULES FOR ARUBA—KEY DESIGN CONSIDERATIONS 20
A. A Probabilistic Approach to Aruba's Debt-to-GDP Ratio Evolution 20
B. Deficit Paths Toward the Debt Anchor under a Primary Balance Rule 23
C. Deficit Paths Towards the Debt Anchor under a Primary Expenditure Rule 29
D. Recommendations from the Simulations 32

IV. DEVELOPING SUPPORTING BUDGET INSTITUTIONS 33
A. Legal Framework and Institutional Arrangements 33
B. PFM Issues Related to the Design of the Fiscal Rule 37
C. PFM Prerequisites for Implementation of a Fiscal Rule 40
D. Recommendations 56

V. CONCLUDING REMARKS 58

Boxes

1. Aruba's Current Fiscal Framework 15
2. Design Elements for an Escape Clause from the Region 38
3. An Example of Escape Clause Provision in Fiscal Rules from Jamaica 39
4. Steps for Translating a Fiscal Rule into Specific Revenue and Expenditure Policies 43
5. Roles of a Macro-Fiscal Unit 44
6. Transitional Provisions in the 2023 PFM Law of the Bahamas 48

Figures

1. Evolution of Macroeconomic Variables in Aruba 13
2. Evolution of Fiscal Revenues and Expenditure in Aruba 14
3. Fiscal Rules of Debt Anchor and Operational Limits Around the World 18
4. Estimated Medium-Term Debt Anchor in Aruba Under Macroeconomic Shocks 21
5. Projected Evolution of Debt/GDP in Aruba under Macroeconomic Shocks 22
6. Primary Balance and Debt Paths under the Current Set of Projections 26
7. Debt and Fiscal Balances Paths Assuming Debt-Anchor Convergence by 2035 27
8. Debt and Fiscal Balances Paths Assuming Debt-Anchor Convergence by 2040 28
9. Primary Expenditure under an Expenditure Rule Assuming Debt-Anchor Convergence by 2035 30
10. Fiscal Variables' Paths under a Constant Real Primary Expenditure Rule 31
11. Fiscal Variables' Paths under a Primary Expenditure Rule with Correction Mechanism 31

12. Aruba's PFM Legal Framework 33
13. Key Audit Dates and Legal Provisions for Fiscal Reporting 34
14. Components of a Modern Budget Process 42
15. Components of a Medium-Term Expenditure Framework 43
16. Fiscal Primary Balance and Public Debt Forecast Errors 46
17. Public Expenditure Forecast Errors 46
18. Revenue Forecast Errors 47
19. Heat Mapping of Risk Impact 50
20. Phased Widening of the Coverage Boundary for Fiscal Reporting 54

Tables

1. Projected Evolution of Debt/GDP in Aruba under Macroeconomic Shocks 22
2. Probability that Debt over GDP Remains Below a Specific Threshold 23
3. Aruba's Compliance with Pre-requisite for Fiscal Rule Implementation 41
4. Fiscal Risk Identification in GOA's Budget Documentation 50

Annexes

1. Previous Technical Assistance Reports 60

Abbreviations and Acronyms

AFS	Annual Financial Statement
ATA	Aruba Tourism Authority
AZV	Algemene ziektekostenverzekering
CD	Capacity Development
CAD	Central Audit Department
CAft	College Aruba Financieel Toezicht
CBA	Central Bank of Aruba
CBS	Central Bureau of Statistics
CCRIF SPC	Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility Segregated Portfolio Company
CG	Central Government
COM	Council of Ministers
DEACI	Department of Economic Affairs, Commerce, and Industry of Aruba
DOF	Directorate of Finance
FAD	IMF's Fiscal Affairs Department
FPB	Fiscal Policy and Budget Division
FRAT	IMF's Fiscal Risk Assessment Tool
FROC	Grenada's Fiscal Responsibility Oversight Committee
FRS	Fiscal Risk Statement
GDP	Gross Domestic Product
GFC	Global Financial Crisis
GG	General Government
GOA	Government of Aruba
HCT	IMF's SOE Health-Check Tool
ICT	Information and Communication Technology
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
LAft	Financial Supervision Law
LVO	Landsverordening (National Ordinance)
MARUBA	Forecasting Model of the Aruban Economy
MoF	Ministry of Finance
MTBF	Medium-Term Budget Framework
MTFF	Medium-Term Fiscal Framework
NIE	Non-Interest Expenditure
NFPS	Non-financial Public Sector
PFM	Public Financial Management
PPPs	Public private partnerships
SIDS	Small Island Development State
SNA	System of National Accounts
SOEs	State-owned enterprises
SVB	Sociale Verzekeringsbank

Preface

In response to a request made by the Aruban's Minister of Finance and Culture, Mrs. Xiomara Maduro, in June 2024, a team from the Fiscal Affairs Department (FAD) of the International Monetary Fund organized virtual meetings, prepared technical analyses, and performed virtual presentations to the Aruban authorities from August 29 until November 1, 2024. Subsequently, the team went on an in-person mission from November 5-12, 2024, to conclude its analyses aiming to support the Aruban authorities with designing a new fiscal rule. The goal of the new fiscal rules is to enhance Aruba's public debt sustainability, integrating a new law as part of a Protocol with the Kingdom of the Netherlands. The mission team comprised Mmes. Lesley Fisher (CARTAC) and Sophia Whyte-Givans (FAD), and Messrs. Marcos Poplawski-Ribeiro (head) and Ervin Prifti (both from FAD).

The analyses and findings were presented during the in-person mission to the Prime Minister of Aruba, Her Excellency, Ms. Evelyn Wever-Croes; to the Governor of Aruba, His Excellency J.A. Alfonso Boekhoudt; and to the Minister of Finance and Culture. The IMF team further met with several members of the Ministry of Finance as well as other Ministries, including Mr. Nilo Swaen (Advisor to the Minister of Finance), Mrs. Mildred G.M. Schwengle (Chair of the Aruba negotiation committee, Advisor to the Government of Aruba), Mr. Derrick Werleman (Director of the Department of Finance), Mrs. Jo-Ann Kock (Head of Budget and Fiscal Affairs), Mrs. Yshela Geerman (Economist) and Mr. Louis Paris (Head of Treasury). Mrs. Luenne Gomez-Pieters (Director of the Department of Taxes), Mrs. Maria Dijkhoff-Pita (Director of Department of Economic Affairs, Commerce and Industry), The findings were shared also with the Central Bank of Aruba in a meeting including Mr. Prakash Mungra (Executive Director Supervision & Enforcement), Mr. Ryan R. Peterson (Division Manager Economic Policy & Financial Stability), Mrs. Miriam Gonzalez (Executive Director), and Mr. Giancarlo Croes (Division Manager Research). Meetings were also held with Mr. George Croes (Director of the Department of Legislation and Legal Affairs), Mrs. Jancis Tromp (Legislative Lawyer) and Mrs. Mariska Koolman (Legislative Lawyer) from the Ministry of General Affairs, and teams from the Ministry of Tourism, the Boards of financial supervision (CAft), the Aruba Tourism Authority, and the Aruba Bankers Association. In a special hearing, the IMF team further met with members of the Budget Commission of Aruba's Parliament, including the President of Parliament's Budget Commission, Mr. Miguel Mansur. Moreover, prior to and during the mission, the team also met virtually the Dutch team in charge of the drafting and negotiation of the new Kingdom Act in the person of Mrs. Inge Mulders as well as other representatives of the Ministry of Internal and Kingdom Affairs of the Netherlands and Ministry of Finance of the Netherlands.

The mission wishes to express its sincere appreciation for the excellent support and cooperation given by senior-level authorities, officials, and staff of these various entities and agencies from Aruba and from the Netherlands. The mission is also thankful to outstanding support provided by Mr. Marco Arena (IMF Mission Chief for Aruba), Mrs. Olga Bespalova (IMF Desk for Aruba), Mrs. Shelley Li (research assistant), and Mrs. Viviane Passarani (FAD), who provided exceptional administrative support.

Executive Summary

Public debt management is a key policy objective for Aruba, especially in the context of economic vulnerabilities stemming from its reliance on tourism and external factors. These vulnerabilities became increasingly evident in the decade following the Global Financial Crisis of 2008, during which central government debt surged by more than 30 percentage points of GDP, with a debt level in 2019 above 70 percent of GDP. The onset of the COVID-19 pandemic further exacerbated these challenges, starkly highlighting Aruba's economic vulnerabilities. The dramatic decline in tourism revenue during the pandemic resulted in a significant spike in public debt, with gross central government debt reaching 112.3 percent of GDP in 2020. However, since that peak, there has been a notable reduction in public debt, primarily driven by fiscal tightening measures and the implementation of a revised fiscal rule aimed at achieving a minimum annual overall surplus of 1 percent of GDP and reducing public debt to 50 percent of GDP by 2040. This strategic approach reflects Aruba's commitment to enhancing its fiscal resilience and ensuring sustainable economic growth in the future.

The recent improvements in macroeconomic and fiscal dynamics have paved the way for initiating discussions to prepare a new Consensus Kingdom Act with the Netherlands. Two primary objectives are envisaged: first, to reformulate Aruba's fiscal rules and introduce a preferential capital loans facility; and second, to implement a restructuring of the Dutch liquidity support loan by reducing the interest rate to below 3.5 percent and to refinance part of Aruba's external debt. Such a reduction and refinancing would significantly alleviate Aruba's debt servicing burden, fostering greater financial stability, and enabling the government to allocate resources more effectively towards economic recovery and growth.

Against this backdrop, the IMF capacity development (CD) mission was requested by the Government of Aruba to support the design of a new set of fiscal rules and improvements in public financial management (PFM). Both measures aim at enhancing the credibility of Aruba's fiscal framework. While the table in the next section outlines key recommendations derived from the analyses, detailing specific topics, proposed institutions for implementation, and suggested timelines; below, some of the most critical recommendations are highlighted for consideration.

First, a key recommendation is to simplify the existing fiscal rules while ensuring alignment with international best practices. In line with this principle, the mission advises that Aruba should establish only one or two fiscal rules, eliminating provisions related to the wage bill ceiling and the allocation of windfall revenues. Given the current macroeconomic landscape and potential future shocks, it is recommended that public debt be aimed at 50 percent of GDP in order to confidently remain below the 70 percent debt limit. Therefore, the Aruban authorities could adopt a central government debt anchor set at 50 percent of GDP, targeted to be achieved within a decade by 2035. Given Aruba's recent fiscal performance and fiscal projections, the time horizon suggested appears to be feasible, in line with authorities' objectives, while strongly safeguarding fiscal sustainability. Incorporating this anchor into legislation associated with the new Kingdom Act would constitute the first of the two recommended fiscal rules. Presently, Aruba's economy is constrained by a debt level of 70.8 percent of GDP, and it is crucial that fiscal efforts continue as outlined in the IMF's 2024 baseline projections to sustain a trajectory of debt reduction and successfully reach the proposed debt anchor. Extending the timeline for achieving this debt

anchor could introduce increased uncertainty regarding future fiscal outcomes, particularly given the significant risks the island faces related to climate change, demographic shifts, and delays in enhancing PFM capacities.

Second, this report offers various operational rule options that Aruba can implement to facilitate the convergence of its public debt toward the medium-term anchor, without intending to provide a definitive prescription. To assist the authorities in reaching the medium-term debt anchor of 50 percent of GDP by a particular horizon (e.g., 2035), the mission analyzed and calibrated two main types of operational rules: primary balance rules and expenditure rules. In examining a primary surplus rule, our baseline simulations suggest that the target for the primary surplus could be set between 3.1 and 3.7 percent of GDP, depending on the timeline for achieving the debt anchor (set for 2035) and the duration of the convergence period toward this fixed primary surplus target. Alternatively, the implementation of an expenditure rule presents another viable operational target. This rule would impose limits on the fiscal policy component that the Aruban government can effectively manage through its budgetary processes and cash management practices: expenditures. One advantage of a primary balance rule compared with an expenditure rule is that the former incentivizes a closer attention to revenue collection and potential coordination with other departments of the Ministry of Finance during the budget formulation and execution, with the rule providing more options to the government in achieving its fiscal targets.[1]

Third, the new fiscal rules would greatly benefit from several key components: (i) well-defined escape clauses that allow for flexibility in response to extraordinary circumstances, ensuring that the rules can adapt to unforeseen challenges; (ii) a clear correction mechanism designed to address deviations from the established rule limits, providing a structured approach for transitioning back to compliance; and (iii) the establishment of a national fiscal council that could come into effect in the coming months, or once the debt anchor is achieved and certain provisions of the Kingdom Act are no longer applicable.

Fourth, to enhance the effectiveness of fiscal rules and public debt management, Aruba should consider implementing a more robust Medium-Term Fiscal Framework (MTFF) that builds up from its current one. The report elaborates on how the new suggested framework advances Aruba's current MTFF and Medium-Term Budget Framework. This framework, anchored by the established debt target, would facilitate a comprehensive approach to fiscal management, enabling a more coherent alignment between short-term budgetary decisions and long-term economic objectives. By enhancing its fiscal framework, Aruba can significantly improve transparency, accountability, and sustainability in its public finances, ultimately creating a healthier economic environment for its citizens and future generations.

Simultaneously, it is essential to assess and strengthen the institutional capacity of the Directorate of Finance to ensure the effective implementation of the fiscal rule. This review would help identify areas for capacity building and resource allocation that are critical for the successful execution of a credible MTFF. Furthermore, the legal framework supporting the fiscal rule requires thorough examination, and relevant transitional arrangements should be established to ensure alignment with the budget cycle and other PFM requirements. Additionally, to further enhance credibility with creditors and lower borrowing costs, authorities should further enhance transparency through improved communication and the publication of documents and information related to the budget process and fiscal

[1] Meanwhile, the adoption of an expenditure rule could help in addressing the main source of fiscal slippages observed in Aruba in recent years.

policy. By addressing these elements, Aruba can create a solid foundation for sustainable fiscal governance and economic resilience.

In addition to the recommendations detailed in the forthcoming table, each section of the report provides more granular proposals tailored to specific areas of focus. These sections not only outline the recommendations but also offer essential background information that supports their inclusion in the table below.

Recommendations

Recommendations	Responsibility[1]	Timeline[2]
Ensure consistency between the operational targets of the fiscal rule and the medium-term debt anchor	MoF	Short Term
Establish a sound correction mechanism to guide the transition or return to the fiscal rule targets in case temporary deviations of the debt path towards the debt anchor are observed	MoF	Short Term
Enhance the MTFF, including by adopting binding aggregate and individual fiscal ceilings	FPB, Treasury, DOF, Tax Department	Short Term
Clarify the effective date for transitional fiscal rules provisions in the legal framework to address, for example, coverage of general government and the public sector	Legal Department, DOF	Short term
Enshrine fiscal transparency to allow easy and direct public access on DoF website	Legal Department, FPB, DOF	Medium Term
Strengthen fiscal risk analysis and produce a more comprehensive fiscal risk statement	FPB, Treasury, DOF	Short Term
Make greater use of State Decrees, for example, to innovate and allow flexibility to adapt to changes	Legal Department, DOF	Short Term
Introduce a home-grown fiscal council	DOF, Legal Department, Parliament	Medium Term

Improve transparency by reporting on performance against fiscal rule and publishing all budget and fiscal reports on MoF website	FPB, DOF, and Court of Audit	Short Term
Integrate tax policy and revenue collection strategies to adhere to the fiscal rule	Tax Department, FPB, DOF	Short Term
Address backlog in annual financial statements, audit, and backlog in national accounts up to 2024	DOF, Court of Audit, CBS, CAD	Short Term
Maintain annual financial statements as well as annual national accounts updated from 2024 onwards	DOF, Court of Audit, CAD, CBS	Short Term
Introduce a contingency reserve to address fiscal shocks	FPB, Treasury, DOF, Legal Department	Short Term
Explore contingent financing instruments and parametric insurance with multilaterals and CCRIF SPC	FPB, Treasury, DOF	Medium Term
Improve coordination and reinforce liquidity management by establishing a cash management committee and regular fiscal policy meetings	Treasury, FPB, DOF	Medium Term
Conduct a comprehensive gap assessment vis-à-vis capacity to implement the new fiscal rules framework	DOF, Department of Human Resources	Medium Term

Source: IMF staff analyses.

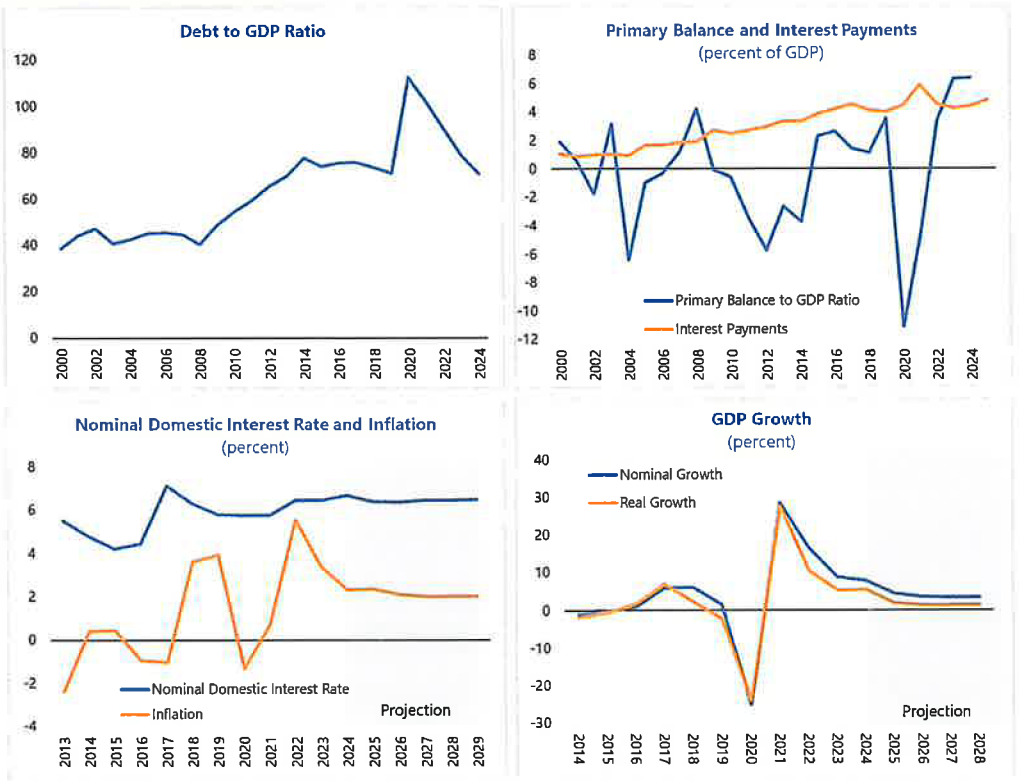
Notes:[1] The acronym of the entity can be found in our list of acronyms.[2] Short-term is here defined as a horizon of 12 months, whereas Medium-term is here defined as a horizon of 24 months.

I. Introduction

1. **In the decade following the global financial crisis (GFC), Aruba's central government debt steadily increased, remaining at around 70 percent of GDP in 2019 (Figure 1).**[2] This rise in public debt, which exceeded 30 percentage points of GDP since the GFC and until 2019, can be attributed to a volatile primary balance. Additionally, patterns of public spending, particularly the growing cost of debt servicing, have played a crucial role in contributing to the volatility of fiscal balances and the overall increase in public debt (Figure 2). As a response to these challenges, Aruba agreed with the Netherlands, as part of available cooperation structures in the Kingdom of the Netherlands established in the Charter for the Kingdom (*Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*), on a protocol of financial supervision. And, as a result thereof, Aruba implemented reforms to its fiscal rules in 2015, followed by further adjustments in 2018 and 2023 (see Box 1).

Figure 1. Evolution of Macroeconomic Variables in Aruba

(Shaded areas represent projections)



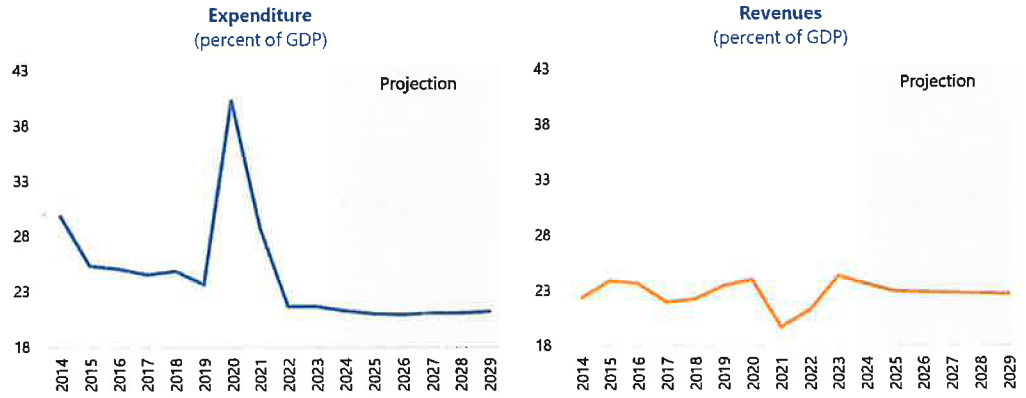
Source: IMF, World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

2. **The impact of the COVID-19 pandemic on public finances was particularly severe in Aruba, as the global halt in tourism in 2020 resulted in significant economic challenges.** This

[2] All data used in this report have been provided by the authorities and may not fully coincide with the data from the IMF's World Economic Outlook database.

unprecedented situation led to a peak public debt of 112.3 percent of GDP, driven by low revenue mobilization coupled with heightened spending needs during the pandemic and a dramatic contraction in GDP. During this critical period, the Kingdom of the Netherlands extended financial support to help stabilize Aruba's public finances. However, with the recovery of the tourism sector and the gradual reduction of pandemic-related expenditures since 2021, the debt-to-GDP ratio has significantly improved, falling below 80 percent in 2023. This reduction has been achieved through a combination of enhanced revenue measures and prudent expenditure controls.

Figure 2. Evolution of Fiscal Revenues and Expenditure in Aruba



Source: IMF, World Economic Outlook database; and IMF staff calculations

3. **The improvements in macroeconomic and fiscal dynamics have initiated discussions to revise the existing supervisory arrangements, focusing on two primary objectives:** (i) to establish a Kingdom Act with reformulated fiscal rules and introduce a preferential capital expenditure financing facility; and (ii) to implement a restructuring of the Dutch liquidity support loan, specifically by reducing the interest rate to below 3.5 percent and refinancing part of Aruba's external debt. This adjustment would alleviate debt servicing burdens for Aruba and enhance overall financial stability. In this context, the Government of Aruba has requested support from the IMF CD mission to assist in the design of a new set of fiscal rules and public financial management (PFM) reforms aimed at bolstering the credibility of its fiscal framework.

4. **The first objective of this report is to explore various options for fiscal rule designs, considering the current macro-fiscal context of Aruba.** In conducting this analysis of potential fiscal rules, the report specifically focuses on three key aspects: (i) it evaluates the likelihood of achieving the debt anchor of 50 percent of GDP across several alternative convergence horizons, including the timeframe established in the existing rule; (ii) it assesses the potential debt dynamics in the medium term, taking into account projections of macroeconomic drivers and the impact of likely future shocks; and (iii) it proposes operational rules to guide the attainment of the desired debt anchor through various alternative fiscal paths.

Box 1. Aruba's Current Fiscal Framework

As Aruba's public debt nearly doubled in the six years following the 2008 Global Financial Crisis, a protocol concerning Aruba's public finances was established between Aruba and the Netherlands in May 2015. One of the primary objectives of this protocol was to create a structurally independent framework for overseeing Aruban public finances, particularly regarding the formulation and implementation of government budgets. This initiative aimed to maintain fiscal credibility and prevent excessive growth in debt levels.

The resulting legislation, known as the National Ordinance Aruba Temporary Financial Supervision (LAft), outlines rules for the independent monitoring of the country's budgets and related financial matters. The rules envisaged by the LAft apply to the collective sector which includes the State (Land) or central government (CG), statutory bodies responsible for the implementation of social and national insurance, and statutory bodies that rely on collective levies for more than 50 percent of their income. Oversight is conducted by an independent body-the Aruba Financial Supervision Board (CAft). Article 14 of the LAft further establishes an operational rule, but without specifying a medium-term debt anchor. The ordinance stipulates a defined four-year trajectory for the overall balance (as a percentage of GDP) for the years 2015 to 2018, with targets set at -3.7, -2, -0.5, and 0.5 percent of GDP, respectively.

As a follow-up to the 2015 Protocol, the 2018 Protocol was agreed in November 2018, framing the path towards solid, transparent, and sustainable public finances of Aruba. Under the new protocol, the LAft was amended to add new budgetary norms, including an explicit debt anchor that further restraints budget management to increase fiscal discipline. The latter provisions created a tradeoff in terms of complexity of the fiscal rule and the ability of the authorities to monitor and track performance. Key elements include:
Overall balance target for years 2019-21 of -0.5, 0.5, and 1 percent of GDP, respectively.
Debt-to-GDP ratio target of 70 percent of GDP by 2027, and 50 percent of GDP by 2039.
Personnel costs reduction of Aruban Florins (AWG) 479 million by 1 January 2019.
Spending of **windfall revenues** in equal share in debt reduction and investments.
Compensation rules for structural and incidental setbacks.

The pandemic severely impacted Aruba, particularly its tourism sector. The Council of Ministers of The Kingdom granted Aruba's requests for temporary deviation from the budgetary norms in 2020, 2021 and 2022, as the COVID-19 pandemic greatly impacted the economy and public finances. In January 2022, the 2018 Protocol was extended by 2 years until December 31, 2023. Financial supervision has therefore been continuous and without any interruption since 2015.

The interest-free COVID-19 loans of AWG 916 million were refinanced and converted into a 20-year amortized at 6.9 percent in October 2023. In June 2024, Aruba and the Netherlands formally signed an administrative agreement to reduce the interest rate on the COVID loans from 6.9 percent to 5.1 percent for up to two years. After the Kingdom Act comes into effect, the interest rate will be further reduced to the yield on Dutch government bonds plus 20 basis points.

The LAft was amended in December 2023 to incorporate the new budgetary norms and thus extending supervision beyond 2023. The budgetary norms are as follows: a fiscal surplus of minimum 1 percent of GDP from 2023 onwards, a public wage bill of no more than 10 percent of GDP in 2027, and a debt-to-GDP ratio of maximum 50 percent in 2040.

5. **The second objective of this report is to offer recommendations regarding essential PFM foundations that are critical for establishing a credible and effective new fiscal rule.** To achieve this, the report assesses the current PFM institutions that underpin the budget process and facilitate the implementation of existing fiscal rules. Additionally, it provides international examples and best practices related to legal provisions for the design and implementation of PFM clauses, such as escape clauses, which are vital for the success of the new fiscal rules. By leveraging these insights, the report aims to enhance the robustness of Aruba's fiscal framework.

6. **One of the main recommendations of the TA mission is to simplify fiscal rules while ensuring they are aligned with international good practices.** This involves establishing a clear debt anchor set at 50 percent of GDP, aimed for achievement by 2035, which would signify a strong commitment to fiscal responsibility and long-term economic stability. Additionally, the team conducted simulations to explore numerical rules that utilize the primary balance or the expenditure ratio to GDP as operational targets, providing a practical framework for maintaining fiscal discipline and guiding budgetary decisions.

7. **On the PFM front, the mission underscored the critical importance of further developing a MTFF to ensure that fiscal plans are effectively aligned with economic objectives.** Key proposed amendments to the legal framework include the introduction of escape clauses and correction mechanisms designed to address deviations from the established fiscal path and facilitate a return to fiscal discipline. These provisions would offer essential flexibility during periods of external shocks while reinforcing the commitment to sound fiscal management. Furthermore, other essential elements of the proposed framework involve enhancing transparency, promoting better coordination, and improving communication among authorities during the formulation of fiscal policy. Timely preparation of high-quality year-end financial statements is also crucial, as it supports accountability and informed decision-making in fiscal management.

8. **This report also advocates for the establishment of a national fiscal council tasked with overseeing the implementation of the new fiscal rules and ensuring accountability,** particularly when the current local supervisory legislation is replaced by a Kingdom Law. The proposed fiscal council would be instrumental in monitoring fiscal compliance and delivering independent assessments of fiscal policy outcomes.

9. **The remainder of this report is organized as follows.** Section II evaluates the design and performance of the current fiscal rule against two key contexts: international best practices in fiscal rule design and the economic outcomes associated with the existing rule. Section III employs an empirical framework to identify the prudent range for the debt limit and anchor in Aruba, while also calibrating a consistent fiscal deficit path aimed at achieving the proposed debt anchor set by the authorities. This section considers the risks related to the economic outlook and the adoption of either an operational rule focused either on the primary balance or one based on primary expenditures. Section IV examines the necessary public financial management (PFM) reforms and budget institutions required for Aruba to implement a credible and effective fiscal rule. Section V concludes the report.

II. International Experience and Challenges

10. Despite recent challenges, Aruba's explicit medium-term debt anchor, along with operational limit(s), appears in line with international experience in terms of fiscal rule design. Indeed, the fiscal anchor should be linked to the objective of fiscal sustainability and defined in terms of a stock variable (generally, gross, or net debt). Anchoring fiscal policy to a stock variable is appropriate because the government's balance sheet position, the debt servicing cost and financing needs, as well as the liquidity and solvency risks that this position originates, ultimately drive considerations about fiscal sustainability. However, because stock variables are not under the full and direct control of the authorities, the anchor should guide fiscal policy only over the medium term (Eyraud and others, 2018a).[3] One (or few) operational limit(s) should instead guide fiscal policy over the short run. The operational limits should be set on a flow variable—e.g., either the primary balance or government expenditure—under the direct control of the authorities and be linked to the short-term objective of economic stability. Such operational limits are meant only to define a perimeter within which discretion can be exercised; they should not be interpreted as targets for fiscal policy. To ensure fiscal policy remains anchored, the short-run operational limits should be consistent with the medium-term anchor, that is, at a level such that, given the features and structural parameters of the economy, the stock variable remains at or around the anchor over the medium-term, on average.

11. Not only is anchoring recommendable, conceptually, but it is also common in practice. As of 2021, about 105 countries worldwide had adopted a framework that included at least one type of fiscal rule (Davoodi and others, 2022),[4] many of which (85) include an explicit cap on gross public debt (Figure 3). For operational limits, budget balance rules are often used to anchor debt within the ceilings.[5] About 70 percent of countries that adopted fiscal rules have a debt rule combined with operational limits on annual budget aggregates. Among those, one third had a debt rule together with a deficit limit and an expenditure ceiling, while another quarter of economies had a debt rule combined with a budget balance rule (Figure 3).

12. A second pillar of a well-designed fiscal rule relates to flexibility. Flexibility, underpinned by correction mechanisms, strengthens the credibility of a rules-based framework by preserving the economic stabilization function of fiscal policy. The fiscal rule design can contain some appropriate flexibility, primarily by avoiding constraining the fiscal deficit path to strict values and allowing automatic stabilizers to work,[6] potentially affecting such deficit path. Flexibility can also be incorporated in fiscal

---

[3] Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó, and C. Pattillo. 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", IMF Staff Discussion Note No. 18/04, International Monetary Fund, Washington, D.C.

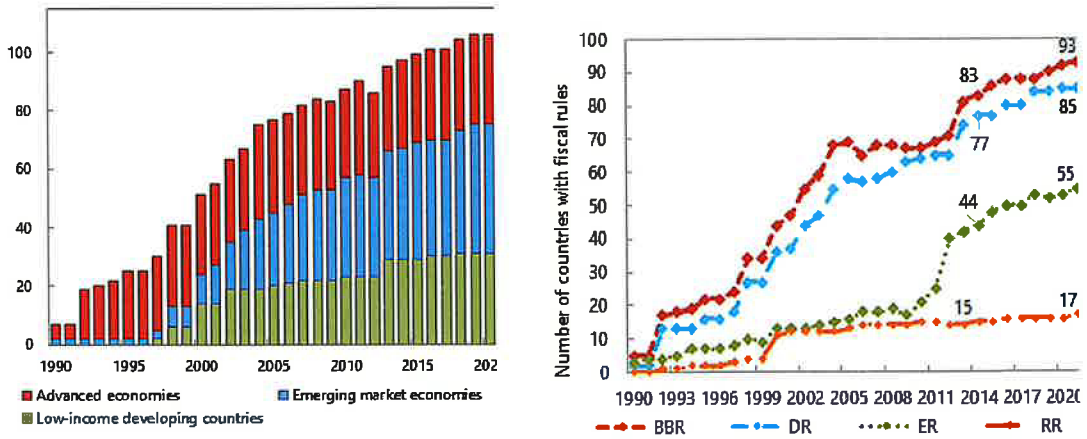
[4] Davoodi, H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic", IMF Working Paper No. 22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C.

[5] This is the case in Europe since the introduction of the Maastricht Treaty in 1992 and the Stability and Growth Pact in 1997. See, for example, Poplawski-Ribeiro, M. 2009. "New evidence of the effectiveness of Europe's fiscal restrictions," CEPII Working Paper No. 2009-13, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, Paris, July.

[6] Automatic stabilizers are economic policies and programs that automatically adjust government spending and taxation in response to changes in economic conditions, without the need for explicit policy intervention. These stabilizers, such as unemployment benefits and progressive tax systems, help to dampen the effects of economic fluctuations by increasing government spending during downturns and reducing it during expansions, contributing to stabilizing aggregate demand and supporting economic growth.

rules through counter-cyclical provisions and well-defined escape clauses to allow more proactive counter-cyclical policies in response to large and exceptional unexpected shocks. Adaptability, however, should not come at the cost of simplicity: complex provisions are hard to implement, monitor, and communicate. Also, while an appropriate level of flexibility strengthens the rule, too much of it weakens the grip of the anchor and ultimately erodes its credibility. Well-designed correction mechanisms that clearly specify the triggers and remedial actions to take in case of slippages provide an appropriate level of constrained discretion, safeguard the role of the anchor, and add credibility to the rule.

Figure 3. Fiscal Rules of Debt Anchor and Operational Limits Around the World
(Share in percent; unless stated otherwise)



Source: Davoodi and others (2022).
Note: BBR: Budget balance rule; DR: Debt rule; ER: Expenditure rule; RR: Revenue rule.

13. Aruba could strengthen its correction mechanism further to ensure a gradual return to the fiscal rule limits. As described in Box 1, Aruba's fiscal rule seems overly determined imposing restrictions on three dimensions of its fiscal policy and leaving little room for maneuver in case of unexpected shocks. The rule imposes limits on the general government's current spending. Moreover, the fiscal framework puts a significant weight on the NFPS debt anchor.

14. The third pillar of a well-designed fiscal rule is the combination of effective monitoring and reputation-based incentives for compliance. Even the best-designed fiscal rule would not serve its purposes if not complied with, either in letter or in spirit, either ex-ante or ex-post. In Aruba's case, the **Aruba Financial Supervision Board (CAft)** is responsible for monitoring compliance with the LAft and can cause an intervention by advising the Council of Ministers of the Kingdom of the Netherlands to assist if fiscal targets are not being met, thereby ensuring accountability and adherence to the fiscal framework. The CAft has an oversight role potentially intervening when a corrective mechanism has to be activated. If the government fails to comply with the established fiscal norms, the CAft has the authority to recommend corrective measures. Since the LAft explicitly mentions a debt anchor, monitoring should broaden its focus and take a more forward look at fiscal policy, including the trajectory of the debt path and the reasonableness of underlying macroeconomic assumptions. Country experience shows that transparency and monitoring by independent fiscal institutions (for example, a fiscal council) are a more

promising way than formal enforcement mechanisms to increase reputational costs and incentivize compliance with the fiscal rule.

15. Aruba has elements of a MTFF, but key components are not yet in place (see also Section IV). MTFFs complement fiscal rules by providing a structured, multi-year plan that aligns government revenue and expenditure projections with fiscal targets. The MTFF's forecasts and medium-term budget ceilings facilitate adherence to fiscal rules by offering a clear pathway to meet targets through annual budget cycles. As Section IV will elaborate in detail, including by providing recommendations, Aruba should embed its MTFF in a strong legal framework to enhance compliance with fiscal rules. Authorities should evaluate and update fiscal projections regularly, maintain fiscal transparency, and incorporate these plans within the broader budget process. This interaction between fiscal rules and MTFFs encourages policy continuity beyond individual administrations and strengthens fiscal accountability, as adherence to fiscal rules is routinely monitored within the MTFF's structured projections.

III. Fiscal Rules for Aruba—Key Design Considerations

A. A Probabilistic Approach to Aruba's Debt-to-GDP Ratio Evolution

16. In this section, we carry out several simulation exercises on Aruba's public debt using Eyraud and others (2018b)'s fiscal rule toolkit.[7] In terms of simulations,[8] first, we estimate a medium-term debt anchor that, if reached, would allow for sufficient buffers for the economy to face future shocks. Second, we analyze the sensitivity of the estimated anchor to changes in the fiscal stance of authorities. Third, we estimate the likelihood of debt to remain below the upper debt limit under alternative fiscal stance scenarios and starting values of debt. The analysis is done at the Central Government (CG) level, due to lack of data at the collective sector level.

17. The estimated debt anchor and the range that Aruba's debt ratio might take in the following six years are shown in Figure 4. In broad terms, the procedure to estimate this range is as follows.

- The basic framework uses the public debt dynamics identity, which links debt in the future to current debt levels, the primary balance, and macro variables (GDP growth, domestic and external real interest rates, exchange rate depreciation, terms of trade gap to GDP ratio, and foreign loan disbursements).
- A baseline path for each of the macro variables above is projected using annual data from 1996 to 2023, and a joint distribution of shocks is estimated.
- Primary balances are calculated using a fiscal reaction function (which relates changes in the primary balance to changes in debt).[9] The reaction function itself is estimated using data specific to emerging market economies.
- To capture the fundamental uncertainties about future realizations of macro variables, 1,000 different paths are calculated by drawing shocks from the joint distribution (estimated using previous data). Each of these paths leads to a different path of the debt ratio, which are then used to calculate the bands in Figure 4.

18. In addition to the steps above, three key assumptions are made. First, the calculation includes an augmentation of the public debt owing to contingent liabilities of 4 percent of GDP accumulated over the next six years. This value is mostly driven by an assumption of positive stock-flow adjustments amounting to close to 0.67 percent of GDP per year, as discussed with the Aruban authorities. Second, the ratio of foreign-to-total debt is set at 58.8 percent, the last data point available from Aruba's national accounts. Importantly, the 5-year moving average of primary balances is set to not

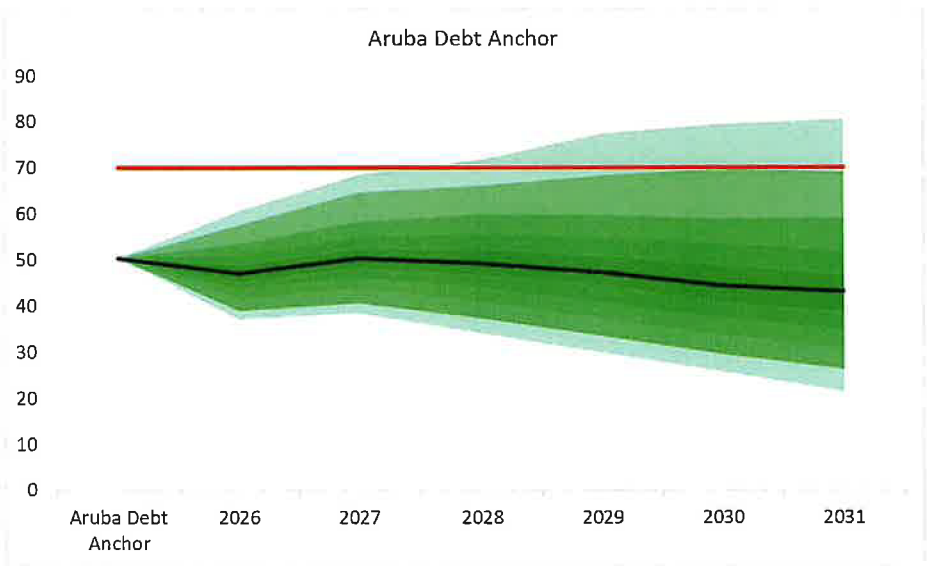
[7] Eyraud, L., V.D. Lledo, P. Dudine, and A. Peralta Alva. 2018. "How to Select Fiscal Rules: A Primer." Fiscal Affairs Department—How to Note, International Monetary Fund, March.

[8] For the PFM considerations related to the choice and design of the fiscal rules, please, see also Section IV of this report.

[9] Aruba's currently has a fiscal rule set at the overall fiscal balance, which includes both the primary balance and the net interest payments (interest paid on debt minus interest received, if any). While the overall balance represents the government's total fiscal position, a positive primary balance is often required to reduce the debt-to-GDP ratio over time, especially for highly indebted governments.

exceed 5 percent of GDP, which implies a downward correction from the high surpluses of above 6 percent of GDP that Aruba has seen in the last couple of years. Given that interest payments amount to around 4 percent of GDP, a primary surplus of 5 percent should broadly equate to an overall surplus of 1 percent, which is the overall surplus level that Aruba currently has in its fiscal rule. At last, any potential risk from climate change is not currently in the simulations. Although the report will discuss these risks later, for Aruba, these risks are difficult to quantify, given the lack of data, but they do not appear to be as large as for other Caribbean economies.

Figure 4. Estimated Medium-Term Debt Anchor in Aruba Under Macroeconomic Shocks
(Percent of GDP)



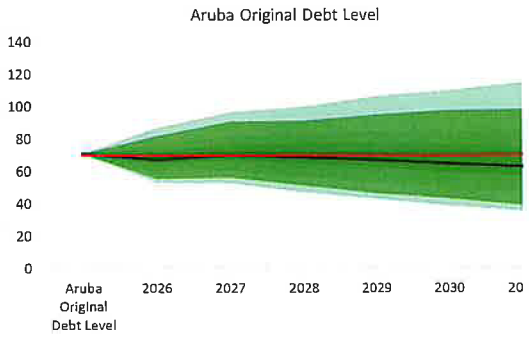
Sources: Aruban authorities and IMF staff calculations.
Notes: The black line in the center shows the median projected path, while the green bands represent confidence intervals around this baseline simulation. Lighter colors represent higher confidence: there is a 60 percent probability that debt over GDP remains below the upper limit of the darkest band; the subsequent band represents a 70 percent probability, followed by 80, 90, and 95 percent probabilities.

19. The estimated medium-term debt anchor for Aruba under the current macroeconomic conditions is around 50 percent of GDP, in line with the current provisions of the fiscal rule (Figure 4). Such a hypothetical starting level of debt would allow the country to remain below the 70 percent debt limit with high probability in the following six years through 2031, even if it was faced with sizable but likely shocks. The median trajectory of debt remains stable at the beginning of the period sample and falls further by the end of the six-year period, confirming the sustainability of such a debt level.

20. The estimation also suggests that Aruba's debt anchor and its primary balance path in the current fiscal rule are broadly consistent. Figure 5 shows the likely debt trajectory starting from its actual level of 70.9 percent of GDP in 2024. Table 1 shows instead the likelihood of reaching a certain debt value as percent of GDP from 2026 till 2031. The median trajectory is on a downward slope and reaches 62 percent of GDP by 2031, which is probably slightly above the level it should be in order to

reach 50 percent of GDP by 2035.[10] The slow decline in debt despite the considerable fiscal effort assumed in this exercise reflects the negative differential between the real interest rate growth rate and the real economic growth (*r>g)* and the high weight of interest payments.[11] As seen in Table 2, which displays the numbers shown in Figure 5, there is approximately a 65 percent chance that the debt-to-GDP ratio remains below the 70 percent limit in 2031 *if it starts from the current level estimated for 2024.*

Figure 5. Projected Evolution of Debt/GDP in Aruba under Macroeconomic Shocks
(Percent of GDP)



Sources: Aruban authorities and IMF staff calculations.
Notes: The black line in the center shows the median projected path, while the green bands represent confidence intervals around this baseline simulation. Lighter colors represent higher confidence: there is a 60 percent probability that debt over GDP remains below the upper limit of the darkest band; the subsequent band represents a 70 percent probability, followed by 80, 90, and 95 percent probabilities.

Table 1. Projected Evolution of Debt/GDP in Aruba under Macroeconomic Shocks
(Percent)

Likelihood	2026	2027	2028	2029	2030
95	86.7	96.4	99.7	106.1	109.6
90	81.9	90.7	91.0	94.9	97.5
85	79.0	85.8	86.4	88.5	90.3
80	76.4	81.7	83.1	84.6	84.5
75	73.9	78.8	79.8	80.6	79.8
70	71.9	76.9	77.5	77.4	76.6
65	70.6	74.9	74.4	74.6	73.0
60	69.3	73.2	72.1	71.9	69.9
55	68.0	71.6	70.1	69.1	66.9
50	66.9	70.0	68.4	66.8	64.5
45	65.8	68.7	66.2	64.5	61.5
40	64.6	67.1	64.6	62.0	59.2
35	63.2	65.4	62.7	59.8	56.4
30	61.9	64.1	60.8	57.8	53.9
25	60.8	62.5	58.6	55.9	51.8
20	59.1	60.6	56.3	53.4	49.4
15	57.3	58.6	54.0	49.9	46.5
10	55.4	56.3	51.0	46.3	43.3
5	53.2	52.9	47.0	42.8	38.7

Sources: Aruban authorities and IMF Staff calculations.
Notes: The debt limit under consideration is 70 percent of GDP. The starting point is 70.8 percent, debt ratio as of 2024:Q3. Values in the table are presented in percentage of GDP.

21. The debt trajectory is sensitive to both the authorities' fiscal stance and the initial debt level. Table 2 (last column) displays the probability that debt-to-GDP does not exceed the debt limit of 70 percent by 2031 under different initial levels and under different fiscal stances. Starting from the baseline fiscal stance of an average primary surplus of no more than 5 percent of GDP over a five-year window, there is a 65 percent probability that the debt-to-GDP ratio does not exceed the limit when starting from the anchor. Two main effects are observed when reducing the primary balance average path by two percentage points to 3 percent of GDP—which implies an overall balance more in line with the historical fiscal performance and lower than what is targeted in the current fiscal rule. First, that lower primary balance pushes the estimated debt anchor down (first column) as the economy needs to start from a

[10] Nevertheless, Figure 5 illustrates a probabilistic approach in which we have imposed a 1 percent of GDP cap on the average primary balance over a five-year window. Such an assumption for the primary balance is lower than what is projected by the IMF and the authorities under their commitment to a minimum 1 percent of GDP overall balance in the coming years.

[11] Next section also shows that the median trajectory is not far from the debt dynamics required to reach the anchor level by 2035.

cautiously lower debt to be able to remain under the upper limit (70 percent of GDP). Second, the looser fiscal stance also reduces the probability of remaining below the debt limit, regardless of the initial debt level (last column). For example, adopting a fiscal path with average primary surpluses reaching at most 3 percent of GDP (instead of 5 percent of GDP) in our simulations lowers the probability of staying below the debt limit by 10 percentage points—i.e., it brings that probability down to 55 percent instead of 65 percent.[12]

22. The projected debt range widens over longer forecast horizons increasing uncertainty about the outcome of debt ratios over time. As also illustrated in Figure 4, with each passing year, fiscal outcomes face additional shocks, which raises forecast variance. In practice this means that delaying fiscal consolidation pushes adjustments into more unpredictable scenarios, heightening the risk that these paths may not achieve the targeted debt level. Therefore, aiming for a convergence horizon by 2035 would help reduce this outcome uncertainty.

Table 2. Probability that Debt over GDP Remains Below a Specific Threshold

Initial Debt Level *(Percent of GDP)*	Maximum Primary Surplus on a 5-year average *(Percent of GDP)*	Average Primary Balance over 2009-19 *(Percent of GDP)*	Probability Under Two Debt Upper Limits *(Percent)*	
			50	70
46.5 (anchor)	3	-0.5	65	89
50.4 (anchor)	5 (baseline)	-0.5	69	90
70.8 (current)	3	-0.5	18	55
	5 (baseline)	-0.5	28	65

Note: horizon = 6 years from 2025; stock flow adjustment assumed = 4 percent of GDP over the 6-year horizon.

B. Deficit Paths Toward the Debt Anchor under a Primary Balance Rule

Framework

23. Several alternative fiscal balance rules can lead to the debt dynamics above, including a primary balance rule. One advantage of a primary balance rule compared with an expenditure rule (that will be analyzed next) is that the former incentivizes a closer attention to revenue collection and potential coordination with other departments of the Ministry of Finance during the budget formulation and execution. Since the target in a primary balance rule can be achieved both by extra effort on the revenue and expenditure sides, the rule provides more options to the government in achieving its fiscal targets and reinforce the role of revenue collection in the government's macro-fiscal management.

[12] The second last column further shows that the probability that debt remains below the anchor level (50 percent of GDP) by 2031 is small (only 28 percent) in the baseline case.

24. This section analyzes different calibrations of primary balance rules—including the ones proposed in law—that could bring the debt-to-GDP ratio to its 50-percent anchor after a convergence period.

25. Different scenarios are presented, taking into consideration the pace of the fiscal effort in terms of primary balances, the adjustment period, and the time to convergence. The analysis considers two alternatives for the convergence period, reflecting either the current provision in Aruba's LAft of 2040, or an anticipated alternative of debt convergence to its anchor by 2035. Moreover, three options of adjustment of the primary balance to reach its permanent targeted level for the fiscal rule are assumed in the exercises: (i) one-shot adjustment, in which the primary balance adjusts only once and remains constant thereafter; (ii) 3-year adjustment scenario, in which the primary balance gradually declines over 3 years until it reaches a constant level to be maintained through 2035 or 2040; and (iii) 5-year adjustment scenario.

26. Accordingly, the exercises use a simplified version of the public debt law of motion as follows (see also Escolano, 2010):[13]

$$d_t = \left(\frac{1+i^*}{1+l^*}\right) d_{t-1} - pb_t, \qquad (1)$$

where d_t is the debt ratio in period t; and pb_t is the primary balance to GDP ratio in t. In line with current IMF projections, the nominal interest and growth rates (i^* and l^*) are assumed to be fixed at 6.5 and 3.4 percent, respectively. The initial debt level is set at its current end-2024 projection of 70.8 percent of GDP. The targeted debt is set at its anchor level of 50 percent of GDP. Note that this exercise abstracts from macroeconomic shocks, exogenous changes in the primary balance (e.g., a natural disaster that requires higher spending), other contingent liabilities, and from stock-flow adjustments to debt.

Results

27. Figure 6 plots the paths for the debt-to-GDP ratio and primary balance as percent of GDP under the latest set of IMF fiscal projections for Aruba. The primary balance path starts at 6.4 percent of GDP in 2024, moving to 5.7 percent of GDP in 2025, and converging to 4.3 percent of GDP by 2029. Under this path, the debt ratio reaches 50.1 percent by 2031. Adherence to the primary balance path is key to achieve the timeline objectives in terms of return to the debt anchor. As a result, if the envisaged primary balance in the first year of this path is not achieved, for example, the timeline for returning to the debt ceiling is compromised, unless a correction mechanism is implemented, and a tighter fiscal adjustment is pursued in the subsequent years. Notice further that this fiscal path is less conservative than IMF current projections (see also IMF 2023),[14] with the debt trajectory descending less steeply.

28. It is important to distinguish between an ad hoc correction and a correction mechanism, as the latter implies a pre-specified, automatic adjustment rule. A correction is appropriate when,

[13] Escolano, Julio, 2010. "A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates," FAD Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, January (available at: https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/A-Practical-Guide-to-Public-Debt-Dynamics-Fiscal-Sustainability-and-Cyclical-Adjustment-of-23498).

[14] International Monetary Fund (IMF), 2023. "Kingdom of the Netherlands—Aruba – 2023 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report." International Monetary Fund, IMF Country Report No. 23/284, Washington, DC, July.

once the fiscal rule is calibrated based on initial assumptions about key input values, any deviation from the operational target necessitates an adjustment to remain aligned with the medium-term objective of debt reduction. In practice, this means recalibrating the framework using updated starting values for the primary balance and determining the required fiscal adjustment over the remaining horizon. Alternatively, if the necessary correction is too large to be implemented within the initial timeframe, an extension of the adjustment horizon may be warranted to ensure a credible convergence toward the medium-term anchor. By contrast, a **correction mechanism** would imply a predefined, automatic fiscal response that adjusts the operational target by a fixed amount when certain deviations occur. We illustrate this for the case of an expenditure-based operational rule.

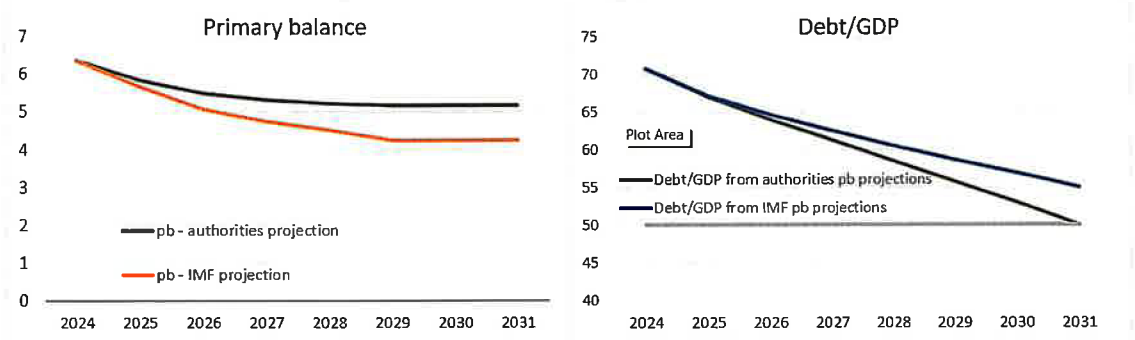
29. **A similar correction mechanism can be explicitly incorporated into a primary balance-based operational rule to ensure adherence to the medium-term debt objective.** For instance, if the public debt-to-GDP ratio exceeds the previous year's level, deviating from its planned declining trajectory, an automatic adjustment in real primary expenditure by 1 percent of GDP could be triggered to strengthen the primary balance target in the following year. This could be achieved through a reduction in primary expenditure, similar to the mechanism described for an expenditure rule below. Such a framework ensures that fiscal adjustments are implemented systematically in response to slippages while maintaining flexibility in the consolidation horizon to balance economic and social considerations.

30. **Moreover, for simplicity, and unlike the previous section, the framework adopted here assumes *perfect foresight* to calculate those paths (i.e., individuals can predict with precision future variables); so, the likelihood of them happening is equal to 1.** Hence, the framework is deterministic, and there are no surprises or economic shocks that can affect the analysis. In reality, if a *large* negative economic shock (such as a natural disaster) was to happen, *the full path* would require adjustment by reducing the deficit levels at each year unless the horizon of convergence back to the debt ceiling is extended. Such decisions of changing deficit levels or extending horizons could be formally included in escape clauses or correction mechanisms, depending on the country's need and the likelihood that they happen. Notice that a similar reasoning applies for expenditure rule as well.

31. **Figures 7 and 8 indicate the alternative (hypothetical) overall and primary balance paths that could bring the debt-to-GDP ratio to its anchor (50 percent of GDP) over two other time horizons, 2035 and 2040.** Even if the year by which convergence must be achieved is fixed (2035 or 2040), the pace of the adjustment can still vary. As previously discussed, both figures consider the three options of adjustment of the primary balance to reach its permanent targeted level for the fiscal rule thereafter: (i) one-shot adjustment, in which the primary balance adjusts only once and remains constant thereafter; (ii) 3-year adjustment scenario, in which the primary balance gradually declines over 3 years until it reaches a constant level to be maintained through 2035 or 2040; and (iii) 5-year adjustment scenario, in which the primary balance is reduced over 5 years until it reaches its constant level. A longer adjustment period to a constant primary balance target under the rule allows a smoother transition and requires lower targets of constant primary balances thereafter to reach convergence at the same horizon (2035 or 2040). That is because in these simulations, the government is expected to sustain higher primary balances (or fiscal tightening) for longer before converging to a constant and lower targeted primary balance.

Figure 6. Primary Balance and Debt Paths under the Current Set of Projections
(Percent of GDP)

Current debt ratio d0	Target debt ratio d*	LT nominal interest rate i	LT nominal growth rate γ	Current fiscal balance pb	ob b0	Convergence period (years) N	Transition period (years) T
0.71	0.50	0.07	0.03	0.06	0.02	7.00	1.00



Sources: Aruban authorities and IMF staff calculations.
Note: The figure shows the primary deficit and debt paths under the current set of fiscal projections in Aruba presented in the table.

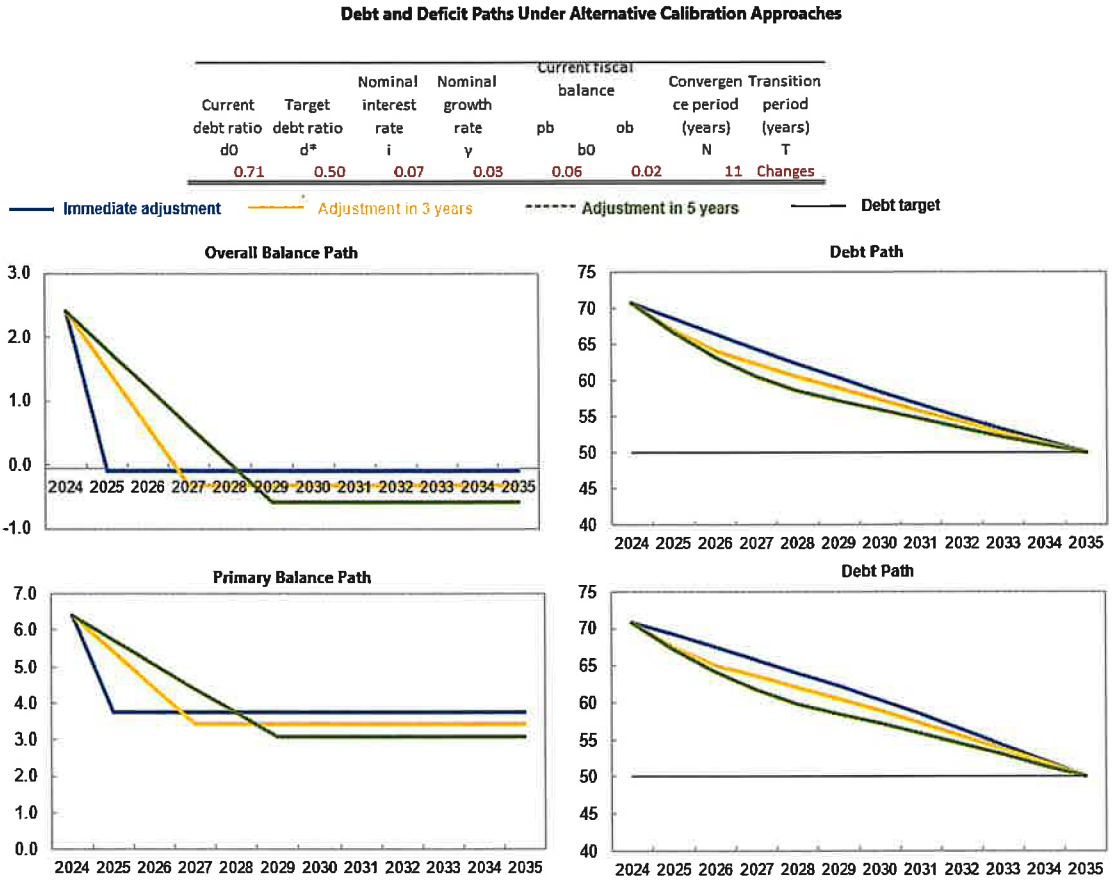
32. In the scenario in which the debt anchor is achieved by 2035, the required primary balance (as percent of GDP) ranges between 3.7 percent and 3.1 percent, depending on the adjustment period that goes from 1 till 5 years. The corresponding overall balances vary between -0.6 percent of GDP and -0.1 percent of GDP, depending on the adjustment period. In all three scenarios, the fiscal effort required to bring the debt level to the anchor is lower than the one currently projected by the authorities through 2029, even though our simulations remain deterministic and do not account for any future macroeconomic risks or contingencies. Moreover, as in the previous simulation, these results do not account for deviations of the primary balance path. So, if in a given year the primary balance undershoots the target, a correction mechanism needs to compensate the initial primary balance deviation in the following years with an additional primary surplus on top of the regulated 3.7 percent of GDP to reach debt convergence to its anchor in the same time horizon. Here, the report avoids prescribing a precise mechanism, but options for such policy could include an increase in the primary balance for a subsequent year in which the debt in the previous year (*t-1*) has increased instead of decreasing compared to the year before (*t-2*)—i.e., $d_{t-1} > d_{t-2}$—according to the path that brings the public debt to its anchor. Notice that an example of such a correction mechanism is provided when simulating the expenditure rule.[15]

33. Figure 8 shows results for a convergence horizon towards the debt anchor by 2040—i.e., the one currently envisaged in the Aruban fiscal rule. The targeted primary balance in this case ranges between 3.2 percent of GDP and 2.6 percent of GDP, depending on the adjustment period among 1, 3, and 5 years. The corresponding constant overall balance ranges between -1 percent and – 0.7 percent. Again, with a longer adjustment time at the authorities' disposal to steer debt to its anchor, a smaller fiscal effort is required.

[15] Other options of correction mechanism include a carry forward rule. Moreover, if the economic shock is too large, the government can also consider triggering the escape clause and recalibrating the fiscal targets altogether.

Figure 7. Debt and Fiscal Balances Paths Assuming Debt-Anchor Convergence by 2035

(Percent of GDP)



Sources: Aruban authorities and IMF staff calculations.

Note: Paths differ by the length of the adjustment period, but they are all calculated to ensure the debt ratio converges to 50 percent by 2035.

Conclusions

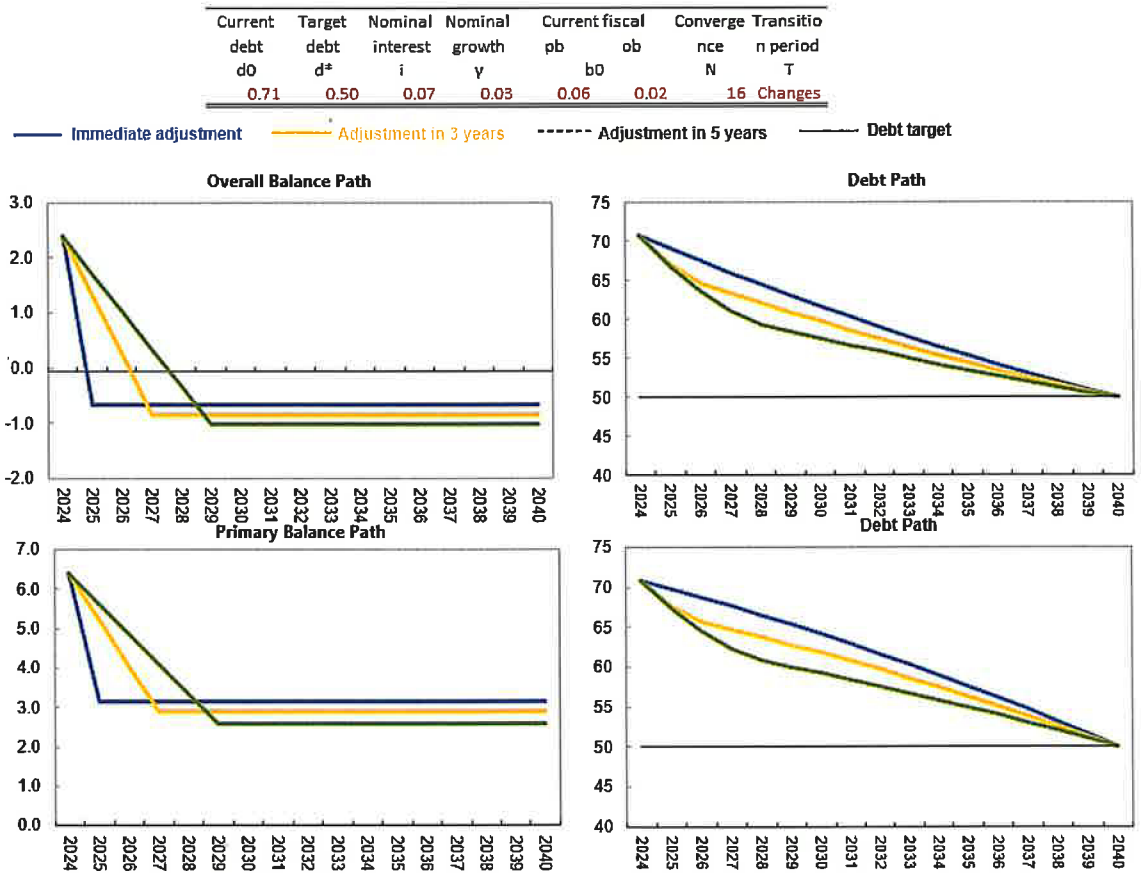
34. Given that the goal of reducing debt to its target level by 2035 appears feasible, committing to a shorter time frame could send a stronger signal to all stakeholders regarding fiscal discipline. This could, for example, boost confidence and lower borrowing costs for the government of Aruba. The increased flexibility of the proposed adjustment can also facilitate diversification and promote growth-enhancing investments.

35. If a primary balance operational rule is chosen by the government, their paths and calibration of transition to a constant target can be set in various ways. The government should adopt operational targets that allow them to reach the debt anchor within the defined horizon while providing flexibility to pursue other important goals of their fiscal policy.

36. The choice between a fiscal rule set on the primary or overall balance includes considerations about communication and the integration of interest payments on the fiscal target.

The government and population may be more accustomed to communicating on the overall fiscal balance than on the primary balance, which would involve explaining the level of interest payments and how it is excluded from the fiscal rule. Yet, a primary balance rule is sufficient to guarantee debt sustainability and avoids setting a target involving uncertain and volatile interest rates and interest payments. Moreover, various countries have transitioned among different operational targets (e.g., Brazil and the United Kingdom), overcoming this communication issue of the change in fiscal rules (see Pimentel and Portugal, 2024; and Keep, 2025; respectively).[16]

Figure 8. Debt and Fiscal Balances Paths Assuming Debt-Anchor Convergence by 2040
(Percent of GDP)



Sources: Aruban authorities and IMF Staff calculations.
Note: Paths differ by the length of the adjustment period, but they are all calculated to ensure the debt ratio converges to 50 percent by 2040.

[16] Pimentel, Matheus Porto, and Marcelo Savino Portugal, 2024. "Fiscal Policy Rules: A New Keynesian Model for Brazil with Bayesian Estimation." Mimeo (available at: https://www.anpec.org.br/sul/2024/submissao/files_I/i6-9b9e21ba99ed2166556dd2f1adf2c73e.pdf). Keep, Matthew, 2025. "The UK's Fiscal Targets" House of Commons Library No. CBP 9329, British Parliament, January (available at: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9329/CBP-9329.pdf).

C. Deficit Paths Towards the Debt Anchor under a Primary Expenditure Rule

37. Expenditure rules are another option that could be considered by the Aruba government. This type of fiscal rule may have advantages over a primary balance rule. For example, expenditure rules can be designed to allow automatic stabilizers to work more effectively, when the expenditure target is set as a cap or growth limit on public spending, often tied to potential GDP or long-term economic growth. By setting limits on expenditure growth, instead of as percent of GDP, these rules can accommodate economic fluctuations better. These rules allow revenues to fluctuate naturally with the economic cycle (including through the work of automatic stabilizers) without imposing immediate adjustments to spending. An expenditure rule allows government spending to remain stable during downturns, as there is no obligation to cut expenditures in response to falling revenues, enabling automatic stabilizers—such as lower tax revenues and higher social spending—to function effectively. Likewise, during booms, it prevents excessive spending driven by temporary revenue increases, reducing the risk of overheating and of procyclical policy measures in general. In addition, expenditure rules are generally simpler to monitor and enforce, focusing on controlling the growth rate of government spending, which is more easily controlled by the government than the revenue side and primary balances. This simplicity enhances transparency and compliance. Additionally, by capping expenditure growth, these rules help ensure that government spending does not outpace revenue growth over the long term, contributing to debt sustainability.

38. For these reasons, this section simulates three expenditure rules that may be applicable to the Aruban context. First, we convert the primary balance rule obtained from Equation (1) in the previous section into an expenditure rule by imposing convergence of the debt to the 50 percent anchor by 2035. The effectiveness of the expenditure rule in this case would depend on the accuracy and stability of revenue and GDP projections and outturns used in setting the expenditure target and monitoring it. Second, we propose an *ad hoc* expenditure rule that caps the growth rate of real and nominal primary expenditure. Effectiveness of the rule in this case would depend significantly on the accuracy of inflation and GDP projections and outturns. Finally, we experiment with an expenditure rule that has an inbuilt correction mechanism. For the analysis of the last two rules, we use the current revenue projections from the authorities to back out the corresponding primary balance and compute the debt dynamics.

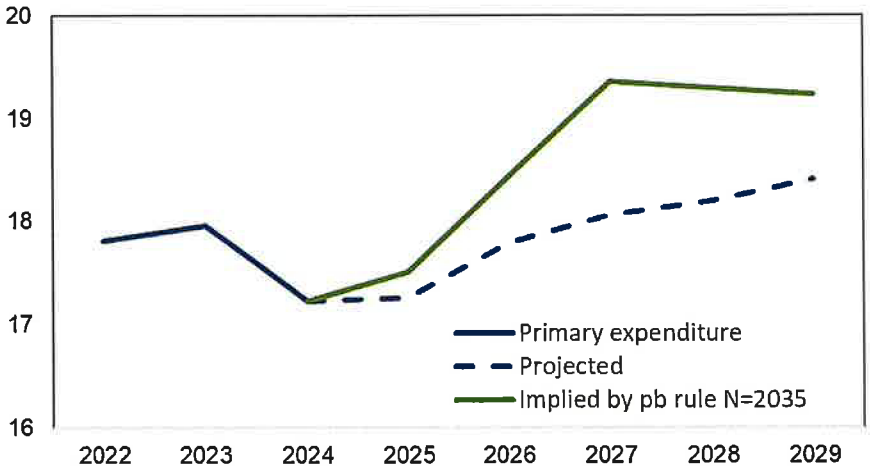
Results

39. Figure 9 derives the implied expenditure rule as the difference between projected fiscal revenues and the primary balance path that leads debt to the 50 percent anchor by 2035 (*NIE = Revenues - pb**). Formulating the fiscal target in terms of an expenditure rule has the advantage of a greater ease of monitoring and enforcement, since this fiscal variable is under a more direct control by authorities through the budget cycle than revenue collection and, so, primary balances. Again, as discussed in the previous section, this specific expenditure rule would give more flexibility to authorities in terms of spending than their baseline expenditure projection for the medium term.

40. Figure 10 shows, in turn, results from an illustrative rule that limits the growth rate of nominal primary expenditure to the inflation rate, while real primary expenditure remains constant. The corresponding primary balance path implies a higher fiscal effort and a steeper decline in debt compared to the paths leading to the debt convergence at 50 percent of GDP by 2035. The top right

chart shows a decline in nominal primary expenditure as share of GDP, since the latter incorporates both inflation and positive real growth. Again, this is an illustrative example to show how an expenditure rule could be set. However, the parameters of that rule can be fine-tuned to better map the current macroeconomic context of Aruba, for example by allowing nominal primary expenditure to grow by inflation rate plus half of the real output growth percentage rate. Other expenditure growth percentage rates could be tested.

Figure 9. Primary Expenditure under an Expenditure Rule Assuming Debt-Anchor Convergence by 2035
(Percent of GDP)



Sources: Aruban authorities and IMF staff calculations.
Note: "Projected" indicates authorities' projections in line with current IMF projections as well. "Implied" is the expenditure path implied by keeping the primary balance constant after 5 years of adjustment to reach the debt anchor in 2035 as presented in the previous section.

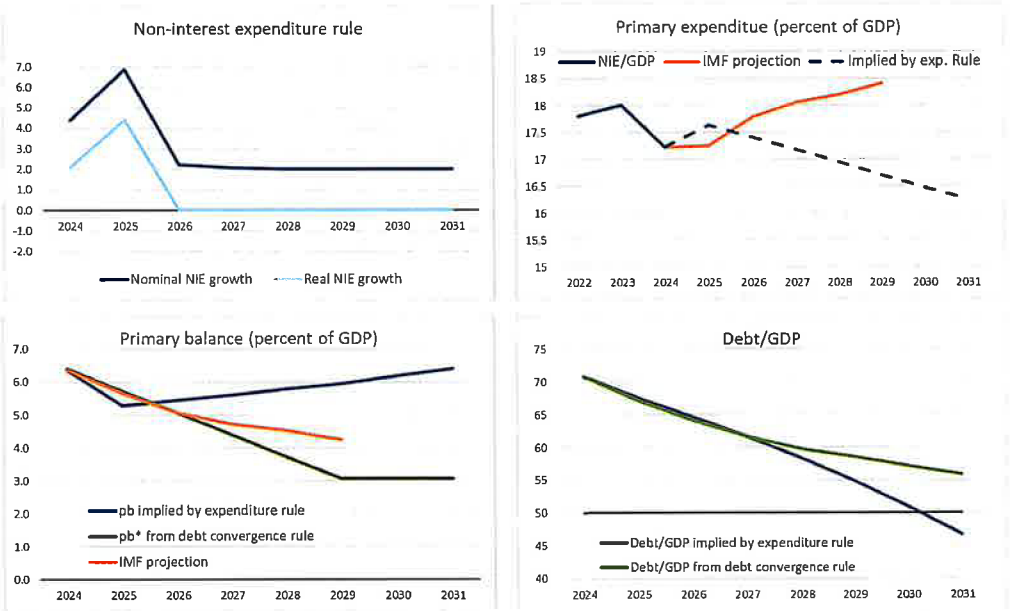
41. Our final example of an expenditure rule includes an automatic correction mechanism to illustrate how this scheme could work (Figure 11). For example, a correction mechanism could be set to reduce primary expenditure in case the public debt-to-GDP ratio in the previous year is larger than the year before, deviating from its declining path towards the debt anchor. In the illustrative calibration of Figure 11, we set primary expenditure to fall by 1 percent of GDP in a particular year if debt in the previous year increased ($d_{t-1} > d_{t-2}$), deviating from its planned declining trajectory. So, if we assume in Figure 11 that debt increases to 80 percent in 2025, the correction mechanism implies that primary expenditure will contract by 1 percent of GDP in 2026. Consequently, as shown in the bottom right chart, the debt trajectory is put back on a downward trend thanks to the correction in the primary expenditure, but with a convergence horizon to the debt anchor that is longer than the initial one.

Conclusions From the Expenditure Rule Simulations

42. The Aruban authorities could consider adopting an expenditure rule that allows for automatic stabilizers to function effectively. Defining these rules in terms of a primary expenditure growth rate may enable the government to be countercyclical during economic downturns and expansions, potentially enhancing fiscal sustainability and economic resilience.

Figure 10. Fiscal Variables' Paths under a Constant Real Primary Expenditure Rule

(Percent, unless stated otherwise)

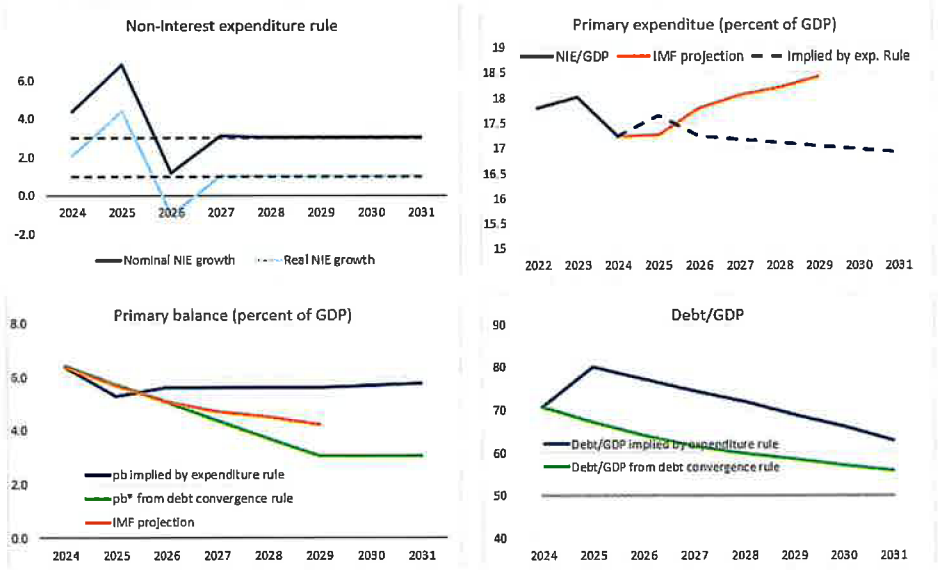


Source: Aruban authorities and IMF staff calculations.

Note: "Projected" indicates projections in line with current IMF projections of macro aggregates. "Implied" is the path derived by keeping the real primary expenditure constant.

Figure 11. Fiscal Variables' Paths under a Primary Expenditure Rule with Correction Mechanism

(Percent, unless stated otherwise)



Source: Aruban authorities and IMF staff calculations.

43. The choice of an expenditure rule also depends on how good and volatile revenues are. In this sense accurate revenue projections play a critical role. Given that Aruba's fiscal revenues largely

stem from the tourism sector, which can be volatile, ensuring that revenue forecasts are realistic and regularly updated is essential for effective fiscal planning and adherence to expenditure rules.[17] In case, revenues keep surprising authorities on the downside, even the expenditure rule would need to be recalibrated to assure that the debt anchor will be reached in the horizon requested.

D. Recommendations from the Simulations

44. Independently of the type of fiscal rule chosen, additional considerations need to be factored in to achieve the objective of reaching the debt anchor by the planned time horizon:

a. Ensure consistency between the operational targets of the fiscal rule and the medium-term debt anchor;
b. Establish a sound correction mechanism to guide the transition or return to the fiscal rule targets in case temporary deviations of the debt path towards the debt anchor are observed;
c. Over time, in case downside fiscal risks materialize, adjust the fiscal rule to ensure reaching the debt anchor at the planned horizon.

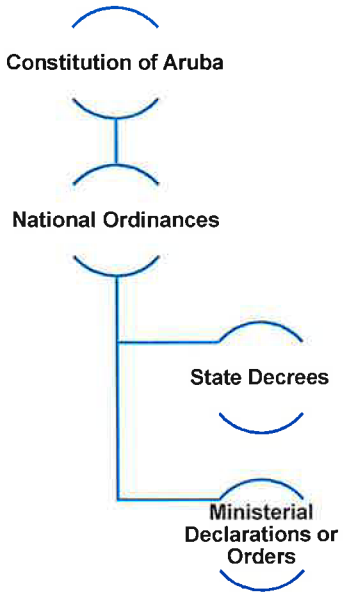
[17] In the case of Aruba, it is important to notice that fiscal revenues show a smaller volatility than government spending, at least in the last 15 years.

IV. Developing Supporting Budget Institutions

A. Legal Framework and Institutional Arrangements

45. Aruba has three main layers to its legal fiscal framework (Figure 12). There is a Charter of the Kingdom of the Netherlands as Aruba is a part of the Kingdom of the Netherlands, followed by the Aruban Constitution and the National Ordinances or laws. Part of the constitutional framework that emanates from the Charter is the possibility of enacting Kingdom Laws as collective legal arrangements. For the purposes of the fiscal rules and to ensure that the focus is Aruba-centric, the evaluation of the PFM legal framework is limited to the PFM laws which are operational—the Accountability Law of 1989 (*Comptabiliteitsverordening*) and the Financial Supervision Law of 2015 (*Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht* or *LAft*).

Figure 12. Aruba's PFM Legal Framework



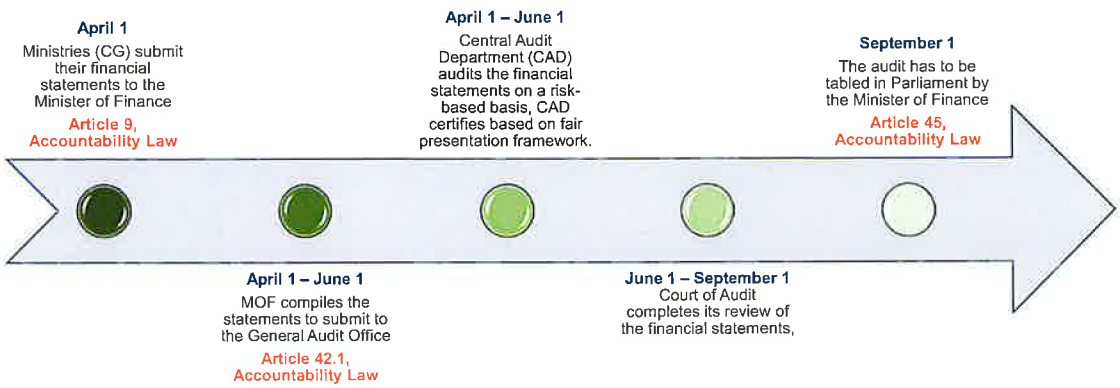
Source: IMF staff analysis.

46. The first national PFM ordinance was the Accountability Law of 1989. This law focused on the management of the Budget, the financial statements of the country, the role of the Minister of Finance and established some of the roles of the Directorate of Finance (DOF), among other things. The DOF is responsible, besides other responsibilities, for the central budget and financial administration,[18] while

[18] Government of Aruba (GOA). 1989. Accountability Law. Article 8.

each ministry is also responsible for its own budget[19] and financial administration,[20] and required to share the statements of the previous financial year with the Minister of Finance before April 1 of each year.[21] The Minister of Finance is responsible for compiling these reports within a two-month period and submitting to the Court of Audit by June 1 (see the budgetary calendar in Figure 13).[22] Between April 1 and June 1, the Central Audit Office of Aruba conducts an audit on the financial statements in order to certify them. The Central Audit Office is also tasked with conducting regular audits of all ministries[23] Within twelve weeks, or by September 1, the Court of Audit has to submit the report on the financial statements to the Minister of Finance. The Minister of Finance then submits the audited financial statements and audit report from the previous financial year to the Parliament no later than September 1.[24] There are no accounting standards for the audit of the financial statements of the central government in any legal instruments; a new State Decree will be enacted in the coming year on the accounting standards, against which the audits should be compared.[25]

Figure 13. Key Audit Dates and Legal Provisions for Fiscal Reporting



Source: IMF staff analysis.

[19] GOA 1989; Article 40b. This provision assigns responsibility for the budgets and accounts of the *state organs to the* Minister/Ministry of General Affairs. Organs of the state include the Parliament, the Advisory Council, and the Court of Audit and the Ombudsman's Office.

[20] GOA 1989; Article 7.2. Note that Article 9 requires the Central Audit Office to audit each of these ministries.

[21] GOA 1989; Article 41.

[22] GOA 1989; Article 42.1

[23] GOA 1989; Article 9.

[24] GOA 1989; Article 45.

[25] GOA 1989; Article 43.

47. **There are differences between the 1989 law and the Financial Supervision Law (LAft)[26] concerning aspects of fiscal discipline.** One difference is that the perspective of the 1989 law was annual. Article 12 allowed the Minister of Finance to delegate his authority to open bank accounts for defined operational purpose to other Ministers by national decree. Another difference is the level of discretion the 1989 law provided. Article 14 of the Accountability Law provided the Minister of Finance with authority to exceed budget ceilings for existing policies approved in the budget or for new expenditures that were not previously budgeted. But such new expenditures are not unlimited. They must refer to expenditures that cannot be otherwise avoided and that are tied to a procedure under which a budget amendment process is initiated. The LAft removed some of the discretion provided by the Accountability Act.

48. **The LAft is the basis of the PFM arrangement between the Kingdom of the Netherlands and the government of Aruba (GOA).** It defines key terms, including the collective sector, which includes: (i) the State (Land) or central government (CG); (ii) the statutory bodies (entities created by laws or statutes) in charge of the implementation of social and national insurance; and (iii) the statutory bodies that depend on collective levies for more than 50 percent of their income, in line with the United Nations System of National Accounts (SNA). The collective sector, therefore, encompasses the SVB (Sociale Verzekeringsbank) and AZV (Algemene ziektekostenverzekering) as well as those statutory bodies that receive a majority of their operating revenue from CG. The Central government consists of 8 ministries.[27] The SVB and AZV are social security funds (SSFs) and, according to Government Finance Statistics Manual 2014, they should be categorized as part of the general government.[28]

49. **The Supervision Law (LAft) establishes the financial supervision board (College Aruba financieel toezicht or CAft).**[29] The law establishes a mechanism for establishing internal policy rules for the CAft as well as general and specific instructions that can be given to the CAft, subject to joint agreement between the Kingdom's Council of Ministers and the Council of Ministers (CoM) of the Government of Aruba[30] The governance arrangements for the CAft and its responsibilities are outlined, including providing opinions on both draft as well as approved budgets, provided that the Minister of Finance requires it in the case of the draft.[31] The CAft must receive the approved budget for the fiscal year[32] no later than December 15 of each year or it has recourse to report this as non-compliance to the

[26] The LAFT was first enacted on August 31, 2015 (AB 2015 no. 39) but was amended and updated in 2023 (AB 2023 no. 67). The review relates to the amended LAft.

[27] The 8 ministries in 2024 are: Ministry of Finance and Culture; Ministry of Economic Affairs, Communication and Sustainable Development; Ministry of General Affairs, Innovation, Government Organization, Infrastructure and Spatial Planning; Ministry of Education and Sport; Ministry of Tourism and Public Health; Ministry of Justice and Social Affairs; Ministry of Transport, Integrity, Nature, and Elderly Affairs; and Ministry of Labour, Integration and Energy.

[28] It is good practice to include all entities within budgetary central government and those which are part of general government that rely on the CG for more than 50 percent of their operating revenue.

[29] Government of Aruba (GOA). 2015. Financial Supervision Law. Article 2.1

[30] GOA 2015; Article 2.2.

[31] GOA 2015; Article 10.

[32] The fiscal year or service year in Aruba is January 1 to December 31 of each year (calendar year = fiscal year).

Kingdom of the Netherlands.[33] If no budget has been adopted by the beginning of the new financial year, the budget of the previous year becomes preliminary budget for the fiscal year.[34]

50. Budget flexibility is implied in Article 14.2 of the LAft. If there is a need for additional expenditure, either due to setbacks or policy actions that result in requirements for an increase in budget, these setbacks must be financed by budget flexibility mechanisms, such as reallocations from areas where less expenditure is needed.[35] These reallocations, in principle, cannot exceed the aggregate budgetary envelope in that particular year. There are, however, no legislated budget flexibility mechanisms setting out the rules. Examples include a virement provision which would prevent movement of resources from personnel costs or capital expenditure; or a reallocation provision that allows movement of resources within the same budget line, or within the same ministry, or even across ministries. Budget flexibility provides discretion. But such flexibility should also come with guidance so that a well-meaning provision is not abused.

51. The LAft refers to "windfalls," but this term is not defined in law. Further, a "windfall" is just a surplus above the fiscal balance target (i.e., 1 percent of GDP). The provision states: "in the event of a surplus lower than the minimum financial surplus, [referred to in the fiscal balance rule] the expenditure windfalls in relation to the adopted budget shall accrue 100 percent to the debt reduction."[36] The expenditure windfall provision in the LAft creates a perverse incentive for the GOA to use the expenditure budget to meet the fiscal surplus target. This is also reinforced in Article 14.2.g, which states: "within the expenditure framework, compensatory measures are included to compensate structural setbacks structurally and incidental setbacks incidentally or structurally". In essence, given that revenue projections are taken as given and no intra-year effort is usually made to achieve the fiscal rule, the fiscal balance rule can be actually interpreted an expenditure rule at the outcome level.

52. Accountability requirements for public debt management are outlined in the LAft. The requirement to raise debt is recognized in Article 15 with the caveat that the Minister of Finance ensures that this is included in the adopted Budget. This only applies to the collective sector, excluding other statutory bodies, such as state-owned enterprises (SOEs). Importantly, Article 27a bans the creation of public private partnerships (PPPs), and their associated financial commitments.

53. It is an international good practice for the Minister of Finance to have responsibility for all public finances. In many jurisdictions, in particular small island states, SOEs or statutory bodies cannot borrow without approval from the Minister of Finance since either a guarantee may be required or there is a (fiscal) risk that contingent liabilities could arise. Authority to borrow is authority that belongs only to the Minister of Finance, at least at the level of central government, and for entities within general government that are dependent on the central government for more than half of their operating revenues. In contrast, Aruba has no overarching fiscal governance framework for SOEs. There are various articles of association, deeds of incorporation and statutes, particularly *Landsverordening* (LVO) that allow the Minister to incorporate SOEs. (see section on *Fiscal Risk Analysis*).

---

[33] GOA 2015; Article 13.1.

[34] GOA 2015; Article 13.4.

[35] This can be due to fiscal savings or re-prioritization within the specific resource envelope.

[36] GOA 2015; Article 14.2.c.

54. The Accountability Act and the LAft exhibit inconsistencies. Consideration should be given to either consolidating the two ordinances into one updated PFM ordinance to remove outdated provisions and conflicting information, among other things; and to sustain the achievements after the expiration of the new LAft or repealing these ordinances and replacing with a new ordinance. Article 38 of the Accountability Act requires all companies and institutions (statutory bodies) incorporated through national ordinance to submit annual financial statements to the Minister of Finance within three months of the close of their fiscal year—i.e., before April 1.[37] This supervision includes the review of the general financial policy.[38] This authority was established in the Accountability law. But there were also many exceptions that, effectively, diluted the Minister of Finance's authority.

B. PFM Issues Related to the Design of the Fiscal Rule

55. The IMF has prepared a note on how to develop credible fiscal rules (Eyraud and others, 2018b),[39] which remains its guidance on the topic, including on its PFM component. Those authors draw on experiences of the typologies of fiscal rules that countries have implemented. The rule selection process can benefit from three steps, and these can be applied in Aruba's case: (i) identify rules that minimize trade-offs; (ii) take into account country preference; and (iii) consider multiple rules.

56. As also discussed in the previous section, it is important to look at fiscal rules collectively rather than individually. The better designed rules are those that have a fiscal anchor linked to the outcome of the fiscal rules—in Aruba's case fiscal/debt sustainability—and one or more operational rules on fiscal aggregates. Short-term operational rules linked to debt dynamics can also be effective, but these should be "under the direct control of the government".[40]

57. Multiplicity of fiscal rules should be limited because these can result in redundancy and inconsistency (Eyraud and others, 2018b). Over-deterministic rules can undermine achievement of fiscal policy objectives. They can "undermine the credibility of the framework and create inconsistencies between the requirements of different rules".[41] That is the current case in Aruba, where the existing fiscal rules have overlap between fiscal targets.

58. Moreover, overlaps in fiscal targets should be further minimized as they apply to the same fiscal aggregates, but constraining them in different ways. For example, Item 14.1.d of Article 14 discusses the collective sector's new debt ceiling for refinancing with capital expenditure as an input to the debt target in 14.1.c. But the same article, in Item 14.1.b, includes a target on the output of the fiscal balance target, whereas the collective sector wage bill further enters as another rule in Article 14.2.a, even though, it is also a (expenditure) component of the fiscal balance.

[37] See GOA 1989; Article 38.2 (which is also reinforced in Article 17.1). "The companies and institutions referred to in paragraph one shall send to the Minister of Finance their estimates referred to in paragraph two of Article 2 before April 1 of the current fiscal year".

[38] See GOA 1989; Article 38.2." Article 38.2 further states that: "The Minister of Finance supervises the use of the country's funds, even after the necessary funds have been expressly granted to a minister by national ordinance."

[39]Eyraud, L., V.D. Lledo, P. Dudine, and A. Peralta Alva. 2018. "How to Select Fiscal Rules: A Primer." Fiscal Affairs Department—How to Note, International Monetary Fund, March.

[40] Eyraud and others (2018b), pp. 3.

[41] IMF 2017; p.3.

Escape Clauses

59. The escape clause is an important design feature of the fiscal rule. The escape clause is a necessary provision and a risk mitigation measure to address the uncertainty of a fiscal shock. Aruba is considered a small island development state (SIDS) in the Caribbean that is outside of the hurricane belt. However, the hurricane risk is still more likely to materialize in the island than an earthquake risk.[42] Given the changes in weather patterns that have occurred due to climate change, Aruba should enhance its fiscal risk management. An escape clause puts a pause on the adherence to the fiscal rules, for example, in the event of disasters, such as effects of rapid sea-level rise or pandemic, stipulated in law.[43]

60. Aruba's current fiscal rule already contains escape clauses, but there is room to improve their parameters in the revised fiscal rules regime. Escape clause provisions are contained in Articles 14 and 23 of the current rules. The Minister of Finance in agreement with the COM and the Kingdom's government may deviate. However, there are no criteria for validating the deviations and no indication of what body verifies that the precondition for suspension has been met. A good practice from the region (Box 2) includes five key design elements.

Box 2. Design Elements for an Escape Clause from the Region

- Establish what constitutes a fiscal shock in clear, simple, objective, and verifiable terms;
- Validate the need to trigger the escape clause to suspend the fiscal rules;
- Ensure that there is a competent body with capacity to evaluate and certify if the criteria for the escape clause have been satisfied, as well as to extend the suspension, if needed;
- Require regular reporting during suspension of the fiscal rules to demonstrate how the fiscal path will be returned to—i.e., adjustment or correction mechanisms;
- Include a sunset clause provision for the natural expiration of the suspension of fiscal rules.

Source: IMF staff analysis.

61. Jamaica is a stellar example from the region in terms of its fiscal consolidation, design of fiscal rules, and of escape clauses (Box 3). Since 2014, the country has reduced its debt by 57.3 percentage points, from 130.6 percent of GDP at the end of fiscal year 2014/15 to 73.3 percent of GDP at the end of fiscal year 2023/24, by implementing a significant and hard-won fiscal consolidation.[44] This process was facilitated by the implementation of a new fiscal rule in 2014, which contains escape clauses that could serve as an example to Aruba. The crucial point about this mechanism is that it mitigates discretion or arbitrary decisions about what constitutes fiscal impact large enough for the escape clause to be invoked. Deviations from the fiscal path may be necessary but they should be managed in a way

[42] https://www.preventionweb.net/publication/disaster-risk-profile-aruba.

[43] Nonetheless, other measures to build financial/fiscal resilience are also needed to prepare Aruba for events, such as natural disasters, including sea-level rise. These other measures include, for instance, the development of a Disaster Risk Financing Strategy that does not only consider natural hazards (see also Section IV.C below).

[44] See Arslanalp, Serkan, Barry Eichengreen, and Peter Blair Henry, 2024. "Sustained Debt Reduction: The Jamaica Exception." *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, pp. 133–181.

that allows the public to have confidence in the system. The design of the escape clause should deliver credibility.

Box 3. An Example of Escape Clause Provision in Fiscal Rules from Jamaica

The fiscal rule included in the Jamaican Financial Administration and Audit (FAA) Act provides a potential example of escape clauses. For example, on its Section 48A, the act states:

(2) Subject to subsection (3), compliance with the requirements referred to in sub-section (1) (a) and (b) may be suspended on the grounds of any one or more of the following occurrences (hereinafter referred to as "the eventuality"), as determined having regard to subsection (5), namely:

(a) a period of public disaster within the meaning of section 20 of the Constitution of Jamaica;

(b) a severe economic contraction;

(c) a financial sector crisis;

(d) a public emergency within the meaning of section 20 of the Constitution of Jamaica

(3) Subsection (2) applies where:

(a) the Auditor-General has validated in the prescribed manner that the estimated fiscal impact of the eventuality is equal to or greater than one and a half per cent of gross domestic product; and thereafter

(b) the Minister, having regard to the validation of the Auditor-General, has, in accordance with subsection (4), made an order, subject to affirmative resolution, permitting the requirements to be suspended for an initial period, and, as the case may require, for an extended period.

(4) The initial period during which compliance with the requirements referred to in subsection (1) (a) and (b) may be suspended shall terminate at the end of the financial year following the eventuality; however, where the Auditor-General has validated in the prescribed manner that the residual impact of the eventuality is significant enough to warrant the continued suspension of the requirements in subsection (1)(a) and (b), the suspension of the requirements may be continued for an extended period of one more financial year, immediately following the initial period of suspension.

(5) For the purposes of subsection (2):

(a) the Planning Institute of Jamaica shall submit to the Minister and the Auditor-General, respectively, a report relating to the eventuality, where it relates to an occurrence specified in paragraph (a) or (b) of that subsection;

(b) the Bank of Jamaica shall certify, by a written statement of the Governor of the Bank, to the Minister and the Auditor-General, respectively, the information confirming the eventuality, where it relates to an occurrence specified in paragraph (c) of that subsection.

(6) The Minister shall, at the end of the initial period or where applicable, the extended period during which, pursuant to this section, compliance with the requirements specified in paragraphs (a) and (b) of subsection (1) may be suspended, table in each House of Parliament a report in relation to the approval of each House of Parliament, recommendations for recalibration of the [fiscal rule(s)].

Source: https://laws.moj.gov.jm/library/statute/the-financial-administration-and-audit-act.

Fiscal Council

62. Fiscal councils are important complements to fiscal rules. Fiscal councils should be independent, non-partisan, institutions within the rules-based framework, preferably with a legal mandate

to: (i) assess fiscal plans and performance; (ii) evaluate macroeconomic and budgetary forecasts; (iii) monitor the implementation of fiscal rules; and (iv) cost government measures.[45] In 2021, there were 51 fiscal councils worldwide. But only 10 are established in countries belonging to the Americas, where Aruba is located.

63. Grenada's Fiscal Responsibility Oversight Committee (FROC) is a good example of a national fiscal council in the region. Since 2021, Grenada has enacted a new law, the Fiscal Resilience Act (FRA) 2023,[46] which has further clarified and expanded the role of the fiscal council. Section 12 of the FRA outlines the responsibilities of the FROC. These responsibilities include: what it is to do; by when it is to be done; and how the responsibility is to be carried out. Chief among these requirements is the written assessment of compliance with the fiscal rules. The FROC is empowered to request any necessary information from the Ministry of Finance in the conduct of its evaluation. The Schedule to the Act specifies, *inter alia*, the composition of the FROC; its tenure and revocation; meetings; and its costs. The GOA could use this model as a basis to develop its own national fiscal council.

64. It is important to plan for the transition to a national, home-grown, fiscal council for Aruba. The current fiscal council, the CAft, will be responsible for monitoring and oversight of the new fiscal rules' regime. The legislation should have a sunset clause which specifies when this fiscal council should expire. It should incorporate knowledge transfer and a handing-over period during which the new fiscal council learns by doing. If the CAft should cease to exist before the new fiscal council is established, there could be a steep learning curve due to loss of institutional knowledge. The establishment of a national fiscal council and the expiration of the CAft should be treated as transitional provisions to ensure that both the outgoing and the incoming fiscal councils overlap.

C. PFM Prerequisites for Implementation of a Fiscal Rule

65. As discussed in Section IV.A, Aruba's PFM architecture already contains notable strengths to support the implementation of a numerical fiscal rule. The budgetary rules and guidelines for the 2025 financial year contain a detailed budget calendar including key submission and reporting dates. The PFM legal framework is articulated in the Accountability Law of 1989 and the Financial Supervision Law of 2015 (*LAft*). Debt and cash management are integrated in the Treasury function and staff are committed with strong competency in budget formulation. The forecasting model of the Aruban economy (MARUBA) produces consistent nominal GDP forecasts, informed by regular meetings of the macro-model commission—a committee consisting of key staff of the DOF, Aruba Tourism Authority (ATA), and the Central Bank of Aruba (CBA). Various budget reports are prepared and tabled in Parliament. More recently, the budget and fiscal policy division has introduced a medium-term budget framework (MTBF) and started to collect data on some SOEs with a view to undertake fiscal risk analysis.

[45] Davoodi, H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic", IMF Working Paper No. 22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C. See page 10 of that working paper.

[46] Government of Grenada. 2023. Fiscal Resilience Act. https://laws.gov.gd/index.php/acts/981-act-no-11-of-2023-fiscal-resilience-act-2023/viewdocument/981.

66. **Despite these strengths, several gaps in PFM—including budget credibility, budget execution, fiscal reporting, and oversight—could weaken the fiscal rule.** Table 3 summarizes Aruba's compliance with the PFM pre-requisites for the fiscal rule implementation—these are minimum PFM standards to implement an effective numerical fiscal rule. Some of the weaknesses with that compliance are due to factors, such as the outdated legal framework (1989), thin staff numbers, and/or insufficient automation of manual processes. Many of the issues raised in this report and subsequent recommendations will require careful identification of the skills and capabilities within government and reassignment of staff with analytical, financial and economics training to strengthen fiscal analyses.

Table 3. Aruba's Compliance with Pre-requisite for Fiscal Rule Implementation

Prerequisites	Practice in Aruba
Clear fiscal objectives and rules to anchor the formulation of medium-term ceilings and projections	Unclear, complex, and inflexible fiscal rules
Accurate macro-fiscal forecasts to inform realistic budget resource envelopes	Significant deviations in forecasts
	No forecast error analysis
Credible budgeting to deliver over the medium term	Recent introduction of medium-term budgeting
Top-down and comprehensive budget process to maintain aggregate expenditure and prioritize allocation of limited resources	Bottom-up budgeting without aggregate or individual budget ceilings provided[47]
	Fiscal rule not acting as a binding constraint—authorities could deviate from the fiscal rule if revenue does not materialize or if cash is constrained

Source: IMF staff analysis.

Medium-Term Fiscal Planning and Framework

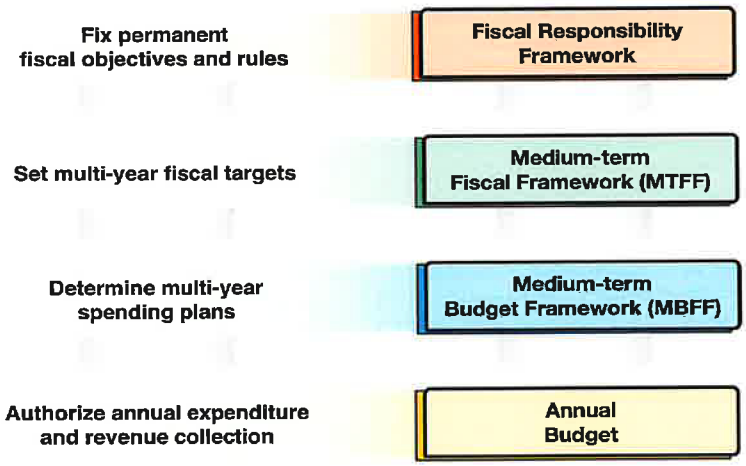
67. **A legislated MTFF can be a binding policy instrument to guide fiscal policy formulation and support the implementation of fiscal rules.**[48] A MTFF is an institutional framework for setting aggregate fiscal targets or objectives within a projected macro-fiscal environment over the medium term. Figure 14 illustrates the components of the budget, including an MTFF. The MTFF includes (i) realistic revenue projections; (ii) expenditure projections at an aggregate level reflecting unchanged policies and macroeconomic projections; (iii) a fiscal balance informed by the fiscal rule; and (iv) financing

[47] This is partly related to underdeveloped technical capacity and know-how at the departments. See par 102 which recommends a comprehensive gap analysis.

[48] Doherty, Laura *et al*. 2021. Kingdom of Aruba: Strengthening Fiscal Planning.

assumptions which generate a corresponding debt trajectory. For the purpose of transparency and accountability, the MTFF should be tabled in Parliament.

Figure 14. Components of a Modern Budget Process



Source: IMF staff analysis.

68. Although the Budget and Fiscal Policy Division produces a MTBF with 4-year forecasts, there is no credible MTFF guided by the fiscal anchor (debt to GDP). Previous IMF advice in 2021 recommended the introduction of a MTFF in Aruba.[49] The current MTFF is still very embryonic in Aruba. An enhanced MTFF would provide the GOA with discretion to set binding ceilings on expenditure categories over the medium term that satisfy the debt to GDP trajectory and guarantee a fiscal constraint Figure 15 illustrates the components of a medium-term expenditure framework, which includes and MTFF and a MTBF.[50]

69. Credible fiscal policy formulation requires iterations of the potential fiscal path to achieve the fiscal rule. The process requires scenario analysis based on assumptions regarding potential global and domestic shocks to the fiscal framework. Optimistic (high growth), pessimistic (low growth) and likely scenarios should be modeled and discussed in a fiscal policy coordinating committee before deciding on the most credible option. Box 4 provides steps on translating the fiscal rule into specific revenue and expenditure policies. Once the path has been decided, an aggregate binding expenditure ceiling is determined and broken down into departmental spending ceilings based on policy priorities agreed by the Council of Ministers.

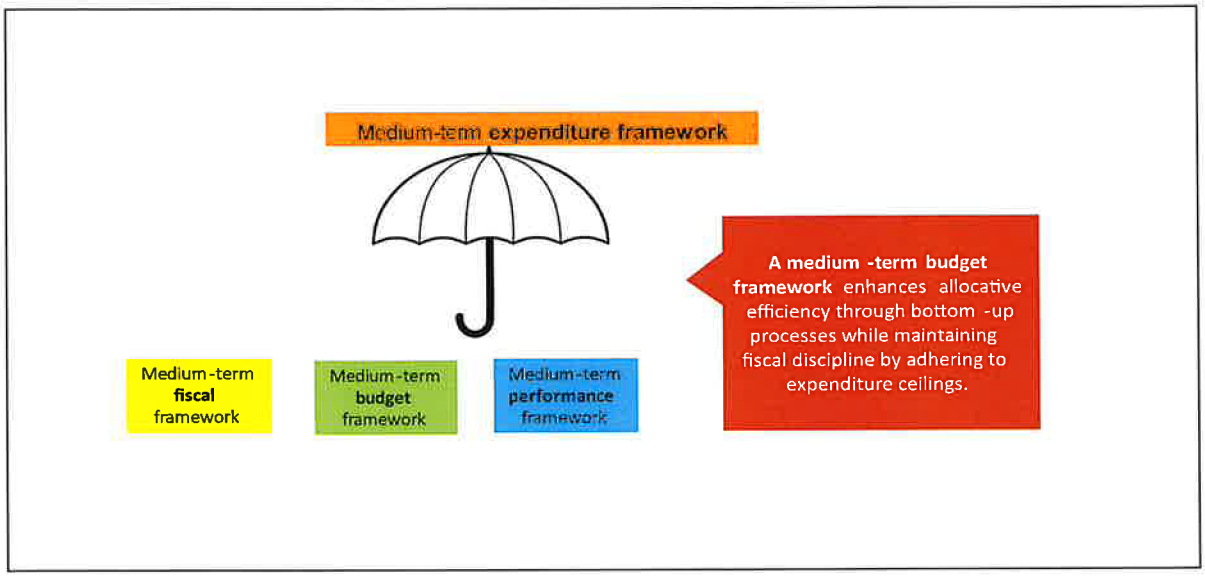
70. Credible forecasting is another pre-requisite for a credible fiscal rule. The Budget and Fiscal Affairs Division is understaffed with just one of its members responsible for technical forecasting. It is essential to strengthen this unit with at least one more economist to help model fiscal shocks, update the

[49] International Monetary Fund. 2021. IMF Technical Report Kingdom of the Netherlands – Aruba: Strengthening Fiscal Planning.

[50] In practice, a MTFF provides a broader fiscal strategy and sustainability framework, while the MTBF focuses on the practical implementation of that strategy through budgetary allocations and management. Both frameworks are complementary and essential for effective fiscal governance, as shown in Figure 15.

model with assumptions, and maintain the fiscal database. Box 5 provides an overview of the role of modern macro-fiscal units to develop a credible MTFF.

Figure 15. Components of a Medium-Term Expenditure Framework



Source: World Bank. 2013. "Beyond the Annual Budget." Washington, DC: World Bank.

Box 4. Steps for Translating a Fiscal Rule into Specific Revenue and Expenditure Policies

The basic problem: Moving from fiscal rules to specific policies

Fiscal Rule → ? → Specific revenue and expenditure policies

- **Keep revenues and expenditure policies initially constant**, i.e., assume that there are no policy changes.
- **Generate a set of realistic macroeconomic forecasts** (especially growth, inflation, imports, exchange rate, key prices).
- **Determine how revenues and expenditures will evolve** given the macroeconomic forecasts, still assuming constant policies
- **Compute trajectories for fiscal balances and debt**: are these trajectories consistent with your fiscal rule?
- **Consider now changes to your revenue and expenditure policies**: what would you need to change in order to reach your fiscal targets?
- **Keep iterating** until you have found a set of policies that is consistent with your fiscal rule.

Source: IMF mission.

Box 5. Roles of a Macro-Fiscal Unit

Ministries of Finance have macro-fiscal units which coordinate fiscal policy with key agencies, including the revenue authority, treasury, and budget departments. They prepare the MTFF, develop forecasts, summarize the assumptions underpinning fiscal planning and prepare a fiscal risk analysis.

Macroeconomic forecasting. Producing annual and medium-term forecasts for macroeconomic variables such as GDP and inflation, exchange rates, interest rates.
The medium-term fiscal framework (MTFF). Preparing all fiscal forecasts, or bringing together components of the MTFF prepared by other units or departments.
Revenue forecasting. Often responsible for preparing forecasts of tax and non-tax revenues.
Expenditure forecasting. Coordinate the forecasts of total government expenditure over the medium-term with input from the budget department.
Debt projections and sustainability analysis. Advise on the implications of macroeconomic shocks and policy measures for medium-term debt profile.
Fiscal policy analysis. Advise on the fiscal policy strategy, including the setting of fiscal rules.
Fiscal risk analysis. Coordinate government's risk exposure by producing a fiscal risk statement.
Monitoring macroeconomic developments. Produce in-year reports on domestic and international macroeconomic developments and their implications for the macroeconomic outlook and fiscal forecasts.
Monitoring the fiscal framework. Assessing whether fiscal outcomes are in line with fiscal forecasts and identifying whether fiscal policy targets or fiscal rules might be breached.

Source: Fainboim, Israel, and Ian Lienert. 2018. "The Macro-Fiscal Function and its Organizational Arrangements." IMF Technical Notes and Manual.

71. Regular discussions of forecasting assumptions by all key actors are essential on this identification of the potential fiscal path to achieve the fiscal rule. Although the Department of Finance participates in monthly meetings with the Central Bank of Aruba on standard agenda items, there is limited discussion on fiscal policy assumptions. The macro-model commission chaired by the Department of Economic Affairs, Commerce, and Industry of Aruba (DEACI) discusses assumptions for growth forecasts but is not a substitute for fiscal policy coordination. Ideally, a fiscal policy committee should be established to coordinate regular assumptions which affect the MTFF. To formalize the committee's work, a term of reference should be developed and shared with all members The committee could be chaired by the head of the fiscal policy and budget division or the head of the treasury and should be scheduled monthly. Members should formally be appointed by the Minister and include the Budget Unit, Treasury, Tax Policy, ATA, CBA, the Central Accounting Department, and the Department of Economic Affairs. Decisions could be escalated to the Director of Fiscal Policy and Budget once the committee has agreed on their fiscal assumptions. The minister should regularly be briefed on emerging fiscal pressures and non-adherence to the fiscal rule. If necessary, the minister should address bottlenecks in reporting, data sharing and transparency.

72. Currently, forecast errors for economic activity and growth, public debt, and fiscal balances are needed to enhance the credibility of the MTFF and the identification of the fiscal path. An analysis of GDP forecast errors in Aruba indicates optimistic (pre pandemic) and pessimistic (post pandemic) biases. Given that Aruba relies on 70 percent of its economic activity from tourism, the GDP forecasts should follow closely the forecasts for that sector, including the best methodology to

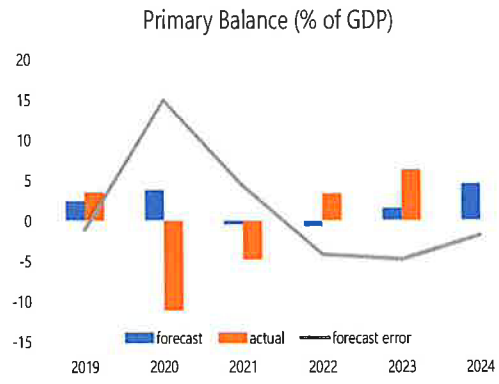
perform that forecast. Usefully, ATA has developed a highly elaborated forecasting model, whose methodology could be replicated or adapted for the GDP forecasting model of the government. ATA's forecasting model is named *Tourism Impact Model*, which provides reliable nominal GDP forecast based on 4 indicators—tourism receipts, stayover arrivals, cruise stayover arrivals, and revenue per available room (i.e., hotel products). The model is populated with historical data from 1986, and regular forecast error analyses are performed. The model assumes that a 1 percent increase in tourism results in 0.6 percent growth in nominal GDP. Other assumptions include slower growth in tourism based on the cap in hotel expansions, given sewerage, hospital capacity, employment, congestion, and other constraints. The rebasing of GDP, potentially expected for 2025, has also implications for the assumptions and the forecasts. It provides an opportunity to implement good practices and streamline coordination and practices among the departments.

73. ATA's model and forecasting methodology provides a useful example for the Fiscal Policy and Budget division to improve the credibility of its GDP forecasts. The forecast from the Fiscal Policy and Budget division are informed by the MARUBA model of Ministry of Economic Affairs. Although the MARUBA model contains comprehensive assumptions prepared by the macro model commission, it remains limited on its forecasting capacity given the outdated national accounts data used as a key input, and whose most recent information dates from 2019. Moreover, there is no forecast reconciliation of key macro-fiscal variables including GDP, debt, revenue, expenditure, and the fiscal balance. Forecast reconciliations are a powerful exercise to improve the credibility of the MTFF. This is a review of forecast against actual outcomes and reveals optimistic or pessimistic bias. ATA uses forecast reconciliations for tourist revenues, which could easily be applied to other variables.

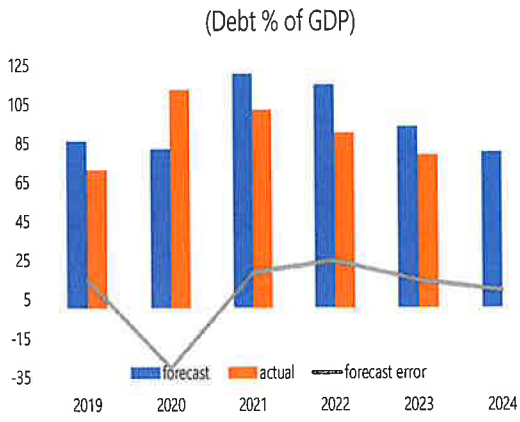
74. Greater precision and coordination are further required when forecasting the fiscal primary balance as an operational target for reducing debt (Figure 16, panels 1 and 2). Consistent debt reduction requires a credible MTFF to be based on a stable fiscal primary balance, binding aggregate expenditure ceilings, and corresponding revenue efforts to achieve the primary balance target. Accordingly, the quality of fiscal statistics and the governance structure of their preparation should also improve to make sure that not only forecasts, but within-year estimates and outturns are as precise as possible. Moreover, as discussed before, in the case of Aruba, forecast errors on the overall balance create an additional concern in the sense that it can create "windfalls" (i.e., any overall balance above the 1 percent of GDP surplus target). Those "windfalls" have a clear use stipulated by the fiscal rule, which requires that 50 percent of them to be used to pay off debt, whereas the other 50 percent to be used towards capital spending.

Figure 16. Fiscal Primary Balance and Public Debt Forecast Errors
(Percent of GDP)

Panel 1. Fiscal primary balance



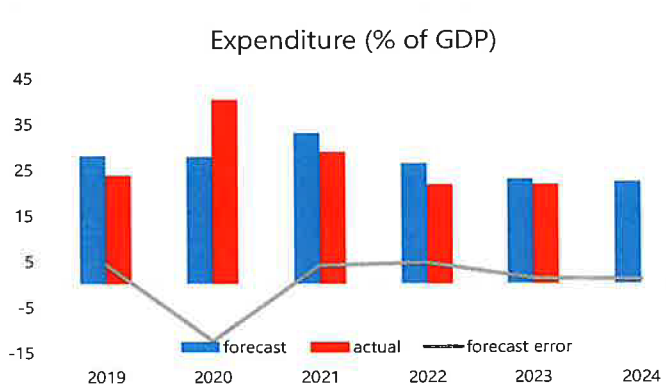
Panel 2. Public debt



Source: World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

75. The lack of a binding aggregate expenditure ceiling limits the effectiveness of the MTFF. Each year, the eight-line ministries (including their respective departments) are requested by the DOF to provide their multi-annual projections based on the previous year's forecast. Line ministries and departments are not provided with separate recurrent or capital spending ceilings to prepare their budget estimates within a constrained environment. The absence of binding budget ceilings limits the credibility of spending estimates as they can be changed at least twice a year during supplementary budgets. Figure 17 shows a comparison between projected and realized spending between 2019 and 2024, demonstrating the volatility of public spending, and quantifying the size of expenditure forecast errors. Even if one excludes COVID volatility, the forecast errors persist.

Figure 17. Public Expenditure Forecast Errors
(Percent of GDP)



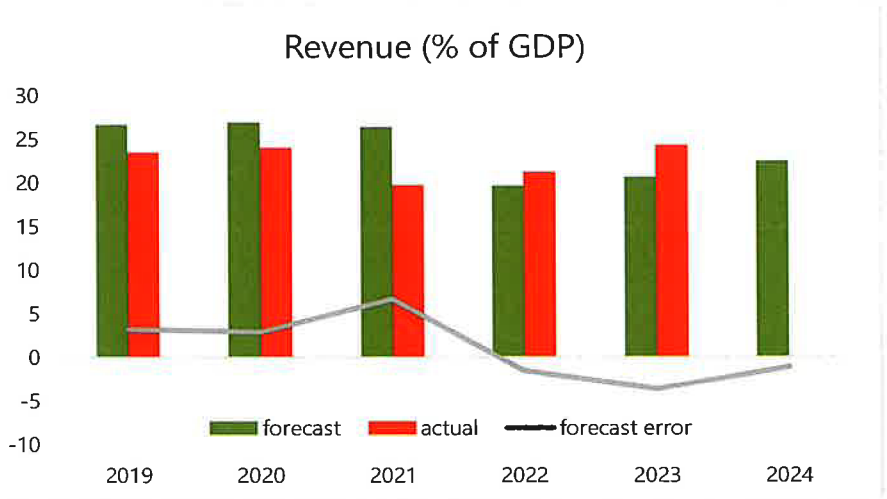
Source: World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

76. Revenue forecasts could also be improved (Figure 18). Robust growth in tourism has contributed to a sharp post pandemic recovery in fiscal revenues. In Aruba, tax revenues consist primarily of wage tax, profit tax, turnover tax and various tourism levies collected by the tax department. Forecasts are prepared for two forward years and based on *t-2*. For example, the forecast for 2026 is based on 2024 forecasts, since 2025 numbers are not available. These inputs are shared in March of each year with the Budget and Fiscal Affairs Unit, who then extrapolates a four-year time series based on the estimates provided by the tax department. The misalignment between the Tax Department 2-year forecasts and the Budget and Fiscal Affairs Unit 4-year forecasts contribute to the revenue forecast errors observed in Figure 18. Ideally, the 4-year forecasts of the Budget and Fiscal Affairs Unit should be prepared in consultation with the Tax Department.[51]

Budget Preparation and Calendar

77. The DOF is not currently implementing a top-down strategic budget process for budget formulation determined by the MoF. As previously mentioned, a strategic approach to budgeting includes a strategy setting phase to determine the aggregate ceiling and amount of fiscal space available for spending. The strategic phase is based on a fiscal anchor (the debt target) and includes multi-year macroeconomic forecasts (GDP, inflation, exchange rate) and fiscal targets (revenue, fiscal balance, expenditure).

Figure 18. Revenue Forecast Errors
(Percent of GDP)



Source: World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

78. The new fiscal rules' regime will need to align with the GOA's Budget calendar. Budget and Fiscal Affairs will need to provide guidance and sensitize line ministries on the implications in the Budgetary Rules and Guidelines after these rules and guidelines are approved by the MoF. Training or capacity building may also be required. A transitional provision serves several purposes: (i) it allows the

[51] The alignment would requires a policy directive which instructs all departments involved in forecasting to homogenize practices. Firstly, capacity building in revenue forecasting is needed for all staff involved.

government to phase in implementation of provisions based on capacity to implement; (it) it recognizes the importance of institutional capacity in meeting the fiscal rules; (iii) it ensures that there is no timing mismatch at the time of audit in that the DoF would be audited for compliance with the fiscal rules provisions before it is able to comply; and (iv) it facilitates sustainability and ownership of the fiscal rules and their implementation. As an example, Box 6 presents the transitional provisions of the 2023 PFM law of the Bahamas.

Budget Execution and Coordination

79. GOA produces good reports of quarterly budget execution that support the monitoring of its fiscal rules. The reports track the flow and stock of the components of the fiscal balance rule as well as the debt to GDP rule for general government (general government operations).[52] General government expenditure is determined bi-annually, and the components of the fiscal balance are disaggregated by GOA or central government and the other entities that comprise general government. The quarterlies give an account of expenditure and revenue performance relative to annual targets (execution rate). For revenues, there is a statement on seasonality relative to performance. The quarterly budget execution report presents the five-year trends for revenues and expenditures, year-over-year for each quarter.

Box 6. Transitional Provisions in the 2023 PFM Law of the Bahamas

SECTION		REQUIREMENT DATE
41	Budget Reserve Appropriation	1 July, 2023
42	Contingencies Fund	1 July, 2023
49	Reallocations	1 July, 2023
50	Virements effect on budget and annual plan	1 July, 2023
51	Cash Planning and Management	1 July, 2023
54	Special Fund	1 July, 2023
57	Trust Assets	1 July, 2023
61	Financial asset management strategy	1 July, 2023
67	Remissions	1 July, 2023
68	Settlements	1 July, 2023
69	Write-offs	1 July, 2023
70	Accounting for remissions, settlements and write-offs	1 July, 2023
95	Monthly summary report	1 July, 2023
96 (1)(c)	Schedule of capital assets	1 July, 2027
98	Annual Report of non-financial performance	1 July, 2024
106	Synchronization of financial years	1 July, 2024
107	Agency annual plan	1 July, 2024

Source: Government of Bahamas. 2023. Public Financial Management Act, Section 152; p. 82; and laws.bahamas.gov.bs/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2023/2023-0004/2023-0004_1.PDF.

80. Yet, budget execution is also impacted by the lack of technical coordination among different units, both within the MoF as well as between MoF and other Government entities. Currently, there is no cash coordination at the technical level among key departments within the MoF which both, manage and forecast revenues and expenditures. Line ministries are also not producing

[52] This is central government operations plus the other entities that comprise the general government.

liquidity plans to be submitted to MoF to optimize overall liquidity planning.[53] Improved cash coordination is required to enable effective, efficient, and timely information exchange among the key entities.

81. A weekly Cash Management Committee is an important mechanism for ensuring that risks to budget execution are minimized. The committee could consist of the, at a minimum, DoF (Budget and Fiscal Affairs, Financial Accounting, Treasury as the Secretariat, or co-chair), DoT, Economic Affairs (DEACI) and Customs Department. In fact, a similar committee existed in the past, with DoF and DoT, and should be now reinstated with expanded membership. It could have a Terms of Reference, which specifies membership, quorum, outputs, and an escalation mechanism for decision-making. For accountability, the minutes of its meetings should be circulated. This can decrease the cost of financing and cash management itself—when debt management is a concern—and ensure adequate liquidity for financing the approved budget.

Fiscal Risk Analysis

82. Fiscal risk analysis is also key in strengthening fiscal planning. Fiscal risks are defined as the deviation between forecasts and outcomes, which include macroeconomic shocks, SOE fiscal risks, contingent liabilities (e.g., guarantees), financial sector, and climate fiscal risks. Potential fiscal risks should be identified, and their likely materialization should be quantified in a fiscal risk statement (FRS). Uncertainty presented by forecasting could be mitigated by disclosing all assumptions, providing sensitivity analysis, alternative scenarios, and probabilistic methods including confidence intervals and fan charts. These methodologies could be elaborated in a new Aruba's FRS.

83. Fiscal risk analysis is at a developmental stage in Aruba. The DOF includes a summary of risks in its budget documentation for fiscal year 2025. Four risks are identified: institutional, economic, legal, and operational. Only macroeconomic indicators are identified in the risk matrix (deviations in macroeconomic forecasts and inflation). Those economic risks could per se be better described using new technologies, such as growth-at-risk, described in Annex V of IMF (2023).[54] Moreover, fiscal risks, such as from SOEs, for example, are not included possibly due to the coverage of the budget (central government). Capacity building is needed before implementation of new fiscal rules. Fiscal risk analysis will help determine the necessary interventions for a credible fiscal rules' framework.

84. The risk matrix that GOA presents in the budget documentation does not comply with the international best practice on standard risk matrix frameworks. A simple start to building capacity to prepare a FRS is the identification and prioritization of fiscal risks using standard risk matrices. A likelihood[55] by severity[56] matrix allows the GOA to prioritize risks and allow for more granular analysis of the respective risks based on the probable impact.[57] One approach is to create a 5x5 matrix, which uses

[53] Capacity building would help in producing and improving the liquidity planning.

[54] IMF (2023) "Kingdom of the Netherlands—Aruba: 2023 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report" IMF Country Report No. 23/284, July. Annex V of that report on "Growth at Risk in Aruba" quantifies macroeconomic risks to the Aruban economy, indicating that it is sensitive to shocks to real GDP growth in the United States, tourist arrivals, and domestic and external financial conditions.

[55] Likelihood is defined as the level of probability that a risk will materialize.

[56] Severity is the consequence of the risk.

[57] Severity x Likelihood = Risk Impact. Impact is the level of severity that will be experienced if the risk materializes.

a Likert scale scoring from 1 to 5[58] (Figure 19). The products or scores justify the risk treatment—i.e., whether the GOA would, for example, (i) avoid the risk (risk avoidance); (ii) reduce the risk (risk reduction); (iii) retain the risk (risk retention); (iv) spread the risk (risk spreading); or (v) transfer the risk (risk transfer). The IMF's Fiscal Risk Assessment Tool (FRAT) is a simple tool which can support the risk matrix.

Figure 19. Heat Mapping of Risk Impact
(Unit values)

Impact	Likelihood Values	Very Unlikely 1	Not Likely 2	Possible 3	Probable 4	Very likely 5
Negligible	1	1x1	2x1	3x1	4x1	5x1
Minor	2	2x1	2x2	2x3	2x4	2x5
Moderate	3	3x1	3x2	3x3	3x4	3x5
Major	4	4x1	4x2	4x3	4x4	4x5
Catastrophic	5	5x1	5x2	5x3	5x4	5x5

Source: IMF staff analysis.

85. The fiscal risk assessment prepared by the GOA does not evaluate each risk. Rather, the type of risk is evaluated at an aggregate level (Table 4). For the next budget, this simple likelihood by severity matrix approach can result in prioritization of the various risks based on their impact. The wage bill fiscal rule, for example, is not specified as the binding constraint on GOA's ability to attract more qualified and competent staff. Rather, projects resulting from the Dutch government initiative to support PFM capacity building in Aruba, known as the *Country Package*, are cited as directly impacting institutional weaknesses.

Table 4. Fiscal Risk Identification in GOA's Budget Documentation[59]

Type of Risk	Likelihood (Chance[60])	Manifestation[61]	Risk Mitigation
Institutional	High	Delays in preparation of budget execution reports and annual financial statements	Investments and skilled staff for core services
		Effectiveness, efficiency and legality of policy implementation and business operations[62]	

[58] Scores would range from a product of 1 to one of 25.

[59] Information extracted from 2025 budget documentation in summary form.

[60] GOA refers to this as chance. Severity is not included. Impact is not represented as a product of likelihood and severity.

[61] GOA refers to this as impact – what is expected.

[62] It is unclear what this refers to or its significance.

Economic	Medium	Modification of financial framework and balance	Supplementary budgets
Legal	High	Deterioration of the balance and debt	Supplementary budgets
Operational	High	Deterioration of the balance and debt	Internal control and risk management framework

Source: GOA.

86. Fiscal risks that may arise from SOEs are not included as part of budgetary risks. They are not included despite recent IMF CARTAC technical assistance to Aruba in 2024 (Whyte-Givans, van Schaik, and Gallardo, 2024).[63] Those authors reveal that SOEs are a significant source of fiscal risk in Aruba. The SOE Health-check Tool (HCT) was used to evaluate 32 entities over the six-year period, 2017–2022. Forty-two percent of financial statements were missing for that six-year period. For the four years 2019–2022, the percentage of financial statements missing was 59.1. This means that the DOF had not have access to those statements at that time. As such, it has not had either a full grasp of the financial status of all SOEs, or full visibility regarding their compliance with legal requirements for timely submission of annual financial statements. This creates important fiscal risks for liquidity, profitability, and solvency among the SOEs evaluated. Some entities have both solvency and profitability risks, or other combinations; and GOA has to provide capital injections to address solvency in a few entities. Going forward, the GOA is working to include the results of the SOE HCT in the annual financial reports.

87. While SOE oversight by the MOF is an international good practice, there is currently a high level of discretion among SOEs in Aruba. SOEs are currently not required in their respective statutes to report to the Minister of Finance on financial matters. They are authorized to borrow without having to refer to the Minister of Finance. This means that there is no visibility of public sector debt both from statistical coverage and monitoring perspectives. Without visibility of SOEs and accountability to the Minister of Finance, the DOF cannot quantify their contingent liabilities and include them in the statistics of public sector debt.

88. Whyte-Givans, van Shaik, and Gallardo (2024) concludes that there is a need for overarching reforms to SOE governance in Aruba. As part of the overhaul of the PFM legal framework, all SOEs should be mandated to provide *ex ante* and *ex post* fiscal data on financial, liquidity, profitability, and other performance indicators to DOF. An oversight mechanism needs to be identified, and staff need to be trained in analyzing the fiscal data of SOEs *ex ante* to avoid bailouts and other fiscal shocks. There were six specific recommendations: (i) enact, through legislation, a clear separation between policy oversight and financial oversight; (ii) standardize accounting standards; (iii) establish capacity in the DOF for monitoring of financial reporting compliance; (iv) sanction entities that do not comply and require support from central government; (v) request technical assistance from the IMF's

[63] Whyte-Givans, Sophia, Frans van Schaik, and Noel Gallardo. 2024. CARTAC TA Report Aruba: Health Check of Non-Financial State-owned Enterprises (SOEs) and Other Entities.

Statistical Department to develop a complete institutional table; and (vi) rationalize SOEs, on completion of institutional table, and reintegrate some SOEs back to central government. Ideally, institutional responsibility should be vested within the DOF in a division or section that also manages macro-fiscal functions.

89. **The Accountability Law has created opportunities to improve the analysis of fiscal risks.** For example, there is a number of funds that were created under Article 39 of the Accountability Law,[64] for which the line minister and the Minister of Finance are accountable. Article 40 requires financial statements for each of these funds, which should follow the same financial reporting timelines as the central government financial statements. Yet, almost no financial statements for these funds have been prepared, and none of them has been audited, with limited to no transparency for these funds.[65] Consequently, before the statistical coverage of the fiscal rules can be expanded to the public sector, there is a need for transparency on all of government's operations (see further discussion on the coverage below).

Contingency Reserves and Climate Funds

90. **Contingency reserves contribute to the mitigation of unexpected fiscal shocks.** Many countries include a contingency reserve or other buffer funds to mitigate against the impact of external shocks. Although Aruba has limited experience with natural disasters due to climate change, there is growing evidence that temperature- and sea level rises are becoming more common globally. In line with international experience, initially, a percentage of the budget (between 1 and 5 percent) could be considered, and the size of the contingency could be increased over time. The contingency fund is not typically allocated until an emergency or shock materializes. It should be appropriated by Parliament in an adjustment budget. Rules for accessing the contingency fund need to be clearly specified in decrees or ordinances to ensure that access is triggered during a qualifying event. The contingency fund, depending on its size, can reduce the need to resort to an escape clause. Clear and robust fiscal rules indicate the size of the impact that is required to necessitate an escape clause and the validation by a competent authority. These design features ensure fiscal discipline.

91. **Indeed, the GOA has indicated its interest in establishing mitigation measures against climate and other risks.** Articles 15 and 16 of the Accountability Law allow the Minister to receive allocations for exigent expenditure from the contingencies item set aside in Article 2(4)—and which is only under the Ministry of Finance (MOF) budget—if there is urgency. This has been allowed if the situation is so urgent that it makes it difficult for other Ministers to comply with provisions set out in Article 14, requesting a national decree to precede excess expenditure. This provision is an authorization for incurring financial commitments for which no expenditure is actually available. It does not provide immediate liquidity. In the aftermath of a disaster, timeliness of allocations and availability of resources are paramount. Article 2(4) can be enhanced in a new PFM law, with an accompanying state decree or it can be expanded into the contingency fund. **The lack of a borrowing relationship with multilateral development partners is another key constraint for Aruba's mitigation strategies against fiscal and economic shocks.**[66] Multilateral development partners (e.g., the World Bank) have existing

[64] There are 8 or 9 of these funds which have never been audited.

[65] Examples of financial statements already prepared include the one from the Tourism Product Enhancement Fund, for example.

[66] It is the Kingdom of the Netherlands that has the borrowing relationship with the multilaterals.

contingent clauses in debt instruments that defer payments or allow reallocation of resources to disaster response.[67] There is also opportunity for international cooperation on risk pooling—e.g., subscription to the Caribbean Catastrophic Risk Insurance Facility Segregated Portfolio Company (CCRIF SPC) for excess rainfall or tropical cyclone.[68] These risk mitigation measures could help Aruba to develop resilience to climate and other types of fiscal risks.

Institutional and Statistical Coverage

92. Country experience shows that successful fiscal rules have broad institutional coverage, but practical implications must be considered before enlarging their perimeter. Aruba's current fiscal rule applies to the central government and the collective sector, though there is no clear criteria of how the classification of the collective sector is determined.[69] According to one interpretation by the authorities, surpluses that supersede the fiscal norm and that are considered as part of a windfall from the AZV (general health insurance) and SVB (social insurance) funds are to be split, with 50 percent allocated to public debt repayment and the other 50 percent directed toward public investment. However, the legal framework governing these funds prohibits their surpluses from being used for debt repayment. Ideally the fiscal rule should extend to the general government and, over time, encompass the broader public sector.

93. Including SOEs in the fiscal rule would increase the complexity of the rule and raise concerns regarding compliance with the rule. The DOF has recently started to review SOE fiscal risks. However, as previously discussed, data are sparse. Consideration should be given to extending the fiscal rule analysis to SOEs only once the MoF is able to include their debt in a debt sustainability analysis and a recalibration of numerical rules. Figure 20 illustrates the phasing that governments should pursue in terms of coverage of the boundary for fiscal reporting.

Fiscal Transparency, Financial Reporting, and Accounting Basis

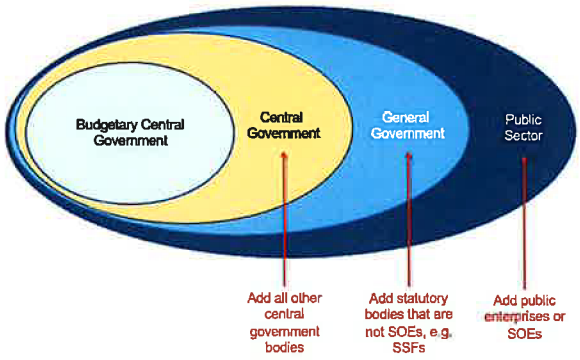
94. Accountability and transparency are essential for the implementation of credible fiscal rules. Key budget documents produced by the DOF on behalf of the MoF are currently not transparently published nor easily located by the public in Aruba. Relevant budget documents include: (i) an explanation of the budget law including attachments (debt sustainability); (ii) Fall Note; (iii) Spring Note; and (iv) the two budget amendments. More recently, the DOF has produced for the MoF a May note, which is similar to a fiscal strategy statement. These documents contain significant analyses and forecasts, but they are published at the discretion of the Minister.

[67] https://thedocs.worldbank.org/en/doc/6c3130f7ec820c91cde12d2a730ff1a5-0340012023/original/Case-Study-IPF-DDO.pdf.

[68] https://www.ccrif.org/aboutus/ccrif-products?language_content_entity=en.

[69] Kingdom of the Netherlands Aruba: Strengthening fiscal planning – L Doherty et al, January 2021, P 13

Figure 20. Phased Widening of the Coverage Boundary for Fiscal Reporting



Source: IMF staff analysis.

95. Good practice requires all budget documents to be transparently published annually on the Ministry of Finance's website. In addition to the documents mentioned above, other planning, policy, and fiscally related documents should be publicly disclosed and accessible on the MOF's website. This is a verification and accountability mechanism that can be strengthened. Citizen engagement is one way of institutional checks and balances into the fiscal rules' framework and of engendering ownership.

96. Performance on compliance with provisions for quarterly and annual financial reporting is mixed. At the time of the mission, annual accounts had not yet been completed for 2021. The quarterly implementation or execution reports are required in Article 17 of the LAft. They are requested to be published by the Minister of Finance on behalf of COM no later than 6 weeks after the end of each quarter.

97. Any new policies with financial implications, as well as the progress towards meeting the fiscal rule, must be included in the quarterly budget execution report. Additionally, these reports are required to outline how any imminent or realized deficits will be addressed, for example, through compensating measures.[70] The Central Bureau of Statistics (CBS) is mandated to report to the Minister of Finance on expenditure, revenue, deficit, and debt figures for the collective sector for the previous year by September 1 each year.[71] Annual financial reporting is also required,[72] with a deadline for the Minister of Finance to submit the certified annual financial statements (referred to as annual accounts) by August 31 of each year.[73] While compliance with quarterly reporting has been achieved, there is a significant gap in compliance with annual financial statements. The most recent audited annual financial statement pertains to the fiscal year 2019.

98. The accounting basis for the fiscal rule should be based on the accounting standard used by government. Aruba is implementing partial accrual accounting: there is accrual accounting on the expenditure side and cash accounting on the revenue side. The law is accrual-based, but the practice has

[70] GOA 2015; Article 17.3.

[71] GOA 2015; Article 22.1.

[72] GOA 2015; Article 17.5.

[73] The Accountability Law requires the Minister of Finance in Article 45 to do this no later than September 1.

never been fully compliant. Good practice is to implement cash accounting fully, address all audit concerns, and then transition to accrual. Although Aruba attempts to comply with partial accrual accounting standards, the lack of capacity in the Central Audit Department (CAD) and the backlog in financial statements dating to 2019[74] require a more pragmatic approach. Incomplete and unaudited financial statements present a credibility risk. The cash basis of accounting should be used for reporting on the fiscal rule until the backlog and capacity constraints have been addressed, and there is capacity to attempt accrual accounting. The software system should be configured to enable cash accounting until suitable capacity is developed to prepare accrual accounts annually and on time.

99. The DOF is aware of the importance of timely financial reporting for fiscal rule validation, in particular certified audits.[75] A Consultant has been hired for a two-year period to eliminate the annual financial statement (AFS) backlog. Currently, the AFS for 2020 has been submitted for audit. The 2020 annual statement has benefited from a fiscal risk analysis that profited from capacity building in the SOE Health-check Tool (HCT). The DOF plans to integrate the analysis from the tool in all financial statements from 2020 onwards.

100. Yet, GOA is currently unable to fully comply with the existent PFM legal framework. The CAD is currently not adequately resourced to meet its legislated responsibilities. The GOA has an agreement with the Kingdom of the Netherlands to have a fully compliant audit of the financial statements for fiscal year 2026. The CAD has been conducting simulated audits, which have resulted in unqualified opinions. The focus should be on addressing CAD constraints, such as its understaffing, which is indeed the case with *Country Package*. The lack of accounting standards mentioned earlier limits the basis on which audit opinions are given. The amendments to the Accountability Law as well as the proposed (accrual-based) accounting standards will state that the audit is to be done by the CAD and that if the CAD does not have the capacity to complete the audits, the Minister of Finance should provide resources to procure external auditors. Certification of audits is a critical function for fiscal rules.

Institutional Capacity

101. Aruba has additional capacity constraints across the government's PFM workstream. The human resource capacity risk is significant to the fiscal rules' framework. The capacity gaps have been filled with consultants in CAD and in Financial Accounting. But this is unsustainable. In Financial Accounting, for example, once the consultant leaves, there is a risk of backlogs accumulating again. Authorities should follow a concerted effort to build and institutionalize capacity within the GOA if reforms, including fiscal rules, are to be sustainable.

102. The *Country Package,* again a Dutch government initiative to support PFM capacity building in Aruba, should be implemented in a gradual manner and with support with other international institutions to avoid the burdening of Aruba's already resource-constrained system. With the support of the *Country Package* and other capacity-building institutions, GOA should prioritize attracting skilled workers; upskilling existing staff and making critical investments in ICT (software and

[74] This is the last audited financial statement is for fiscal year 2019.

[75] The CAD, and not the Court of Audit (*Algemene Rekenkamer*) certifies the financial statements. This is common in Dutch overseas territories as well as in Suriname.

hardware) to support the digital transition. By focusing on these areas—enhancing staff capacity and advancing digitization—GOA can achieve significant gains in both effectiveness and efficiency.

103. In terms of the Financial Accounting Unit, the following issues are the main ones the DOF needs to address. The Unit needs capacity enhancement and the fulfilment of vacant management positions. It needs certified accountants. It needs capacity building, knowledge retention, and institutionalization of that capacity and knowledge, including through the development of manuals and standard operating procedures for system use. Another potential risk is ICT. There are plans to replace the current integrated financial management information system (IFMIS), as it approaches the end of its shelf life. Measures must be put in place to phase in the implementation with adequate capacity building so that the transition itself does not compound the backlog issue.

104. There should be a comprehensive gap analysis vis-à-vis implementation of the new fiscal rules regime to develop a capacity development plan. Reforms should be sequenced in parallel with institutional capacity building to make achievement of the rules credible or realizable. Preference should be given to institutionalization rather than outsourcing of capacity needs. The gap analysis should inform the transitional provisions in the successor LAft or new, modern PFM Act, regarding the effective date for the fiscal rules.

D. Recommendations

105. Aruba should design a fiscal rule that is clear, simple, and transparent to avoid redundancy and inconsistency.

106. In terms of PFM pre-requisites to implement the fiscal rule, Aruba should:

a. Enhance the MTFF, including by adopting binding aggregate and individual fiscal ceilings;
b. Strengthen fiscal risk analysis and improve on the existing fiscal risk statement;
c. Improve coordination and reinforce liquidity management by establishing a cash management committee and regular fiscal policy meetings;
d. Improve transparency by reporting on performance against fiscal rule and publishing all budget and fiscal reports on MoF website;
e. Integrate tax policy and revenue collection strategies to adhere to the fiscal rule;
f. Address backlog in annual financial statements, audit, and backlog in national accounts up to 2024;
g. Maintain annual financial statements as well as annual national accounts updated from 2024 onwards;
h. Use a contingency reserve to address fiscal shocks;
i. Explore contingent financing instruments and parametric insurance with multilaterals and CCRIF SPC;
j. Conduct a comprehensive gap assessment vis-à-vis capacity to implement the new fiscal rules framework.

107. In terms of legislation, GOA should enact a home-grown PFM law that supports Aruba's fiscal sustainability. Considerations include:

a. Enact an entirely new GOA PFM Law;
b. Legislate a MTFF through the GOA PFM Law;
c. Make greater use of State Decrees, for example, to innovate and allow flexibility to adapt to changes;
d. Improve the escape clause in the new Supervision Legislation and successor GOA PFM Law;
e. Introduce a home-grown fiscal council.
f. Abandon the definition of surplus "windfalls";
g. Enshrine fiscal transparency to allow easy and direct public access on DoF website;
h. Clarify transitional provisions in the legal framework on effective date of fiscal rules provisions to address, for example, coverage of general government and the public sector;
i. Maintain the contingency provision in the 1989 Law and strengthen it through a State Decree
j. Introduce provisions for fiscal resilience to disasters in the legal framework.

108. Experience with reforming the budget law and the fiscal rules in the region indicate that home-grown measures are more sustainable. The guiding principles for the fiscal rules can be articulated in the Kingdom Law and translated to the local law. There are other instruments that can be used for operational practices such as the State Decree. The law should not be hardwired with provisions that make it too complex as this violates the principles of simplicity, clarity, transparency, and flexibility.

109. Aruba will also need a transitional period between the adoption and implementation of the proposed new fiscal rules framework. This will allow for capacity building within the MOF as well as widening of the consolidation boundary for coverage. The implementation of the new fiscal rules will need to align with the budget cycle and with accounting reforms, which will indicate coverage aligned with transition to accrual accounting, including consolidation of SOEs. The Ministry of Interior Affairs of the Kingdom has indicated that May 1, 2025, is the date for the new proposal and this is separate from the implementation date. Incidentally, this is the timeline for Budget submissions for fiscal year 2025, which are articulated in the *May letter*.

V. Concluding Remarks

110. Aruba is currently reviewing its fiscal rules to reinforce its fiscal framework and guarantee that public debt goes gradually back to its anchor. The island's reliance on tourism and external factors underscores the importance of prudent debt management strategies, given that in the decade prior to the COVID-19 pandemic, central government debt was higher than 70 percent of GDP in 2019. The pandemic was another harsh reminder of Aruba's debt vulnerabilities, bringing a sharp fall in tourism receipts, and leading to an additional spike in public debt that reached 112.3 percent of GDP in 2020. Since then, public debt has receded, thanks to considerable fiscal effort by the Aruban government.

111. The Government of Aruba has invited this IMF mission to provide recommendations on the design of a new fiscal rule and supporting PFM reforms, which make part of a revision of Aruba's COVID-19 loan protocol with the Netherlands. The report outlines several key recommendations to facilitate this process, including the need to simplify fiscal rules and establish a central government debt anchor. Simplification will enhance clarity and compliance, allowing stakeholders to better understand their roles and responsibilities in managing public finances.

112. The report advocates that Aruba establishes a new debt anchor of 50 percent of GDP by 2035. Such target would help maintaining fiscal discipline and ensuring that the government operates within sustainable financial limits. This long-term objective would further guide fiscal policy decisions and set a course for reducing the debt burden in a structured manner.

113. Moreover, the report emphasizes the importance of implementing one single operational rule in the form of a primary balance or expenditure rule, to ensure that fiscal policy reaches the debt anchor by 2035. The fiscal rule framework should further include escape clauses that allow for temporary deviations during extraordinary events, thereby preventing rigid adherence to rules that may not be feasible in times of crisis. Additionally, the fiscal rule framework should envisage a national independent fiscal council as a permanent institution in promoting accountability and compliance to Aruba's fiscal governance. Similar to the CAft, the national independent fiscal council would be enshrined either in PFM legislation, as in Grenada's case,[76] or its own national ordinance or law as in Jamaica's case,[77] with a governance framework. Both escape clauses and a fiscal council would enable Aruba to maintain fiscal discipline while also being responsive to unforeseen economic challenges.

114. Additionally, the revision of the fiscal rule framework should be accompanied by PFM reforms. The Minister of Finance should develop a credible MTFF to provide a structured approach to fiscal planning, enabling the government to align its revenue and expenditure projections with its long-term fiscal goals. The Ministry of Finance should moreover enforce its procedures to increase fiscal transparency, and enhance budget formulation, execution, and reporting, including through larger coordination among the different institutions connected to budget execution. Legislative changes should also be pursued to clearly delineate the roles of the DOF in policy and financial oversight, standardization

[76] Government of Grenada. 2023. Fiscal Resilience Act. https://grenadaparliament.gd/wp-content/uploads/2024/11/Act-No.-11-of-2023-Fiscal-Resilience-Act-2023.pdf.

[77] Government of Jamaica. 2021. The Independent Fiscal Commission Act. https://www.japarliament.gov.jm/attachments/article/341/The-Independent-Fiscal-Commission-Act--2021-No.-4_.pdf

of accounting practices, and the establishment of strong compliance mechanisms. To address these challenges, it further advocates the importance of building the capacity and increase the number of staff at the ministry. By implementing these reforms, Aruba can strengthen its fiscal governance framework, improve public financial management, and ensure that the fiscal rule is credible and achievable.

115. Effective communication and announcing of the new rule and credible fiscal targets will be essential to achieve the objectives of the updated fiscal rules. That would set a strong precedent and build credibility for the rule. Importantly, the Aruban authorities should signal a strong commitment to the medium-term debt anchor.

116. Over time Aruba's fiscal rules should be assessed depending on changes in economic circumstances and on the objectives and performance of the rule. Such assessment could be done periodically, but not frequently, possibly every 6 years to minimize overlaps with electoral cycles.

Annex 1. Previous Technical Assistance Reports

Kingdom of the Netherlands – Aruba: Strengthening Fiscal Planning – Laura Doherty, Guohua Huang, Bruce Stacey, Marco Cangiano and Dana Frey. January 2021

Aruba Government Wage Bill Assessment and Options – Mercedez Garcia Escribano, Christopher Bender, Emmanouil Kitsios and Mauricio Soto. April 2020

Aruba: Health Check of Non-Financial State-owned Enterprises (SOEs) and Other Entities – Sophia Whyte-Givans, Frans van Schaik, and Noel Gallardo – January 2024

DE CONSENSUSRIJKSWET IS EEN OPMERKELIJKE EN OMSTREDEN RECHTSFIGUUR

Prof. mr. D.J. Elzinga

Oktober 2025

Consensusrijkswetten geven het Koninkrijk en het land Nederland comfort, terwijl deze wetsvorm in zeker opzicht onaantrekkelijk is geworden voor de Caribische landen. Oorspronkelijk was het doel van de consensusrijkswet precies het omgekeerde: meer zeggenschap en comfort voor de Caribische landen. 'What happenend?'

Adviesvraag: Op verzoek van de MEP-fractie uit de staten van Aruba volgt hieronder een analyse van de staatsrechtelijke aspecten rond het financieel toezicht voor Aruba. Daarbij spelen het Statuut, de Arubaanse Staatsregeling, de voorliggende consensusrijkswet HOFA en de toepasselijke landsverordening het belangrijkste beoordelingskader. In afdeling A wordt eerst ingegaan op de consensusrijkswet in algemene zin. Afdeling B gaat in op de specifieke context van Aruba en de adviesvragen die zijn aangeleverd.

Afdeling A: De consensusrijkswet in algemene zin

1. *De statutaire context*

Art. 38 lid 1 van het Statuut formuleert in heel algemene zin dat de vier landen van het Koninkrijk *onderlinge regelingen* kunnen treffen. Het begrip consensusrijkswet wordt daarbij niet genoemd. In lid 2 wordt geformuleerd dat in *onderling overleg* kan worden afgesproken dat de onderlinge regeling in een rijkswet of in een algemene maatregel van rijksbestuur wordt opgenomen. In de leden 3 en 4 is voor bepaalde aangelegenheden – privaatrechtelijke en strafrechtelijke onderwerpen en zetelverplaatsing van rechtspersonen – voorgeschreven dat overeenstemming tussen de regeringen van de landen is vereist en bij lid 3 is daar is alleen een rijkswet mogelijk en wel vanwege het legaliteitsbeginsel. In het vierde lid is niet een kan-bepaling opgenomen, er is geen keuze maar een verplichting tot een rijkswet. Dat laatste is wel aangeduid als een 'verschanste Koninkrijks-bevoegdheid'. In art. 38a Statuut wordt vervolgens gemeld dat bij onderlinge regeling kan worden voorzien in een vorm van geschillenbeslechting. Met andere woorden: het eerste lid van art. 38 Statuut veronderstelt

een vorm van consensus, het tweede lid spreekt daar niet over, wel het derde lid en het vierde lid en het vierde lid kent een verplichting om de rijkswet te gebruiken.

Wat aan artikel 38 Statuut opvalt, is dat niet expliciet wordt gesproken over enige rol van de volksvertegenwoordiging in de Caribische landen. Ten aanzien van de onderwerpen uit de leden 3 en 4 is overeenstemming tussen de regeringen van de landen vereist. Wordt voor de onderlinge regeling de figuur van de rijkswet gekozen dan is het vanzelfsprekend dat er een rol is voor de Nederlandse Staten-Generaal als medewetgever.

De figuur van de consensusrijkswet en de rol van de volksvertegenwoordiging in de Caribische landen daarbij is niet expliciet geregeld in het Statuut zelf. Sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010 en de status van Aruba, Curaçao en Sint Maarten als autonome landen, wordt in de praktijk samengewerkt via twee instrumenten: vormvrije onderlinge regelingen en consensusrijkswetten. Een consensusrijkswet is een rijkswet waarvoor instemming vereist is van de betrokken landen in het Koninkrijk en deze wordt volgens de reguliere procedure voor rijkswetten door het Nederlandse parlement goedgekeurd.

De rol van de volksvertegenwoordiging in de Caribische landen bij consensusrijkswetten is een ontwikkeling die pas de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Deze ontwikkelingen zijn vooral bedoeld om de gelijkwaardigheid van en het wederzijds begrip tussen Nederland en de Caribische landen te waarborgen. De Raad van State heeft in recente adviezen (zie verderop) gesignaleerd dat het Statuut sinds 1954 inhoudelijk weinig is veranderd, maar dat het wenselijk is dat afspraken worden gemaakt over besluitvorming en betrokkenheid van de Caribische landen bij consensusrijkswetten. Dit moet ertoe leiden dat consensusrijkswetten enkel met uitdrukkelijke instemming van de landsregeringen en volksvertegenwoordigingen van de betreffende Caribische landen tot stand kunnen komen, wat hun democratische legitimiteit versterkt. Kortom, de figuur van de consensusrijkswet en de expliciete rol van de volksvertegenwoordiging in de Caribische landen is sinds de nadere uitwerking vanaf het jaar 2006 en vooral sinds de latere beleidsadviezen van de Raad van State tot ontwikkeling gekomen. Het Statuut zelf heeft dit niet expliciet in de oorspronkelijke of latere tekst geregeld.

2. *Wanneer is sprake van een consensusrijkswet?*

Of er wel of niet sprake is van een consensusrijkswet of een consensus algemene maatregel van rijksbestuur (consensus amvrb) wordt veelal afgeleid uit de wel of niet aanwezigheid van een verwijzing naar art. 38 Statuut. Uit de termen *'onderling overleg'* uit lid 2 of meer uitdrukkelijk het woord 'overeenstemming' uit de leden 3 en 4 wordt dan afgeleid of er wel of niet de noodzaak is van consensus. Dat is overigens ten aanzien van lid 2 op het eerste oog wel een wonderlijke interpretatie, want wat er staat in art. 38 lid 2 Statuut is dat in onderling overleg wordt bepaald of via een rijkswet wordt geopereerd of via een amvb van rijksbestuur (amvrb). Over de noodzaak van consensus over de *inhoud* van de onderlinge regeling rept art. 38 lid 2 Statuut immers in het geheel niet. Daar zou de redenering kunnen gelden dat bij de totstandkoming van een onderlinge regeling zoals beschreven in art. 38 lid 1 Statuut het vanzelfsprekend is dat daarvoor overeenstemming nodig is van de deelnemende landen:

consensus van de betrokkenen dus. Wordt er vervolgens gekozen voor een rijkswet of amvrb uit lid 2 dan zou het al even vanzelfsprekend zijn dat die consensus of overeenstemming er ook moet zijn. Dit is de redenering die Borman, Nap en anderen hanteren en op zichzelf genomen kan die redenering wel min of meer overtuigen, maar erg sterk is deze niet, mede in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis van het Statuut.[1] Daarbij doet zich in ieder geval wel het opmerkelijke verschijnsel voor dat de consensusvorming in het ene geval nogal verschilt van het andere geval. Indien immers wordt geopteerd voor een gezamenlijke regeling maar niet voor de route van de consensusrijkswet dan is het proces van consensusvorming wezenlijk anders dan bij de consensusrijkswet. Bij de procedure van de consensusrijkswet is er een stevige dominantie van het land Nederland, terwijl bij vormvrije gezamenlijke regelingen er meer onderlinge balans kan worden gerealiseerd (daarover verderop).

3. Laag profiel van de consensusrijkswet in de eerste 50 jaar na 1954

In de periode voor 2006 was het thema consensus in het Koninkrijksverband en gerelateerd aan rijkswetten nauwelijks van enige betekenis. De gezaghebbende commentator van het Statuut – W.H. van Helsdingen – zag de onderlinge regeling uit art. 38 Statuut vooral als een instrument om meer technische aangelegenheden samen te regelen.[2] Borman schreef in 2009 dat het begrip consensusrijkswet in de periode voor 2006 bij vrijwel geen enkele beoefenaar van het staatsrecht een belletje deed rinkelen.[3] Pas in de aanloop naar de ontvlechting van de Nederlandse Antillen in 2010 kreeg deze rechtsfiguur aanzienlijke aandacht. Het waren de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 en de Politieke verklaring van 21 november 2007 - ondertekend op 22 januari 2008 - die de aankondiging bevatten dat op grond van art. 38 Statuut er een reeks consensusrijkswetten zou worden ontworpen voor de landen van het Koninkrijk. En over die specifieke rijkswetten zou inhoudelijke consensus moeten worden bereikt tussen de landen en daarmee leek het pleit beslecht over de juridische grondslag van de zogenaamde consensusrijkswet. [4] Borman heeft getraceerd dat waarschijnlijk de minister van Justitie en van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken – Ernst Hirsch Ballin – de 'auctor intellectualis' is geweest van het begrip 'consensusrijkswet', althans dat zou kunnen worden afgeleid uit een opmerking van de minister op 9 november 1993.[5] In de eerste decennia na de totstandkoming van het Statuut bestond het begrip 'consensusrijkswet' niet. De ontvlechting van de Nederlandse Antillen die vanaf 2006 een

[1] T.C. Borman, Consensusrijkswetgeving; van voetnoot tot aanwijzingen?, in: De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer, 2009, blz. 423/424; M. Nap, Wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden, Zutphen, 2003, blz. 60 ev,

[2] W.H. van Helsdingen, De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden, Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk, 's Gravenhage, 1957, commentaar bij art. 38.

[3] T.C. Borman, Consensusrijkswetgeving; van voetnoot tot aanwijzingen?, in: De staat van wetgeving, Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer, 2009, blz. 409-410.

[4] Zie de analyse van W. van der Woude, Consensusrijkswetgeving: wederzijds engagement of onderlinge splijtzwam?, in: De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, Een perspectief op de toekomst, Staatsrechtconferentie 2015, blz. 96.

[5] T.C. Borman, op.cit., blz. 413, noot 13.

aanvang nam, was in ieder geval de voornaamste aanleiding om de figuur van de consensusrijkswet breed en intensief in te zetten.

4. Beperkte inbreng vanuit de Cariben en dreigingen met correctie en interventie

In de aanloop naar de fundamentele reorganisatie van het Koninkrijk in 2010 en daarna is het aantal consensusrijkswetten dan ook zeer aanzienlijk toegenomen, vooral in de sfeer van de justitiële organisatie en het financiële toezicht.[6] Wat betreft de justitiële organisatie – rechtspraak, OM, politie – was de invloed vanuit de Caribische landen, om het eerst maar eens voorzichtig uit te drukken, wel heel bijzonder en heel beperkt. Eigen Caribische geluiden en opvattingen werden vanuit 'Den Haag' vakkundig de kop ingedrukt. In een nogal openhartig geschrift waarin de onderhandelingen over de opzet van de justitiële organisatie in de consensusrijkswetten werden geëvalueerd, constateerden nauw betrokken ambtenaren van het Nederlandse departement van Veiligheid en Justitie dat de consensus flinterdun was gebleven en dat van een echte betrokkenheid en invloed van de Caribische partners nauwelijks sprake was geweest, waardoor Caribisch commitment overwegend achterwege was gebleven. [7] Daarbij speelde vooral een rol dat 'Den Haag' eigenlijk niet bereid was om van de ingeslagen routes af te wijken en bij afwijkende geluiden en inzichten uit de Caribische landen werd er gedreigd met het toezichts- en correctie-instrument van art. 43 lid 2 Statuut. Hoewel niet met zoveel woorden, beweerden deze nauw betrokken ambtenaren dat de justitiële organisatie uit de consensusrijkswetten – mede in het licht van art. 43 Statuut – eigenlijk niet als een landsaangelegenheid maar als een aangelegenheid van het Koninkrijk zou moeten worden bezien. De openhartige uitlatingen van deze ambtenaren waren achteraf bezien een teken aan de wand. Al snel kwam de aap helemaal uit de mouw. In Den Haag is in de aanloop naar de opheffing van de Nederlandse Antillen op enig moment door beleidsambtenaren en/of politieke bestuurders besloten dat de consensusrijkswetten een aantrekkelijk sturingsinstrument zouden kunnen zijn naast de rijkswetten die in het kader van de zuivere statutaire aangelegenheden van het Koninkrijk worden gebruikt. Door de toepassing van de consensusrijkswetten blijft de inhoud weliswaar een landsaangelegenheid, maar nu de Koninkrijksinstellingen zwaar door Nederland worden gedomineerd heeft het gebruik van de rijkswet als voordeel dat Nederland in het proces aan de leiding gaat en regie kan voeren. Ineens was deze rechtsfiguur er en wel onder de naam 'consensusrijkswet' , een benaming die eerder niet of nauwelijks werd gebruikt. En er ontstond vrij plotseling een gebruik op basis van een grote vanzelfsprekendheid. En om dit ontstaan op voorhand even toe te spitsen op het financiële toezicht, kan het volgende, nogal problematische beeld worden geschetst. Financieel toezicht in uitgebreide vorm is een landsaangelegenheid en op basis van het Statuut geen zuivere aangelegenheid van het Koninkrijk. Een normale rijkswet kan dat derhalve niet regelen. Indien op basis van art. 38 Statuut de landen gaan samenwerken bij het financiële toezicht en dat doen via een

[6] Het gaat daarbij om de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

[7] A.C.L. Roos & L.F.M. Verhey (red.), Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010.

consensusrijkswet, dan zijn instellingen van het Koninkrijk, zoals de rijksministerraad en de Staten Generaal van het Koninkrijk de dominante handelende instellingen. Maar de inhoud blijft een landsaangelegenheid, dus mag niet worden gezegd dat het Koninkrijk naar *inhoud* en *vorm* het financiële toezicht heeft overgenomen. Wel naar de vorm, maar niet naar de inhoud. Wie echter kijkt naar de praktijk van de consensusrijkswetten, raakt niet meer onder de indruk van dit op zichzelf genomen juiste, maar nogal subtiele en ook nogal verwarrende onderscheid. Zowel naar inhoud als vorm werd het financiële toezicht in ieder geval wel een quasi-Koninkrijks-bevoegdheid, vooral ook omdat de consensus veelal niet in balans is en de consensusrijkswet ging functioneren als sturingsinstrument en politiek drukmiddel.

Over deze 'Struktrurwandel' en her-etikettering van de consensusrijkswet werd in de jaren rond 2010 nauwelijks enige discussie gevoerd en het heeft dan ook even geduurd voordat men in de Caribische landen in de gaten kreeg dat de statutaire bakens drastisch waren verplaatst. Het domein voor het gebruik van de rijkswet was stevig groter geworden en daardoor ook de dominantie van de Nederlandse instellingen in het verband van het Koninkrijk. En dat door de inzet van een statutair instrument dat hiervoor in 1954 in het geheel niet in deze extensieve vorm was bedoeld. In het beeld van Van Helsdingen was het instrument van 38 lid 2 Statuut een nauwelijks bruikbare figuur omdat alleen overeenstemming nodig was over het wel niet gebruik van de rijkswet, na een dergelijke beslissing zou de reguliere rijkswetprocedure worden gevolgd en daarbij was inhoudelijke overeenstemming tussen de landen door het Statuut niet voorgeschreven. Volgens Van Helsdingen zou deze vorm van samenwerking dan ook niet of nauwelijks gaan plaats vinden omdat de Nederlandse instellingen die samenwerking volkomen zouden gaan domineren en de Caribische landen bijna geen inbreng zouden hebben. Maar dat liep nogal anders. Met een heel dunne consensus en een stevig 'doorpakkend' Nederland werden rond 2010 al snel diverse eenzijdigheden zichtbaar. Dat bleek vooral toen Aruba in eerste instantie niet mee wilde werken aan de consensus Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Vrijwel meteen werd vanuit 'Den Haag' gedreigd met een correctie via het toezicht art. 43 Statuut. Uit de evaluatie van vijf jaar justitiële consensusrijkswetten in 2015 bleek dat vele Caribische betrokkenen van mening waren dat de consensusrijkswetten hen 'door de strot waren geduwd'[8] en dat van een echte en volwaardige consensus vrijwel in geen enkel opzicht sprake was. En dat had vooral ook te maken met het feit dat de consensusrijkswet in nieuwe gedaante door het land Nederland werd gebruikt als een krachtig sturingsinstrument.

5. De consensusrijkswet als 'contradictio in terminis'

De consensusrijkswet in de oorspronkelijke vorm - en zoals waarschijnlijk bedoeld door Hirsch Ballin in 1993 - beoogde de invloed van de Caribische landen te vergroten door bij rijkswetten die samenwerking beogen te voorzien in een echte consensus tussen de landen. In de jaren rond 2010 onderging de consensusrijkswet een opmerkelijke transformatie en werd deze rechtsfiguur door 'Den Haag' vooral gebruikt als een krachtig politiek sturingsinstrument met nogal eenzijdige trekken, waardoor de Caribische landen eerder invloed verloren dan er bij kregen. De consensusrijkswet uit die jaren had een verlies aan

[8] W. van der Woude e.a., Vijf jaar justitiële rijkswetten, Rapportage van een wetsevaluerend onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie justitiële Rijkswetten, 2015, blz. 33.

invloed tot gevolg en werd daardoor een 'contradictio in terminis'. De debatten rond de justitiële organisatie en vooral die rond het financiële toezicht hebben in de periode rond en na 2010 deze opmerkelijke dimensie scherp aan het licht gebracht. In het domein van de statutaire Koninkrijks-aangelegenheden wordt gewerkt met rijkswetten en amvrb's. Dan is er vervolgens op basis van het Statuut, de Grondwet en de twee – later drie - Caribische Staatsregelingen het domein van de (autonome) landsaangelegenheden van de drie - later vier - landen. En tenslotte dan het derde tussendomein, waarbij door vormvrije samenwerking en door consensusrijkswetten en consensus amvrb's delen van het domein van de afzonderlijke landsaangelegenheden overgingen naar dit tussendomein van de gezamenlijke landsaangelegenheden, zonder dat het dan zuivere Koninkrijks-aangelegenheden worden zoals benoemd in het Statuut. De consensusrijkswetten in hun oorspronkelijke vorm zagen dan ook op het gezamenlijk uitoefenen van autonome landsbevoegdheden. En de gezamenlijke en goed georganiseerde consensus die daaraan ten grondslag zou moeten liggen, kon dan tevens worden bezien als een instrument om het democratisch deficit van de Koninkrijks-constructie – vooral vanwege het ontbreken van een Koninkrijks-parlement – enigszins te compenseren. Rond 2010 bleek echter al snel dat het volkomen tegendeel zich voor ging doen. De consensusrijkswet ging op het punt van sturing, controle en toezicht vooral comfort brengen voor het Koninkrijk en het land Nederland, maar werd een steen op de maag voor de Caribische landen.

6. Voor wat hoort wat: 'do ut des'.

Het dossier van het financiële toezicht – maar deels ook dat van de justitiële consensusrijkswetten – laten zien dat de politieke sturingsdimensie ook tot uitdrukking komt in de regel 'voor wat, hoort wat' of 'do ut des' of 'reciprocity or mutual exchange'. Bij de justitiële consensusrijkswetten heeft de oplopende belofte van sanering van de Caribische overheidsfinanciën zeer geholpen om de justitiële wensen van 'Den Haag' uiteindelijk over de streep te trekken. Ook bij het financiële toezicht voor Aruba speelt het 'do ut des' element – aantrekkelijke rentetarieven en andere financiële vooruitzichten etc. – een belangrijke rol en wordt via die lijnen druk uitgeoefend met als gevolg dat de vereiste consensus op het punt van de vrijwilligheid en reciprociteit al snel van kleur verschiet en het 'do ut des'-aspect de bereidheid moet vergroten om de Caribische autonomie en het door de Staatsregeling in het leven geroepen domein van de zuivere landsaangelegenheden te beperken, met de daarbij horende bevoegdheden en instrumenten van de Caribische regeringen en volksvertegenwoordigingen.

In de praktijk waren en zijn het dus vooral de substantiële 'spiegeltjes en kraaltjes' in de vorm van financiële voorzieningen – bij de ontvlechting van 2010 een schuldsanering van bijna 2 miljard euro - die de Caribische partners onder grote druk hebben gezet om belangrijke delen van hun autonomie uit te leveren.[9] Waar voorheen overwegend werd gewerkt met Protocollen voor de Cariben om de duimschroeven aan te draaien, kwam daar nu de consensusrijkswet bij. De koninklijke weg zou zijn geweest om het Statuut in alle openheid en expliciet aan te passen aan de nieuwe verhoudingen, veel minder koninklijk was

[9] Het klassieke beeld van 'spiegeltjes en kraaltjes' verwijst naar vormen van existentiële ongelijkheid waarbij er vanwege die ongelijkheid een onbalans is bij de uitruil van het een tegen het ander.

de impliciete route met bestuursakkoorden en een opmerkelijke herinterpretatie van art. 38 Statuut, waarbij het leed al was ontstaan voordat iedereen het goed in de gaten had. Art. 3 van het Statuut formuleert de zuivere koninkrijks-aangelegenheden. Het tweede lid van art. 3 formuleert dat daar in gemeen overleg nog andere onderwerpen aan kunnen worden toegevoegd. Over dergelijke toevoegingen is jarenlang gedoe geweest – mede vanwege de aanvullende criteria voor een bevoegdheid van het Koninkrijk in art. 43 lid 1 en 2 Statuut, zoals de waarborging van menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. Maar duidelijkheid over de precieze omvang van de Koninkrijkstaken was en is voor de Caribische landen cruciaal, want het onderscheid tussen aangelegenheden van het Koninkrijk en alles wat daar buiten valt is maatgevend voor de autonomie van de Caribische landen.

Dat rond 2010 betrekkelijk gemakkelijk het stapje werd gemaakt naar een nieuwe categorie van quasi-Koninkrijks-bevoegdheden werd natuurlijk in de eerste plaats veroorzaakt door de blote aanwezigheid van de Rijkswet als instrument van samenwerking in art. 38 Statuut. Als in overleg en met overeenstemming – hoe eenzijdig en onder druk soms ook - wordt gekozen voor de figuur van de Rijkswet voor de samenwerking bij landsaangelegenheden dan schept dat bevoegdheden voor de Koninkrijksinstellingen, waaronder de rijksministerraad. Indien vervolgens het land Nederland de vereiste consensus over de inhoud van de samenwerking niet of nauwelijks serieus neemt, wegpoetst, relativeert of – vooral – afkoopt door financiële of andere ruilmiddelen dan kan weliswaar formeel worden voldaan aan de eisen van art. 38, maar is materieel de consensusrijkswet een 'leerlaufende' rechtsfiguur die het gevaar inhoudt van een nauwelijks begrensd nieuw bereik van de instrumenten van het Koninkrijk met alle negatieve gevolgen van dien voor de autonomie van de Caribische landen. En in dat verband rijst natuurlijk ook de cruciale vraag of Nederland, maar ook de Caribische partners hiermee wel of niet in strijd handelen met de respectievelijke Staatsregelingen. In concreto: staat de Arubaanse Staatsregeling het toe dat de Arubaanse staatsinstellingen door middel van een consensusrijkswet delen van hun autonomie en daaraan verbonden rechten – zoals budgetrecht – weggeven? Op deze vraag wordt een antwoord gegeven in deel B, onder punt 3.

7. Procedurevoorstellen Raad van State nuttig, maar succes is niet verzekerd

De Raad van State concludeerde in 2024 – bij het 70-jarig bestaan van het Statuut – met een 'understatement' dat de toepassing van de consensusrijkswet niet over de hele linie als succesvol kan worden aangemerkt. 'De rijkswet is een rechtsinstrument van het Koninkrijk en op het eerste gezicht minder geschikt voor samenwerking tussen de landen op basis van autonomie. Het Statuut kent geen afzonderlijke procedureregeling voor de totstandkoming van consensusrijkswetten waarin het vrijwillige karakter van deze wetgeving wordt weerspiegeld. Ook is in het verleden niet in alle consensusrijkswetten bepaald of zij eenzijdig kunnen worden opgezegd. Daarom bestaat er aarzeling aan Caribische zijde om het instrument te gebruiken.'[10] En verderop: 'De totstandkoming van deze consensusrijkswetten was een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van de status van autonoom land en de

[10] 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk, Samenwerking op basis van begrip, Spontaan advies van de Raad van State, Den Haag, 2024, blz. 33/34.

schuldsanering door Nederland. Nederland was uitsluitend bereid om aan de noodzakelijke Statuutswijziging mee te werken als de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel toezicht bij rijkswet geregeld zouden worden.'[11] En de verdere toelichting: 'Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen is een aanzienlijk deel van de financiële schuld van dat land en de eilandgebieden verdeeld over de rechtsopvolgers (de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de nieuwe eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Om deze landen en eilanden een gunstige startpositie te geven werd besloten dat Nederland een deel van deze schuld – ongeveer 1,7 miljard euro – zou saneren. Wel werd als voorwaarde afgesproken dat de nieuwe landen een deugdelijk financieel beleid zouden voeren en dat het Koninkrijk daarop tijdelijk financieel toezicht zou gaan houden. Om de autonomie van de landen te beschermen zijn vóór 2010 afspraken gemaakt waarin de betrokkenheid van de (toekomstige) Caribische landen bij de transitie werd gegarandeerd.'[12]

Ook de citaten uit het advies van de Raad van State maken overduidelijk – zoals ook reeds boven werd geconstateerd - dat de figuur van de consensusrijkswet in de aanloop naar en na 2010 stevig van kleur is verschoten en tijdens deze transitie nauwelijks een vrijwillig karakter heeft gedragen. In ruil voor het aanvaarden van de transitie en de bereidheid om in het nieuwe stelsel voor een bedrag van 1,7 miljard te saneren, werden via de figuur van de consensusrijkswet de teugels zodanig flink aangetrokken dat van een vrijwillige samenwerking, zoals beoogd in art. 38 Statuut eigenlijk in geen enkel opzicht meer kon worden gesproken. En het is daarbij zeer de vraag of dit beeld voor de toekomst nog kan worden bijgesteld. De Raad van State ondernam in 2024 daartoe een poging door voor te stellen nadere procedureafspraken te maken over het proces waarin een consensusrijkswet tot stand komt en daarbij sterker dan voorheen te waarborgen dat ook van een echte en (vrijwillige) consensus tussen de landen kan worden gesproken. Dat zou moeten worden gezocht in het scherper bepalen van de beëindiging van een consensusrijkswet – kan deze wel of niet eenzijdig worden opgezegd, de wijze daarvan te bepalen in iedere consensusrijkswet afzonderlijk. En een aantal nadere procedureafspraken over de inbreng van de landen, zodanig dat de te bereiken consensus meer in balans is en de dominantie van het land Nederland in de rijkswetprocedure kan worden gematigd. Het gaat daarbij om de volgende procedure-afspraken:

De Raad van State letterlijk:

'Het is wenselijk een procedureregeling vast te stellen voor de totstandkoming van consensusrijkswetten, waarin de betrokkenheid van de Caribische landen wordt gegarandeerd, en daarmee de reserves die zij erbij hebben worden geadresseerd. Zo'n procedureregeling kan worden neergelegd in een vormvrije onderlinge regeling of een consensusrijkswet. De afspraken uit 2010 kunnen daarvoor de basis vormen, maar de Afdeling doet enkele aanvullende suggesties:

[11] 70 jaar Statuut, op. cit, blz. 34/35.

[12] Zie voor deze procedure-afspraken: Kamerstuk II, 2007/2008, 31200 IV, nr. 29 en als bron van het citaat: 70 jaar Statuut, op.cit., blz. 35.

1. De voorbereiding van een voorstel tot consensusrijkswet gebeurt zoveel mogelijk door de betrokken landen gezamenlijk.

2. De Staten van elk van de Caribische landen kunnen in het schriftelijk verslag vastleggen dat zij (vooralsnog) niet kunnen instemmen met het voorstel. In dat geval wordt overleg gevoerd om aan de bezwaren tegemoet te komen of past de Koninkrijksregering het voorstel aan. Zolang er geen overeenstemming is, bestaat er geen consensus.

3. Wanneer de Gevolmachtigde Minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zich tegen een wetsvoorstel verklaart, kan door onderling overleg alsnog overeenstemming worden gezocht. Indien dit niet mogelijk blijkt, is er geen consensus (de conflictenregeling uit artikel 12 van het Statuut is vanzelfsprekend niet van toepassing, aangezien het geen Koninkrijks-aangelegenheid betreft).

4. Als het voorstel door de Tweede Kamer is geamendeerd, vergewist de Koninkrijksregering zich er van dat de Staten en de regeringen van elk van de Caribische landen met het geamendeerde voorstel kunnen instemmen. Daartoe wordt de Tweede Kamer verzocht de eindstemming over het voorstel aan te houden. Indien er geen instemming is, zal de regering het voorstel alsnog intrekken.

Met deze afspraken wordt de rijkswetprocedure zo toegepast dat het niet langer mogelijk is bij autonome aangelegenheden rijkswetgeving tot stand te brengen waar de landsregeringen en de Staten niet uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Dit draagt bij aan de totstandkoming van consensusrijkswetten waarover daadwerkelijke consensus bestaat.'[13]

Dit pleidooi van de Raad van State kan worden onderschreven en de voorgestelde aanpassingen en aanvullingen zouden zeker moeten worden ingevoerd, maar het is wel zeer de vraag of dit voldoende is om het karakter van de vrijwillige samenwerking in het kader van een consensusrijkswet weer in ere te herstellen. De gangbare rijkswetprocedure wordt door deze aanpassingen niet wezenlijk gewijzigd en de kans dat door politieke invullingen en oriëntaties van het proces de teugels in voorkomende gevallen opnieuw stevig worden aangehaald, wordt daardoor nauwelijks beperkt. Door het nogal rigoureuze gebruik van de consensusrijkswet in de jaren rond 2010 heeft het land Nederland het vrijwillige karakter van de consensusrijkswet zodanig vakkundig getorpedeerd dat het Caribische ongenoegen over deze rechtsfiguur niet zo maar zal verdwijnen. Het resultaat van een en ander is dat de nogal impliciete 'upgrade' van de mogelijkheden voor de instellingen van het Koninkrijk langs een lijn die daar niet voor was bedoeld, in ieder geval in de landen Curaçao en Sint Maarten de animo om nog met consensusrijkswetten te werken tot ver onder het nulpunt heeft doen dalen.

Het is vanuit deze algemene context dat in de volgende afdeling B wordt gekeken naar de actuele discussie over het financiële toezicht in Aruba en naar de adviesvragen die zijn aangeleverd.

[13] 70 jaar Statuut, op. cit, blz. 37/38.

Afdeling B: Het financiële toezicht in Aruba

1. Ontwikkeling op hoofdlijn

Na 2010 heeft het financiële toezicht zich in Aruba op hoofdlijn als volgt ontwikkeld. Na 2010 werd het financieel toezicht op Aruba op een andere manier vormgegeven dan voor Curaçao en Sint Maarten. Aruba kreeg direct na de staatkundige hervorming van 2010 géén formeel, bij Rijkswet vastgesteld toezichtkader, maar bleef aanvankelijk zelf verantwoordelijk voor zijn begrotingsbeleid. Vanaf september 2015 werd het financieel toezicht op Aruba geregeld via de Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht (LAft). Deze landsverordening voorziet sindsdien in onafhankelijk toezicht op: (a) de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van Aruba; (b) toetsing aan begrotingsnormen; (c) begeleiding bij het afbouwen van de schuldpositie en (d) jaarlijkse controle door het College Aruba financieel toezicht (CAft), dat adviseert aan zowel Aruba als aan de Rijksministerraad. Het CAft kreeg een signalerende en adviserende taak, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het financiële beleid en herstel lag nog steeds bij Aruba zelf. Het toezicht werd verder ingevuld met protocollen tussen Aruba en Nederland, bijvoorbeeld het protocol van 2015 en dat van 2018.

In mei 2015 trad de LAft in werking, waarbij het College Aruba financieel toezicht (CAft) werd ingesteld als onafhankelijk toezichthouder. Er werden normen vastgelegd voor begrotingstekorten en schuldafbouw, en Aruba ontving periodiek adviezen over begrotingen en de uitvoering ervan. De protocollen van 2015 en 2018 boden verdere concretisering van het toezicht en afspraken over begrotingsdiscipline. Het toezicht via het CAft heeft geleid tot meer transparantie, duidelijke begrotingsnormen en een dalende schuldratio (met uitzondering van de coronajaren). Aruba volgde de normen voldoende, met ruimte voor afwijkingen mits goedgekeurd door de Rijksministerraad. Het CAft signaleerde de behoefte aan structurele versterking van financieel beheer en een bredere sociaaleconomische strategie, en meldde dat het financieel stelsel vrij complex bleef.

Tijdens de coronacrisis na het voorjaar van 2020 kreeg Aruba liquiditeitssteun waarbij de toezichts-eisen werden aangescherpt en vastgelegd in aanvullende protocollen. In 2022 werd door het IPKO-overleg (Interparlementair Koninkrijks-overleg) diepgaand gesproken over het proces van consensus bij rijkswetten die zijn gegrond op art. 38 Statuut. Daarbij werd aangedrongen – evenals de Raad van State in 2024 zou doen – op duidelijke procedureregels, maar die zijn tot op heden niet van de grond gekomen. In de jaren na 2020 werd gewerkt aan de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft), maar dit voorstel leidde tot zodanig veel politiek gedruis – met name in de Arubaanse politiek - dat dit voorstel uiteindelijk in het voorjaar van 2025 werd ingetrokken.[14] Daaraan voorafgaand – toen de gemoederen weer enigszins waren gekalmeerd – sloten Aruba en Nederland in 2024 (en wel op 24 mei 2024) een bestuurlijk akkoord. In dat akkoord werden afspraken gemaakt over houdbare overheidsfinanciën op Aruba. Het akkoord werd bezien als een eerste belangrijke stap om weer te gaan samenwerken aan een rijkswet financieel toezicht. In het bestuurlijk akkoord van 2024

[14] Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijskrelaties van 23 april 2025: intrekking van het voorstel Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft, Kamerstukken II, 36 022 – R 2162).

spraken Nederland en Aruba af dat er ter vervanging van het omstreden voorstel RAft een nieuw voorstel consensusrijkswet financieel toezicht zou worden uitgewerkt en dat werd de thans voorliggende consensusrijkswet HOFA (Houdbare Overheidsfinanciën Aruba).[15]

2. *In hoeverre is Aruba verplicht?*

Een eerste staatsrechtelijke dimensie is uiteraard de vraag in hoeverre Aruba finaal verplicht is om mee te werken aan de invoering van de betreffende consensusrijkswet HOFA. En daarbij gaat het dan even niet om politieke binding of bestuurlijke toezeggingen, maar om de strikt staatsrechtelijke vraag of de statutaire constellatie van het Koninkrijk voor Aruba op dit punt een juridische binding of verplichting oplevert. Uit de beschrijvingen en analyse in deel A blijkt dat dit niet het geval is. Financieel toezicht van het Koninkrijk valt niet onder de zuivere aangelegenheden van het Koninkrijk uit art. 3 van het Statuut en financieel toezicht in de voorgestelde uitvoerige vorm kan ook niet worden gerangschikt onder de waarborging van deugdelijk bestuur uit art. 43 lid 1 en 2. En dat betekent dat alleen met zorgvuldige en wederzijdse toestemming van de betrokken landen het financiële toezicht van de autonome landsaangelegenheden kan worden overgeheveld naar het domein waar de landen samenwerken op het punt van landsaangelegenheden. Naar de vorm is dat helder indien er overeenstemming is om de figuur van de Rijkswet te gebruiken. De verplichting om die keuze te maken, is er overigens niet in juridische zin, het gaat in art. 38 Statuut om een facultatieve kan-bepaling, men zou ook kunnen kiezen voor de vormvrije samenwerkingsregeling. Wat men ook afspreekt in bestuursakkoorden of politieke overleggen als intentie of inzet, voor de keuze van de Rijkswet als samenwerkingsfiguur uit art. 38 lid 2 is een uitdrukkelijke besluit nodig van de samenwerkende landen afzonderlijk, in dit geval de landen Aruba en Nederland. Laat men dat formele besluit achterwege dan kunnen de panelen in politiek opzicht zo maar weer verschuiven en is men afhankelijk van de goede wil van de samenwerkende partijen. Met andere woorden: het bestuursakkoord uit 2024 bevat de sterke intentie van partijen om de route van de consensusrijkswet te volgen, maar die keuze of intentie levert niet een sluitende juridische binding op, ook omdat de vereiste en daarop volgende inhoudelijke consensus eerst nog moet worden gerealiseerd. Indien Aruba dezelfde druk zou ervaren als Curaçao en Sint Maarten eerder, dan is het ontbreken van echte consensus een legitieme reden voor het niet doorgaan van het ingezette traject en dat betekent dus dat op dit moment de race niet is gelopen. Er kan nog worden onderhandeld over het geheel en onderdelen daarvan. In ieder geval tot het moment dat de landsregering en de staten van Aruba vaststellen dat er inhoudelijke consensus is bereikt. En veranderen er zaken tijdens de behandeling van de Rijkswet in het Nederlandse parlement, dan kan inbreng van allerlei aard en soort worden geleverd als die maar wordt gedekt door de landsregering en een statenmeerderheid.

In deel A hebben we gezien hoe de nogal gebrekkige consensusvorming zich heeft voltrokken bij de Rijkswet financieel toezicht (Rft) uit 2010 voor Curaçao en Sint Maarten. Van een goede consensus en een echt vrije keuze was daarbij geen sprake vanwege de in het vooruitzicht gestelde schuldsanering van ongeveer 2 miljard euro en vanwege het gedrag van

[15] Het voorstel is in augustus 2025 akkoord bevonden door de rijksministerraad, waarna de internetconsultatie kon beginnen en het proces van consensusvorming in Aruba en Nederland

'Den Haag' dat afwijkende opinies en afwijzingen in vrijwel geen enkel opzicht tolereerde. Zo scherp als destijds ligt het voor Aruba nu niet, maar de financiële faciliteiten die in het vooruitzicht worden gesteld in de vorm van renteverlagingen en kredietfaciliteiten en de bedragen die daarmee zijn gemoeid, begeven zich wel op een vergelijkbaar terrein.[16] Op zichzelf genomen is het streven naar enige vorm van uniformiteit in het Koninkrijk in de sfeer van het financiële toezicht wel rationeel en begrijpelijk. Maar dat neemt niet weg dat er zoveel mogelijk een echt vrije mogelijkheid moet zijn om deze route te bewandelen. In ieder geval is het zo dat als deze consensusrijkswet het haalt, het wel eens voor lange tijd de laatste zal zijn en wel omdat de Caribische ressentimenten tegen de toepassing van deze rechtsfiguur groot zijn en niet zomaar zullen verdwijnen.

3. Kan er strijd ontstaan met de Arubaanse Staatsregeling?

Een belangrijk aandachtspunt is vervolgens de vraag of de invoering van een consensusrijkswet financieel toezicht strijd oplevert met de Arubaanse Staatsregeling. Evident is dat de invoering van de rijkswet HOFA gevolgen heeft voor de Arubaanse autonomie en ook voor de rechten en instrumenten van de Arubaanse staten en de Arubaanse regering. Er is sprake van een substantiële beperking van het autonome domein omdat instellingen van het Koninkrijk meekijken en mee-normeren en dat beperkt uiteraard eveneens de keuzemogelijkheden voor de Arubaanse bestuursorganen en brengt beperkingen mee voor bijvoorbeeld het gebruik van het budgetrecht en het recht van amendement etc. van de Arubaanse staten. De marges worden kleiner, alsmede de keuzemogelijkheden. Belangrijk is in dat verband de vraag hoe in het verband van het Koninkrijk en het Statuut wordt omgegaan met het verschijnsel autonomie. En daarbij zou een parallel kunnen worden getrokken met de omgang met autonomie in het land Nederland.

Autonomie van bestuurslichamen - zoals die van provincie en gemeente – is in Nederland geen vaste grootheid. Zo vestigt de Nederlandse Grondwet een belangrijke autonomie voor de decentrale bestuurslichamen in provincie en gemeente. Die grondwettelijke norm houdt in ieder geval in dat deze autonomie niet kan worden afgeschaft en ook dat er een bepaald minimum aan autonomie moet zijn, maar voor het overige wordt de omvang van de provinciale en gemeentelijke autonomie bepaald door hetgeen de nationale overheid aan zich trekt. Met andere woorden: nationale Nederlandse wetgeving kan de autonomie beperken of groter maken. Beperkingen van de autonomie zijn uiteraard onaantrekkelijk voor provincie en gemeente, maar die beperkingen leveren geen strijd op met de Nederlandse Grondwet, voor zover althans die autonomie niet over de hele linie wordt

[16] In de Memorie van Toelichting bij de ontwerp Rijkswet wordt aan het begin geschreven dat deze keer veel werk is gemaakt is van een gezamenlijke voorbereiding door een Arubaans en een Nederlands team. Ook de Raad van State bepleitte in 2024 een intensieve samenwerking in de beginfase. Onderling vertrouwen en ruimte voor inbreng van beide landen kunnen veel ongemak voorkomen, er in dit geval van uitgaande dat niet alleen de Nederlandse ambtenaren dit positieve beeld voor ogen hebben, maar ook de Arubaanse. Ook de aanwezigheid van een lichte vorm van toezicht in de Rijkswet – voor die situaties waarin het goed gaat – en het vooruitzicht een eigen Begrotingskamer vormen prille signalen dat men wel heeft geleerd en zachte heelmeesters niet altijd stinkende wonden maken.

afgeschaft of tot een niet meer aanvaardbaar minimum wordt beperkt.[17] Kan de autonomie van de landen In het Koninkrijk nu met deze vorm van autonomie-handhaving worden vergeleken? Als naar de huidige praktijk van de autonomie-handhaving in het Koninkrijk wordt gekeken, dan begint dat stelsel steeds meer te lijken op de autonomie-praktijk in het land Nederland ten aanzien van het provincie en gemeente. De mate van autonomie is niet vast en wisselt naar de mate waarin deze wordt beperkt, onder meer door consensus rijkswetten. Maar strikt genomen is een dergelijke praktijk in strijd met het stelsel dat het Statuut en de Staatsregelingen in het leven hebben geroepen. In vergelijking tot de regeling in Nederland is in het Koninkrijk het stelsel gekanteld. De landen hebben autonomie voor zover het bevoegdheden en taken betreft die niet door het Statuut aan het Koninkrijk zijn gegeven. En op die basis zijn de Staatsregelingen gegrondvest. Door wijziging van het Statuut kunnen de koninkrijks-bevoegdheden worden aangevuld en dat heeft pas dan gevolgen voor het autonome bereik van de landen en voor de reikwijdte van de Staatsregelingen. En - zoals we zagen – kunnen ook in onderling overleg nieuwe Koninkrijks-dimensies ontstaan, maar dat is een geheel ander type overleg dan dat van de consensusrijkswetten die immers uitdrukkelijk *niet* beogen om bevoegdheden van het Koninkrijk naar inhoud in het leven te roepen. Maar wat in beginsel dus eigenlijk niet kan, is dat de constitutionele instellingen van de Caribische landen delen van hun autonomie inleveren door mee te werken aan consensusrijkswetten die een aanzienlijke autonomie-beperking tot gevolg hebben. Dat zou een wijziging van het bereik van de Staatsregeling betreffen en dan zou voor een dergelijke wijziging van het autonome bereik toch in ieder geval een twee derde meerderheid nodig zijn, want dat is de eis voor een wijziging van de Staatsregelingen. Wordt een slechts tijdelijke beperking van de autonomie van een Caribisch land beoogd, dan moet het betreffende land toch ten minste die beperking eenzijdig kunnen beëindigen of zelf die tijdelijkheid kunnen beïnvloeden, en wel in die zin dat niet anderen geheel of overwegend bepalen wanneer aan die tijdelijkheid een einde komt. Nu de consensusrijkswetten – ook naar het oordeel van de Raad van State - nogal willekeurig en slordig omgaan met de beëindigingconstructies draagt ook daarom deze rechtsfiguur een problematisch karakter. Als het stelsel met zich mee brengt dat de autonomie van Aruba wordt beschermd door het Statuut en de Staatsregeling, niet alleen als fenomeen en in de basis zoals in Nederland, maar ook waar het betreft de reikwijdte en de mate van de autonomie, dan rijst de volgende hamvraag. Kan Aruba eigenlijk wel instemmen met de Rijkswet Hofa als dat resulteert in verplichtingen die afwijken van de mate van beschermde autonomie die in de Staatsregeling is gegrondvest? Dat is strikt genomen niet het geval. Immers de Arubaanse organen ontlenen hun bevoegdheden aan die Staatsregeling en dat zou betekenen dat een Arubaans orgaan de grondslag voor zijn eigen bevoegdheidsuitoefening naast zich neer kan leggen. Nemo plus transferre potest quam per se ipse habet. Je kunt geen rechten overdragen die je niet hebt. Dat geldt in contractuele verhoudingen, het geldt ook voor de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de regeling in art. 91, derde lid GW bij verdragen die van de Grondwet afwijken: die afwijkingsmogelijkheid

[17] Daarover uitvoerig: D.J. Elzinga, Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering, Deventer, 2022, blz. 1 t/m 4, aanbeveling 8, par. 1.3 en 1.4 en par. 3.2; Zie ook: A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, 3e druk, Deventer, 2004, par. 7.2.

door een versterkte meerderheid is nadrukkelijk vastgelegd en geclausuleerd, omdat het een uitzondering op een regel is.

De Rijkswet Hofa is derhalve gebaseerd op een uiterst onduidelijke en wankele staatsrechtelijke grondslag. Op zich zelf genomen zou het fenomeen consensusrijkswet wel een goede functie kunnen hebben in het Koninkrijk, maar dan is het eerst noodzakelijk om de procedures van consensusvorming sterk te verbeteren en deze rechtsfiguur een goed doordachte plaats te geven in het statutaire bestel. In de huidige omstandigheden veroorzaakt de consensusrijkswet meer problemen dan oplossingen. Het huidige stelsel van Arubaans financieel toezicht – zonder Rijkswet, maar wel met diverse normen die ook elders in het Koninkrijk worden toegepast - vormt in dat opzicht het meerdere boven de Rijkswet HOFA en dat huidige stelsel zou heel goed voorlopig in stand kunnen blijven.

4. *Toestemming van de rijksministerraad om de landsverordening te wijziging*

In de Rijkswet HOFA wordt voorzien in de regel dat bij wijziging van de Landsverordening deze wijziging ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de rijksministerraad. Is die regel ook een zodanig forse beperking van de Arubaanse autonomie dat enkel daardoor strijd ontstaat met de Staatsregeling? Dat is niet het geval indien het financiële toezicht een bevoegdheid van het Koninkrijk zou zijn. Nu het hier echter gaat om een samenwerking tussen landen door middel van een Rijkswet zijn er weliswaar een taak en rol voor de instellingen van het Koninkrijk - in casu de rijksministerraad – , maar het is dan wel heel opmerkelijk dat wijzigingen van een landsverordening aan goedkeuring onderhevig worden gemaakt. Uiteraard mag een landverordening van deze aard niet in strijd zijn met de (rijks)wettelijke bepalingen en ten aanzien van de behandeling van geschillen daaromtrent kan op basis van art. 38a Statuut een voorziening worden geschapen, maar het werken met een goedkeuring van de rijksministerraad is in strijd met de bevoegdheidsbepaling van de verordenende bevoegdheid van de Staten in de Arubaanse Staatsregeling. Op basis van onder punt 3 genoemde beginsel zijn de Arubaanse landsregering en de Arubaanse staten staatsrechtelijk niet bevoegd om deze beperking van de verordenende bevoegdheid toe te staan: je kunt geen rechten weg geven die niet hebt. Indien de regeling zou bestaan dat bij tweede derde meerderheidsbesluit bij wijze van uitzondering een beperking van de bevoegdheden uit de Staatsregeling mogelijk is, zoals die is neergelegd in art. 91 lid 3 Grondwet voor verdragen, dan zou er een ‘way out’ zijn. Nu die regeling er niet is, kan niet van de verordenende bevoegdheid uit de Staatsregeling worden afgeweken en behoort dat goedkeuringsvereiste dan ook te worden geschrapt. Het schrappen van dit goedkeuringsvereiste zou bovendien een teken van onderling vertrouwen kunnen zijn en wel vanuit de gedachte dat landsverordeningen nimmer ‘contra legem’ kunnen en mogen zijn.

5. *Al of niet tijdelijkheid*

Een belangrijke afweging betreft het risico dat Aruba voor lange jaren of zelfs definitief met dit financiële toezicht op basis van de Rijkswet HOFA geconfronteerd zal blijven. De constructie in de Rijkswet is zodanig opgezet dat Aruba zich van het toezicht door het Koninkrijk kan ontdoen door te handelen op een manier die de rijksministerraad voorschrijft en vervolgens bij succes met eigen instellingen het toezicht over kan gaan nemen. De

beslissing daarover wordt echter elders – door de rijksministerraad - genomen. Deze invalshoek brengt het risico met zich mee dat het eigen handelen van de Arubaanse constitutionele instellingen onvoldoende gaat opleveren of dat door externe omstandigheden – zoals werd veroorzaakt door de coronapandemie of door een economische of financiële crisis in mondiaal verband – de overheidsfinanciën uit de pas gaan lopen. De beoogde tijdelijkheid is dan een wassen neus en in dergelijke situaties zullen de beperkingen van de autonomie dan structureel en blijvend zijn. Het voorbeeld van Curaçao en Sint Maarten – die in 2010 ook het vooruitzicht van een tijdelijke regeling kregen – laat 15 jaar verder zien dat het geen sinecure is om de sfeer van financieel beheer, schuldpositie, begrotingsbeleid etc. te voldoen aan de normen voor een exit. Voor die landen is dat vooruitzicht nog in de verste verten niet in beeld en dat heeft uiteraard primair te maken met het financiële handelen van deze landen in de afgelopen jaren, maar in de tweede plaats eveneens met de geformuleerde ambities en de aard van de financiële normstellingen. Echte tijdelijkheid kan ook op een andere manier worden georganiseerd door bijvoorbeeld in de Rijkswet HOFA een horizonbepaling op te nemen die regelt dat het toezicht vooreerst geldt voor een periode van vijf of zeven jaar, na die periode van rechtswege vervalt en na vijf of zeven jaar via heronderhandelingen wordt bezien op welke weg men samen verder gaat. Een dergelijk construct geeft Aruba een aantal jaren de tijd om het eigen toezicht op orde te brengen zoals beoogd en na ommekomst wordt dan op basis van consensus bezien of in enigerlei vorm een nieuwe constructie moet of kan worden opgetuigd.

Het belang van goede en grondige afwegingen op dit punt wordt ook nog geïllustreerd door het volgende. De tijdelijkheid van het toezicht wordt – zoals boven al aangestipt - niet alleen bepaald door de specifieke exit-afspraken op dat punt, maar vooral door de aard en ambitie van de normgeving. Als wordt uitgegaan van het hoogst bereikbare – 'top of the bill'- dan kan van tevoren worden voorspeld dat de kleine Caribische landen nimmer in staat zullen zijn om aan de criteria voor een exit te voldoen. Dat heeft te maken met schaal, capaciteit, financiële organisatie-middelen etc. Wie bijvoorbeeld de zeer lijvige evaluatie van het financiële toezicht voor Curaçao en Sint Maarten uit 2024 tot zich neemt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat voor dat toezicht eisen en normen werden geformuleerd die de spankracht van deze landen verre te boven gaan.[18] Financiële normstellingen hebben bovendien de neiging steeds intensiever en complexer te worden, waardoor bij het bereiken van de primaire ambities al weer nieuwe ambities worden geformuleerd. In een dergelijke context lijken exit vooruitzichten of verlichting van het toezicht op het eerste oog aantrekkelijk, maar deze hebben dan in werkelijkheid een hoog 'dode mus'-gehalte. Voor Curaçao en Sint Maarten was in de aanloop naar 2010 de druk vanuit Nederland zodanig hoog dat bijstelling van de exit-voorschriften op geen enkele denkbare manier tot de mogelijkheden behoorde. Voor Aruba ligt de kaart nu anders. Er zou een wereld zijn te winnen indien coalitie en oppositie in Aruba gezamenlijk een verval van rechtswege na vijf of zeven jaar als onderdeel van de consensus zouden kunnen realiseren. Een dergelijke figuur is dan een sterke stimulans

[18] Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht, Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht als beleidsinstrument, door: Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan, in opdracht van het ministerie van BZK, Amsterdam, 2024.

voor Aruba om de komende periode de sterren van de hemel te spelen, zodanig dat vanaf dat tijdstip via heronderhandelingen een gehele of gedeeltelijke overname door Aruba van het financiële toezicht door het Koninkrijk gerealiseerd kan worden. Stapt men in de constructie zoals nu voorgesteld in de Rijkswet HOFA dan is de kans aanzienlijk dat dit voor heel lange tijd zal zijn of zelfs het definitieve scenario gaat worden.

6. De betrokkenheid van de Staten van Aruba

Als er al lessen moeten worden getrokken uit de gang van zaken rond de ontvlechting van de Nederlandse Antillen dan is het wel dat het proces van consensusvorming niet nog eens op de toen gehanteerde top-down en dirigistische manier vorm en inhoud zou moeten krijgen. De procedureafspraken die daarbij in 2010 werden gemaakt, bleken onvoldoende te zijn om tot een evenwichtig afwegingsproces te komen. Zoals in deel A is aangegeven, heeft de Raad van State (en ook het IPKO in 2022) suggesties gedaan om deze procedureafspraken aan te vullen en te verbeteren. Die suggesties zijn belangrijk en moeten worden overgenomen, maar het is niet voldoende voor het realiseren van een echte consensus. Daarbij speelt tevens een rol dat er in het proces van consensusvorming een lastige mengeling is van politiek-bestuurlijke aspecten en meer inhoudelijk en formele dimensies. Het proces van consensusvorming oriënteert zich uiteindelijk op een standpunt van de landsregering dat is gedekt door een meerderheidsopvatting of een meerderheidsbesluit van de volksvertegenwoordiging. Maar vanwege het grote belang van de consensusvorming in dit soort kwesties zijn de ruimte voor discussie over de voorliggende voorstellen en de daarbij horende informatievoorziening cruciaal. Indien in de voorfase een landsregering - in afstemming met de coalitiemeerderheid uit de Staten – een inhoudelijk akkoord sluit met 'Den Haag' dat geheel is dicht getimmerd, dan worden de noodzakelijke consensusvorming en het debat daarover meteen geheel in het slot gegooid. En dat betekent dat voor het proces van consensusvorming ook afspraken moeten worden gemaakt over de opzet van de voorfase, over de daarbij noodzakelijke informatievoorziening aan *alle* leden van de volksvertegenwoordiging en over de tijd die kan worden genomen om in en buiten de volksvertegenwoordiging het debat te voeren over de voor- en nadelen van een en ander. In dat verband is wel gesuggereerd dat bij dit type voorstellen waarbij consensus is vereist ook de rijksministerraad zou moeten wachten. Dat is wel een enigszins ingewikkeld en niet goed realiseerbaar aspect en wel omdat een voorstel pas in consultatie en in het finale consensusproces kan worden gebracht als duidelijk is wat de precieze inhoud is van het voorstel. Zonder concreet voorstel – afgegeven door de rijksministerraad - geen consultatie en geen proces van consensusvorming, want dan is er immers geen sluitende hang-up voor instemming of afkeuring. De bezwaren tegen de gang van zaken – nu al een besluit van de rijksministerraad – hebben echter vooral als grond dat de consensusprocedure in al haar facetten tal van gebreken kent. Indien er onvoldoende ruimte is voor gedachtewisseling en debat en via bestuursakkoorden of andere politieke deals het geheel al in het slot is geraakt, dan is een echt en breed proces van consensusvorming een wassen neus.

7. Slotsom

Indien nu tenslotte de Cft uit 2010, het ingetrokken voorstel RAft uit 2025 en het aanhangige voorstel HOFA – in combinatie met de Landsverordening – met elkaar worden vergeleken,

dan moet de slotconclusie zijn dat er wel enige vooruitgang is geboekt in de werkwijze met dit type consensusrijkswetten. De Rijkswet HOFA heeft anders dan de Cft en RAft veel meer een hybride karakter waardoor meer recht wordt gedaan aan de Arubaanse werkwijze en ambities. Ook de nauwe ambtelijke samenwerking tussen Nederland en Aruba bij de uitwerking van het voorstel HOFA is niet eerder op deze wijze vertoond. Ondanks die positieve aspecten is de wijze waarop het proces van consensusvorming zich voltrekt nog steeds een ratjetoe van overleggen, bestuursakkoorden, wetsprocedures etc. De cruciale vraag - wie doet wat, wanneer en waarom? – is nog steeds niet goed beantwoord. De Raad van State gaf in 2024 de aanzet voor aanvullende procedureafspraken, waar ook het IPKO in 2022 al sterk op had aangedrongen. Met die suggesties is tot op heden nauwelijks iets gedaan. Van een ordentelijke consensusprocedure rond dit type rijkswetten is dan ook in geen enkel opzicht sprake en dat levert het risico op dat – na de afgang van het COHO-voorstel en het RAft-voorstel - dat ook dit voorstel op de mestvaalt van de geschiedenis belandt. Zo lang een goede en duidelijke positionering van de consensusrijkswet op basis van art. 38 Statuut achterwege blijft en de consensusvorming blijft hangen in het schemergebied tussen politieke en juridische bindingen, zal de consensusrijkswet van dit type een uiterst merkwaardige en omstreden rechtsfiguur blijven. En door aanvaarding van de Rijkswet HOFA neemt Aruba een gok met vooralsnog onvoorspelbare effecten en dan geldt: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

DE CONSENSUSRIJKSWET HOFA IS IN STRIJD MET DE ARUBAANSE STAATSREGELING EN KAN DAAROM OP DIT MOMENT NIET WORDEN INGEVOERD

Prof. mr. D.J. Elzinga

November 2025

Tweede Advies

Vraagstelling:

De Arubaanse volksvertegenwoordiging debatteerde op 10 november jongstleden over de voortgang van de Consensus Rijkswet HOFA. Daarbij was onder meer de vraag aan de orde wat in de toekomst nu wel of niet aan de Rijksministerraad moet worden voorgelegd. Vanuit de staten werd in dat verband betoogd dat hier een opmerkelijk verschil bestaat tussen de tekst van art. 38 van het ontwerp-HOFA en de toelichting daarop. De Arubaanse minister van Financiën negeerde deze opmerking in feite door naar voren te brengen dat de toelichting niet echt van betekenis is en dat daarom strikt moet worden afgegaan op de letterlijke tekst van art. 38 van de ontwerp consensus Rijkswet waarin staat dat de Landsverordening houdbare financiën aan de Rijksministerraad ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Hoe moet deze gedachtewisseling worden beoordeeld, mede in het licht van de aanzienlijke gebreken die verbonden zijn aan de huidige procedure voor de totstandkoming van consensus rijkswetten?

Beantwoording:

1. Bij de beantwoording van deze vraag worden onder 2 eerst enkele opmerkingen gemaakt over de algemene context van consensus rijkswetten en aangegeven dat de rol van de Rijksministerraad in verschillend opzicht zeer problematische kanten heeft, met name bezien vanuit de Arubaanse Staatsregeling. Vervolgens wordt onder punt 3 en volgende betoogd dat er nogal wat vraagtekens zijn te plaatsen bij de rol die de Koninkrijksinstellingen hier zullen gaan spelen en ten slotte wordt geconstateerd dat invoering van de consensusrijkswet HOFA voor Aruba zeer aanzienlijke gevolgen heeft en de kans heel erg groot is dat deze vorm van financieel toezicht lange tijd van toepassing zal blijven en dan is het beter ‘ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald.’
2. In mijn eerdere advies was de conclusie dat onder de huidige omstandigheden – zoals ook door de afdeling Advisering van de Raad van State naar voren is gebracht – de figuur van de consensusrijkswet een nauwelijks bruikbare figuur is en wel vanwege

de ernstige procedurele gebreken daarvan. Over de precieze vereisten voor consensusvorming bestaat grote onduidelijkheid. De positie van de Caribische volksvertegenwoordigingen is op tal van punten onduidelijk. En – misschien wel de belangrijkste vraag – kunnen de Caribische landen door middel van een consensusrijkswet eigenlijk wel besluiten om bij gewone meerderheid af te wijken van hun eigen Staatsregeling? Zou in dat geval niet de vanzelfsprekende regel moeten gelden dat dit alleen maar kan als de consensus wordt bereikt via een twee-derde meerderheid in de staten en dus via de reguliere procedure voor wijziging van de Staatsregeling of via een speciale procedure daarvoor, zoals in artikel 91 lid 3 van de Grondwet.

3. Dat de Rijkswet-HOFA een aanzienlijke beperking van de Arubaanse autonomie tot gevolg heeft, is evident en ik verwijs daarbij naar mijn eerste advies. Dat de uitgebreide rol van de Rijksministerraad bij het financiële toezicht – en vooral dan de goedkeuring van de betreffende Arubaanse Landsverordening - eveneens strijdig is met de Staatsregeling is een tweede knelpunt van aanzienlijke aard. Want de Arubaanse Staatsregeling maakt het niet mogelijk dat een andere instelling – zoals de Rijksministerraad – goedkeuring moet geven aan het uitvaardigen van landsverordeningen die vallen binnen het autonome Arubaanse bereik. En zelfs al stemt Aruba bij gewone meerderheid in met de Rijkswet HOFA dan is daarmee het probleem niet opgelost. Integendeel. Want hier geldt de fundamentele juridische regel dat je geen bevoegdheden weg kunt geven of af kunt staan die je niet hebt ('Nemo plus transferre potest quam per se ipse habet'). De Arubaanse staten hebben dus niet de bevoegdheid om bij gewone meerderheid af te wijken van de eigen Staatsregeling. Dat kan alleen indien wordt besloten met een gekwalificeerde meerderheid van twee derde en daarbij ook overigens de herzieningsprocedure van de Staatsregeling wordt gevolgd of een speciale procedure daarvoor. In dat verband moet ook nog worden opgemerkt dat de Rijkswet Financieel Toezicht (RFT) voor Curaçao en Sint Maarten een dergelijke rol voor de Rijksministerraad niet kent. Die vorm van financieel toezicht werd als een uitputtende regeling in elkaar gestoken, waarbij Curaçao en Sint Maarten geen rol hadden door middel van het maken van een eigen Landsverordening. Aruba wordt dat in de Rijkswet HOFA wel toegestaan – en daardoor is deze regeling iets minder strak dan de RFT – maar men heeft daarbij een constitutionele figuur gekozen in de vorm van goedkeuring van de Landsverordening door de Rijksministerraad die niet kan en mag vanwege strijd met de Arubaanse Staatsregeling. En dat betekent dat op dit moment het proces van de Rijkswet moet worden gestopt en de beraadslagingen daarover moeten worden uitgesteld. Er moet eerst duidelijkheid komen over de procedure en over de reikwijdte van consensusrijkswetten in relatie tot de Staatsregelingen. In dat verband is al even curieus in deze gang van zaken dat het ontwerp-Rijkswet HOFA al in consultatie is gegeven zonder dat de Afdeling Advies van de Raad van State naar het voorstel heeft gekeken. Ook dat is een aspect waar over moet worden nagedacht, want nu is in Aruba aanzienlijk politiek tumult ontstaan, terwijl het zo maar kan zijn dat de Rijkswet HOFA één of meer aanzienlijke constitutionele gebreken kent, zodanig dat het voorstel in deze vorm niet haalbaar zal blijken te zijn. Een algemene bezinning

over de procedure bij consensus rijkswetten is dus dringend nodig, alsmede uitgangspunten over de manier waarop eventueel van de Staatsregelingen kan worden afgeweken. De beoordeling van rol en reikwijdte van de Rijksministerraad kan mede in dit bredere perspectief worden geplaatst.

4. Een Memorie van Toelicht bij een wetsartikel – en dat betreft dan zowel de algemene toelichting als de artikelsgewijze toelichting – geeft inzicht in de *bedoelingen* van de wetgever. En dat betekent dat de letterlijke tekst weliswaar dient als eerste aanknopingspunt – er staat wat er staat – en daardoor een primaire juridische betekenis heeft, terwijl de toelichting die primaire juridische betekenis niet heeft. Desondanks wordt in de juridische praktijk – en dat betreft zowel de toepassing door bevoegde bestuursorganen als de toepassing en interpretatie door rechterlijke instanties en andere instanties die zich met conflictbeslechting bezig houden – vrijwel altijd gelet op de samenhang tussen tekst en toelichting. Bij een teleologische wetstoepassing – die gangbaar is - wordt in samenhang gekeken naar tekst en doel. Concreet gaat het dan hier om de vraag of alleen de betreffende Landsverordening houdbare overheidsfinanciën één of twee keer aan de Rijksministerraad moet worden voorgelegd of dat een en ander ook geldt voor andere regelingen of besluiten van financiële aard. De toelichting kiest hier voor een bredere categorie dan de ontwerptekst van artikel 38. De bewering van de Arubaanse minister van Financiën dat aan die toelichting niet al te veel betekenis moet worden gegeven omdat de tekst van art. 38 maatgevend is, is niet erg overtuigend en ook onjuist. De gehele toelichting bij de ontwerp-rijkswet HOFA ademt de sfeer dat de Rijksministerraad een prominente en ook brede rol krijgt inzake het toezicht op de Arubaanse overheidsfinanciën. Zou bijvoorbeeld Aruba er voor kiezen om delen van de financiële Landsverordening uit de regeling te halen en deze te verwerken in een ander type besluiten of documenten, dan zou dat onherroepelijk leiden tot interventies van de Rijksministerraad om ook dit type besluiten of documenten weer te rangschikken onder het goedkeuringsvereis te. En ook al blijft de Landsverordening houdbare overheidsfinanciën wel het belangrijkste document, dan zal in de komende jaren c.q. decennia de neiging vanuit Nederland groot zijn om linksom of rechtsom te interveniëren op besluiten en regels die afwijken van de financiële koers die met de Rijkswet HOFA wordt ingezet. Uit de wijze waarop in de praktijk met het financiële toezicht op Curaçao en Sint Maarten is en wordt omgegaan, kan sluitend worden afgeleid dat de Rijksministerraad hier niet zal loslaten of versoepelen, maar eerder de teugels sterker zal gaan aanhalen. En wel onder meer door herdefiniëring of aanscherping van de toetsingscriteria, waardoor het oorspronkelijke perspectief van tijdelijk financieel toezicht onherroepelijk zal veranderen in langdurig of mogelijk zelfs permanent financieel toezicht. En in dat perspectief is het nogal naïef van de minister van Financiën om te veronderstellen dat er een garantie is dat de Rijksministerraad zich enkel zal gaan oriënteren op de letterlijke tekst van art. 38 van het ontwerp HOFA.
5. Vervolgens is van betekenis dat bij de toepassing van de Rijkswet HOFA Europees Nederland de dominante actor is en de figuur van de consensusrijkswet heeft in dat verband een erg slechte reputatie. Na de ontvlechting van de Nederlandse Antillen

hebben de consensusrijkswetten in de justitiële sfeer en de financiële sfeer laten zien dat het realiseren van consensus in de Cariben niet erg veel inhoud heeft gehad. Deze consensusrijkswetten zijn – om het oneerbiedig uit te drukken – bij de Caribische landen 'door de strot geduwd' en bij verzet daartegen werd door 'Den Haag' flink doorgepakt. Alle voorstellen tot verbetering van de procedure voor de totstandkoming van consensusrijkswetten – zoals die van het IPKO en de Raad van State uit 2022 en 2024 – zijn niet echt serieus genomen, want er is tot nu toe geen enkel initiatief geweest om iets met deze voorstellen te doen. Ook hoeft Aruba in de Rijksministerraad niet op veel steun te rekenen van Curaçao en Sint Maarten. Deze landen zuchten al geruime tijd onder het stringente financiële toezicht en deze landen zullen niet veel animo bezitten om voor Aruba een uitzonderingspositie in het leven te roepen. En dat betekent dat Aruba nu geheel voor de eigen keuze staat om in ruil voor beperkte financiële faciliteiten lange jaren te moeten functioneren met een zware vorm van financieel toezicht, beperking van de statutaire autonomie en een veel te grote invloed van de Rijksministerraad op het financiële reilen en zeilen van het land. En dat is heel erg onverstandig, het is 'penny wise pound foolish' en daarom zou het motto moeten zijn: 'Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald'.

6. Het standpunt van de minister van Financiën dat de rol van de Rijksministerraad in het HOFA-toezicht beperkt zal zijn, is derhalve niet overtuigend en aantoonbaar onjuist. Veel belangrijker is echter het punt dat goedkeuring door de Rijksministerraad van Landsverordeningen die behoren tot de autonome Arubaanse sfeer evident in strijd is met de Arubaanse Staatsregeling. De Staatsregeling noch het Statuut staan dit toe. En indien men met deze figuur wil gaan werken, dan zal het mogelijk moeten worden gemaakt door een wijziging van de Staatsregeling of in ieder geval door een voorziening waarbij de staten van Aruba via een twee-derde meerderheid in staat worden gesteld om een dergelijke afwijking te realiseren. In de Nederlandse Grondwet wordt het bijvoorbeeld in artikel 91 lid 3 toegestaan om via een internationaal verdrag af te wijken van de Grondwet, maar dat moet dan wel via een twee-derde meerderheid gebeuren. Pas als ook voor Aruba een dergelijke regeling zou gaan gelden, kunnen consensus rijkswetten afwijkingen bevatten van de Staatsregeling. Het is vooral om die reden dat de Rijkswet HOFA op dit moment niet kan worden ingevoerd en eerst diepgaand moet worden nagedacht over de figuur van de consensusrijkswet, de relatie tot de Staatsregelingen en de daarvoor noodzakelijke aanpassingen van de procedure, waartoe ook de Raad van State in 2024 zo overtuigend heeft opgeroepen.

Interpretatieve samenvatting HOFA-advies Elzinga

22 oktober 2025
Mr.dr. R.R. Santos do Nascimento

Deze becommentariëerde samenvatting bevat een interpretatieve lezing van het advies van prof. mr. D.J. Elzinga (oktober 2025) en scherpt deze aan. De kernargumenten zijn herkenbaar, maar deze tekst trekt hardere conclusies en voegt eigen normatieve duidingen toe, met name over maatschappelijke effecten.

HOFA verandert de Koninkrijksverhoudingen

Volgens Elzinga impliceert de Rijkswet financieel toezicht (HOFA) een fundamentele staatsrechtelijke wijziging: een verschuiving van de sterke autonomie die Aruba in 1986 door de strijd om de Status Aparte heeft verworven naar een functioneel verzwakte autonomie, vergelijkbaar met die van decentrale overheden, zoals Nederlandse provincies en gemeenten. Hij licht de impact van HOFA als volgt toe: 'Er is sprake van een substantiële beperking van het autonome domein omdat instellingen van het Koninkrijk meekijken en mee-normeren, en dat beperkt uiteraard de keuzemogelijkheden voor de Arubaanse bestuursorganen en brengt beperkingen mee voor bijvoorbeeld het gebruik van het budgetrecht en het recht van amendement van de Arubaanse Staten. De marges worden kleiner, alsmede de keuzemogelijkheden.'

HOFA vergroot zo de invloed van Koninkrijksorganen (cq. Nederlandse ministers en het Cft) op een fundamentele interne Arubaanse aangelegenheid: het financieel beheer van het Land. HOFA bewerkstelligt aldus een materiële wijziging van de constitutionele verhoudingen (de feitelijke reikwijdte van de autonomie), zonder dat de formele wijzigingsprocedure van het Statuut (artt. 3 lid 2 jo. 55) is gevolgd.

Het feit dat Nederland daartoe de vorm van een zogenaamde consensusrijkswet verankerd in artikel 38 lid 2 Statuut gebruikt, is volgens Elzinga staatsrechtelijk betwistbaar: immers, dit artikel is bedoeld om samenwerking te bevorderen binnen het bestaande bevoegdheidsstelsel. De consensusrijkswet is niet bedoeld om de bevoegdheidsverdeling opgenomen in het Statuut te hertekenen. Dus ondermijnt HOFA het fundamentele autonomieprincipe waarop de Arubaanse Staatsregeling rust.

Voor fundamentele wijzigingen in de constitutionele verhoudingen voorziet art. 55 Statuut in een zware herzieningsprocedure: rijkswet én aanvaarding bij landsverordening door Aruba, Curaçao en Sint Maarten, met twee lezingen in de Staten. Door een art. 38-

consensusrijkswet in te zetten voor een beperking van de autonomie, omzeilt Nederland de waarborgen van art. 55. De combinatie van machtsasymmetrie en financiële quid-pro-quo's holt bovendien de vereiste vrijwillige consensus uit. Dit is constitutioneel problematisch en onverenigbaar met de bedoeling van art. 38.

Elzinga waarschuwt bovendien dat het financieel toezicht onder de Rijkswet HOFA in de praktijk niet tijdelijk maar feitelijk permanent kan worden. Formeel kan Aruba zich van het toezicht ontdoen door te handelen volgens de door de Rijksministerraad vastgestelde normen, maar die beslissing ligt niet bij Aruba zelf. Daardoor kan zelfs bij zorgvuldig bestuur of onvoorziene externe schokken (zoals pandemieën of mondiale crises) de exit onhaalbaar blijken. Het voorbeeld van Curaçao en Sint Maarten toont dat "tijdelijke" regelingen jarenlang kunnen voortduren.

Om echte tijdelijkheid te waarborgen, stelt Elzinga voor om in HOFA een horizonbepaling op te nemen — bijvoorbeeld een automatische vervaldatum na vijf à zeven jaar, waarna het toezicht alleen via nieuwe consensus kan worden verlengd. Zo behoudt Aruba reële zeggenschap over de duur en vorm van het toezicht.

In het publieke debat is gesuggereerd dat Aruba door het Bestuursakkoord 2024 juridisch verplicht zou zijn tot instemming met HOFA. Elzinga betwist dit uitdrukkelijk. Dergelijke politieke afspraken, hoe bindend ook in politieke zin, scheppen volgens hem geen juridische verplichting tot instemming. Artikel 38 van het Statuut bevat slechts een facultatieve kan-bepaling: landen kunnen samenwerken via een consensusrijkswet, maar zijn daartoe niet verplicht. Bovendien behoort financieel toezicht noch tot de Koninkrijksaangelegenheden van artikel 3, noch tot de waarborgfunctie van artikel 43 van het Statuut, zodat Nederland geen constitutionele grondslag heeft om Aruba tot medewerking te verplichten. Wel erkent Elzinga dat financiële prikkels — zoals renteverlagingen en kredietfaciliteiten — feitelijke druk kunnen uitoefenen, maar deze scheppen geen juridische binding. Zolang regering en Staten van Aruba niet formeel hebben vastgesteld dat inhoudelijke consensus is bereikt, blijft heronderhandeling over het geheel of onderdelen daarvan mogelijk. Echte consensus, benadrukt Elzinga, kan slechts bestaan wanneer zij vrij en gelijkwaardig tot stand komt.

Hieruit volgt dat, als de Arubaanse regering instemt met HOFA zonder stevige waarborgen te bedingen (horizonbepaling, paritaire procedure, schrappen RMR-goedkeuring), dan zal de regering feitelijk Arubaanse bevoegdheden reduceren die in de Staatsregeling zijn verankerd. In andere woorden: ook de Arubaanse regering zou dan haar boekje te buiten gaan. Kortom, een dergelijke constitutionele bevoegdheidsreductie vergt het daartoe

specifiek gecreëerde herzieningspad in het Statuut. Het via een consensusrijkswet realiseren daarvan is staatsrechtelijk onhoudbaar.

Implicaties voor de Aruba en de burger

Hoewel het advies van Elzinga hier niet op ingaat, impliceert het dat de burger uiteindelijk de prijs zal moeten betalen voor een democratie die formeel blijft bestaan, maar feitelijk wordt uitgehold. De staatsrechtelijke verschuiving die Elzinga beschrijft — van autonomie naar Koninkrijkssturing — vertaalt zich in drie tastbare gevolgen voor bestuur en samenleving:

a. Afnemende koopkracht en beleidsruimte

De HOFA verankert een bezuinigingsreflex die de koopkracht van burgers aantast. Strikt begrotingstoezicht en afhankelijkheid van Nederlandse kredietvoorwaarden leiden tot hogere financieringskosten voor nutsvoorzieningen, hypotheken en overheidstarieven. De Arubaanse overheid wordt ertoe aangezet investeringen en loonmaatregelen uit te stellen om aan de opgelegde begrotingsnormen te voldoen, waardoor economische groei wordt afgeremd en de sociaal-economische veerkracht afneemt. Daarmee verschuift de feitelijke beleidsruimte van Aruba van autonome sturing naar financiële onderhorigheid binnen een door Nederland gedomineerd stelsel.

b. Verlies aan economische veerkracht

De verharding van de begrotingsruimte onder de HOFA ondermijnt de adaptieve capaciteit van Aruba. Kleine eiland-economieën zijn per definitie kwetsbaar voor externe schokken en hebben behoefte aan begrotingsflexibiliteit om daarop te kunnen reageren. Juist die flexibiliteit maakte het mogelijk dat Aruba na de sluiting van de Lago-raffinaderij (1985) en later na de COVID-pandemie economisch snel kon herstellen. De vaste tekort- en schuldplafonds van de HOFA werken echter als keurslijven: zij verhinderen dat de regering in tijden van crisis autonoom tijdelijk kan afwijken van de norm om de bevolking te ontzien of herstelbeleid te voeren. Daardoor komen sociale prioriteiten als onderwijs, zorg en inkomensondersteuning structureel onder druk te staan, terwijl schuldreductie en rentelasten dwingend voorgaan.

c. Vervreemding en uitholling van de democratie

Onder de HOFA verschuift het Arubaans politieke debat van de vraag “Wat wil de burger?” naar “Wat verlangt Den Haag?”. Statenleden stemmen niet langer over beleidskeuzes die voortkomen uit lokale prioriteiten, maar over begrotingscijfers waarvan de marges reeds in Den Haag zijn vastgesteld. De formele verantwoordelijkheid blijft in Oranjestad, maar de feitelijke beslisruimte ligt elders. Daarmee wordt de kern van de parlementaire democratie — dat vertegenwoordigers beslissen over beleid binnen een eigen mandaat — uitgehold.

Burgers weten niet meer wie verantwoordelijk is voor beleid dat hun dagelijks leven beïnvloedt: Den Haag bepaalt de norm, Aruba voert de bezuiniging uit. Het gevolg is politieke vervreemding, verlies van vertrouwen en een verdere uitholling van het democratisch gezag.

Conclusie

Elzinga laat zien dat HOFA, hoewel formeel een art. 38-consensusrijkswet over landsaangelegenheden, materieel leidt tot een verschuiving van sturing en normering richting Koninkrijksinstellingen. Hij waarschuwt dat dit — zonder harde waarborgen als horizonbepaling, paritaire governance en het schrappen van RMR-goedkeuring — uitmondt in een "quasi-Koninkrijksbevoegdheid" verkregen via dunne consensus, strijdig met het Statuut. Hoewel Elzinga enige vooruitgang erkent ten opzichte van eerdere voorstellen, acht hij instemming alleen verdedigbaar na fundamenteel procedureel herontwerp. Bij het uitblijven daarvan waarschuwt hij: "beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald."

Vrtzt OV # 26
dd. 28 okt. 2025

STATEN VAN ARUBA
Ingek: 28 OCT 2025
Volgnr: IS/224/25-26

5.1.2.e

Sindicatonan di Aruba

Posicion riba e Ley di Reino HOFA

(Finanzanan Publico Sostenible di Aruba-HOFA)

"Dos error no ta haci un bon"

Fecha: October 27, 2025

1. Motivacion y puntonan di salida

Sindicatonan firmante ta considera di gran importancia pa fiha nan posicion pa cu e tema antes menciona. E documento aki a wordo compila despues di a ricibi informacion for diferente instancia como tambe e presentacionnan di banda di gobierno y fracionnan den parlamento. E posicion aki ta uno independiente, pero a keda considera cuidadosamente riba e proposicion di Ley di Consenso di Reino riba Finanzas Publico Sostenible di Aruba (HOFA).

E subtitulo *"dos error no ta haci un bon"* ta resumi e esencia di nos evaluacion. E decision administrativo original, aproba pa e gobierno anterior, pa cualifica un Ley di Consenso di Reino (consensusrijkswet) como "e vehiculo mas adecua" pa supervision financiero, por ser considera den retrosprectiva como un error di calculo, esta uno huridicamente innecesario, politicamente demasiado pisa y administrativamente desquilibra.

Pero comete un di dos error ta nifica sigui construi riba e prome error y ta keda avanza den e proceso sin ahustacion of reconsideracion. Un cambio di rumbo, basa riba un comprondemento mas profundo, cu ta dirigi riba progreso, y basa riba hechonan actual, no ta nifica ruptura cu Reino, sino un señal di accion constitucional madura.

E gobierno actual a manifesta ultimo cu desviacion for di e palabracion original cu Hulanda, lo por perhudica e relacion mutuo entre e paisnan. Esaki no ta un argumento convincente. Reino Hulandes, despues di tur cos, ta fundamenta riba cooperacion y respet mutuo.

Si acaso Aruba, teniendo na condideracion resultadonan logra mientrastanto y e realidad actualisa, opta pa sigui regula supervision di finanzas publico por medio di legislacion nacional - manera a bin ta sosode desde 2015 exitosamente –, esaki den tur razonabilidad no por wordo interpreta como un ruptura den confianza, sino e ta muestra di un reevaluacion legitimo dentro dje cuadro di Statuut. Vision progresista no ta algo cu ta demostra di falta di confibilidad, sino mas bien ta e esencia di bon gobernacion.

Ademas, un acuerdo riba un "consensusrijkswet", pa su naturaleza ta encera cu na tur momento e condicion di "consensus" mester ta existi. Si resulta cu e deseo pa un areglo via Ley di Consenso di Reino, no tey mas, e ora no por ta otro cu tin cu opta pa otro instrumento. Esey no ta kibramento di un palabracion, sino ta e cumplimento dje espiritu di opta pa un ley a base di "consensus".

5.1.2.e

E autonomia di e paisnan no ta ilimita.

Reino Hulandes tin, segun articulo 43, punto 2 dje Statuut, e obligacion pa garantiza e realizacion dje derechonan fundamental, e seguridad huridico y bon gobernacion. E asina yama "funcion di garantia" aki (waarborgfunctie), no mester ta un medio di poder, sino un ultimo recurso (ultimum remedium) destina pa interveni solamente na momento un pais structuralmente no ta cumpli cu su obligacionnan conforme e articulo 43, punto 1.[5]

E maneho financiero di Aruba, por lo tanto, ta pertenece na maneho di su asuntonan interno, den e sentido di articulo 41. Solamente ora ta existi un colapso asina grave di e finanzas publico cu ta compromete bon gobernacion, e gobierno di Reino, atraves dje Conseho di Ministro di Reino (RMR), por eherce su "funcion di garantia".[6]

E practica real di e ultimo diez aña ta demostra cu Aruba a cumpli cu su responsabilidadnan. Bou di Laft, y apesar di shocknan externo pisa manera e crisis di COVID-19, e pais a cumpli cu e normanan fundamental di bon maneho presupuestario, a entrega informenan periodico na Colegio di Supervision Financiero (Caft) y a sigui e recomendacionnan.

E Laft publica como AB 2015 no. 39, a bin na vigor pa medio di un protocol boluntario entre Aruba y Hulanda. E construccion aki ta basa den e confianza mutuo: Aruba a reconoce e necesidad di supervision tecnico externo, mientras cu Reino a reconoce cu e supervision aki lo por a wordo regla pa medio di un ley local, sin necesidad di un ley di Reino.

E evaluacionnan di por ehempel Bureau Economico Amsterdam (2024) a conclui cu Laft a conduci na un mehoramento di disciplina presupuestario, e transparencia di responsabilidad financiero y un clima stabiel di cooperacion entre Aruba, CAFT y RMR, sin necesidad di medidanan di instruccionnan formal[7]. Asina LAFT a crece bira un ehempel di supervision hunto funcional basa den confianza mutuo na lugar di herarquia.

Dilanti e hechonan aki, ta surgi e pregunta si e concepto di Ley di Reino HOFA realmente ta basa riba confianza of mas bien riba desconfianza structural. E ley di Reino ta transferi e base huridico di supervision di e legislacion di Aruba pa legislacion di Reino y ta vincula e cambionan di normanan financiero pa e aprobacion previo di RMR. Cu esey e poder di redefini e margen presupuestario ta wordo comparti cu un organo pafor di e ambito democratico di Aruba.

E hechonan ta indica cu Aruba, bou di LAFT, a cumpli structuralmente cu su obligacionnan y cu e Parlamento di Aruba ta eherce su funcion di control y presupuestario debidamente. Por lo tanto e transicion pa un ley di Reino no ta crea garantianan financiero nobo, sino cu e ta institucionaliza desconfianza den futuro pa e posibilidad cu futuro miembronan di parlamento of gobiernonan lo por actua menos prudente.

Un ley di Reino di consenso ta formalmente boluntario, pero materialmente ireversibel: una vez acepta, e lo por wordo cambia solamente pa medio di legislacion conhunto di Reino. Asina ta

---

[5] *Raad van State van het Koninkrijk, Advies inzake Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten*, 15 juli 2010, nr. W04.10.0155/I.

[6] *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, art. 43, eerste en tweede lid.

[7] *Economisch Bureau Amsterdam (EBA), Evaluatie financieel toezicht Aruba 2015–2023*, Amsterdam: EBA, 2024, p. 12–18.

Sindicatonan ta subraya cu nan analisis ta basa riba consideracionnan huridico, institucional y economico, incluyendo e articulonan 38, 41 y 43 dje Statuut di Reino y e desempeño di Aruba bou di Ordenanza di Supervision Financiero di Aruba (LAft).

2. Contexto huridico y origen di e cuestion di HOFA

Segun e articulo 38, punto 2 di Statuut e paisnan por haci palabracionnan pa medio di un Ley di Reino, basta cu ta existi consenso riba esaki entre e gobiernonan involucra[1].

E base dje trayecto actual ta e *Acuerdo Administrativo entre Aruba y Hulanda* di Mei 2024 (Bestuurlijk Akkoord), den cual a keda considera y acorda cu un Ley di Consenso di Reino (consensusrijkswet) ta e opcion mas adecua pa garantiza un disciplina presupuestario sostenible[2]. E escogencia aki a wordo conberti despues den un proyecto di Ley di Consenso di Reino, cu a wordo presenta den 2025 na Conseho di Ministro di Reino.

E esencia di e tipo di leynan aki ta cu "consenso" no ta un firma unico, sino un condicion cu mester ta continuamente presente durante henter e proceso legislativo.

Ta notable cu Parlamento di Aruba nunca a aproba formalmente e proceso di ley aki y supuestamente solamente lo a wordo informa periodicamente. Tambe nos ta sinti falta di e definicion di e termino "consenus" den e documento aki, como cu su embergadura ta asina grandi pa nos como pueblo. Por lo tanto ta surgi e pregunta: *Kende ta defini e momento cu a yega na Consensus si of no? Ehecutivonan nombra pa Parlamento (Gobierno) of e Comision instala pa hiba negociacionnan? Unda e rol di Parlamento ta den esaki como e unico representantenan eligi pa representa un pueblo?*[3] *Pues, con ta constata e consenso cu articulo 38, punto 2 di Statuut ta rekeri?*[4]

3. Autonomia, confianza y legitimidad democratico: "E soberania presupuestario di Aruba den Reino"

E punto di salida constitucional di Reino Hulandes ta cu cada pais ta maneha su propio asuntonan interno. E autonomia aki ta hancra den e articulo 41, punto 1 di e Statuut di Reino, unda ta stipula cu "asuntonan di e pais ta wordo maneha pa e propio paisnan". Di eynan ta sali cu e pueblo di Aruba atraves di su representantenan eligi democraticamente, cual ta Parlamento di Aruba, ta mantene e ultimo palabra over su maneho (politica) financiero economico. E principio aki ta forma e nucleo dje status aparte di Aruba desde 1986 y ta garantiza cu e gobierno ta duna cuenta na su propio ciudadanonan, no na un organo cu ta cai pafor di e sistema electoral di Aruba.

---

[1] art. 38 lid 2 Statuut : *"In onderling overleg kan worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.."*

[2] Bestuurlijk Akkoord tussen het Land Aruba en het Koninkrijk der Nederlanden inzake financieel beheer en duurzame overheidsfinanciën, ondertekend op 22 mei 2024. (Officiële publicatie: rijksoverheid.nl, 24 mei 2024)

[3] Artikel III.1 Staatsregeling van Aruba: *"De Staten vertegenwoordigen het gehele Arubaanse volk."*

[4] *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, zoals vastgesteld op 28 oktober 1954 (Stb. 503) en sindsdien meermalen gewijzigd, laatstelijk bij wet van 11 oktober 2023 (Stb. 2023, 407)

elimina e autoridad di Parlamento di Aruba den materia di presupuesto, un principio fundamental di democracia parlamentario.

4. E realidad dje desempeño financiero di Aruba

Dilanti e supuesto necesidad di un ley di Reino, ta pa e mehoramento real di e finanza publico di Aruba. Cu e Laft actual, e resultadonan presupuestario a fortalece considerablemente. Segun e informe di IMF Articulo IV 2025, Aruba a realiza un surplus presupuestario di aproximadamente 3% di GDP, mientras cu e quota di debe a baha di 74% na 2024 y ta premira pa baha pa 50% na 2030. E Direccion di Finanzas a confirma den su proyeccionnan pa e presupuesto di 2025 cu e tendencia aki ta stabiliza su mes sin intervencionnan nobo externo.

E cifranan aki ta demostra cu Aruba ya a registra un avance significativo. Consecuentemente e principio di subsidiariedad ta exigi pa eligi e medida menos drastico pa alcanza e obhetivo.

Un Pais cu ta bira dependiente di poder economico grandi, ta un comunidad cu ta perde su derecho di decision simplemente pa satisface interes di otro. Ta pesey mes nos ta ripiti cu solidaridad no kiermeen wordo domina, ajudo no ta nifica chantahe.

5. E ley di Reino como ultimo recurso

Tanto Raad van State como literatura academico ta enfatiza cu e Reino solamente por invterveni na momento un pais no ta cumpli di forma structural cu bon gobernacion *(art. 43 punto 2 di Statuut)*. E stipulacion ta otorga Reino un funcion di garantia (salvaguardia), no un funcion administrativo (di maneho).

Pesey Sindicatonan ta argumenta cu e aplicacion di un ley di Reino basa riba consenso riba puramente tereno financiero ta solamente defendibel na momento cu e institucionnan nacional demostra un funcionamento deficiente. Dicho desfuncionamento no ta existi actualmente. Al contrario.

Aruba a demostra dentro di e structura di Laft cu por hiba un maneho financiero responsabel. E paso pa un ley di Reino permanente no lo ta necesariamente un medio di recuperacion, sino mas bien un expresion di desconfianza institucional den direccion di e organonan democratico di Aruba.

6. E alternativa: un Ley local

Sindicatonan firmante ta boga pa e obhetivonan di HOFA, disciplina presupuestario, cumplimento cu dunamento di cuenta, control di debe y transparencia, ta wordo estableci pa medio di un ley local.

Dicho Ley (por ehempel un L-HOFA) lo por duna normanan cla, supervision local independiente y obligacion pa duna informe na Parlamento.



Notable ta cu e Memorie van Toelichting na e concepto di HOFA ya ta papia di un ley local na mesun momento (LWHO) cu lo mester regula e cuantificacion di e normanan. Esaki ta confirma cu e ruta local no solamente ta posibel, sino ya ta incorpora, door di cua ta reduci aun mas e necesidad di un ley di Reino.

7. Conclusion: *Prestamo, Ayudo of Cooperacion, pero cu dignidad*

Sindicatonan firmante ta haci un yamada na gobierno y Parlamento di Aruba pa papia cu un solo voz: no un voz cu ta contra di cooperacion cu Reino, sino un voz cu ta na fabor di trato igual, basa riba confianza y respet pa e derecho di un pueblo. E escohencia pa un Ley di Reino basa riba consenso no por ta algo automatico, ni tampoco mag forma parti den un ritual politico unda cu no ta scucha un pueblo, como cu e por limita y te hasta caba cu nos autonomia. Tanten cu institucionnan local ta funciona, y e cifranan ta demostra cumplimento, no ta existi ningun necesidad huridico ni economico pa introduci e ultimo recurso di un ley di Reino.

Continua cu un proceso basa riba un estimacion inicialmente incorrecto, no lo conduci na un mihor gobierno, sino na un dependencia permanente. Aruba a demostra cu e por mantene su finanzas na ordo. Ta keda awor na Reino pa responde na e confianza, no door di laga luchanan den pasado pasa sin mas, sino door para duro pa e respeta pa nos autonomia y e derecho di un pueblo pa escoge su propio destino.

Sindicatonan di Aruba,

5.1.2.e

Oranjestad, 7 di November 2025

Na: Honorable Presidente di Parlamento di Aruba
y Fraccionnan den Parlamento
L.G. Smith Boulevard 76

Asunto: *Solicitud pa un audiencia prome cu e continuacion di e reunion di Parlamento riba e Ley di Reino HOFA*

Honorable Presidente y Lidernan di Fraccion,

E organizacionnan sindical di Aruba a tuma nota cu interes di e tratamento di e reunion parlamentario di 28 di October 2025 den cua a trata e concepto di Ley di Reino HOFA (Finanzas Publico Sostenible di Aruba). Tambe di e hecho cu a pospone e debate riba e topico aki, cual lo reanuda Dialuna proximo segun e agenda di parlamento.

Durante e prome sesion di e reunion aki, a presenta un mocion di cual su contenido, segun nos, ta implica cu Parlamento di Aruba ta acorda e "consensus" pa cu e concepto di ley di Reino. Teniendo na consideracion e implicacionnan constitucional, institucional y socioeconomico, cu tal consentimento y aprobacion lo por tin pa Aruba eherce su autogobernacion y e consecuencia pa e futuro di su maneho financiero, gremio sindical ta considera crucial pa splica un biaha mas cu mayor detaye su posicion y haci preguntanan den dialogo directo cu fraccionnan di parlamento, riba e vision, fundamento y posicion pa cu e mocion y e ruta legislativo cu ta deriva di esaki.

Consecuentemente, nos ta solicita respetuosamente, pero cu urgencia, pa Honorable Presidente di Parlamento y lidernan di Fraccion, otorga na e sindicatonan un audiencia prome cu reanuda e reunion di parlamento.

E audiencia aki no tin como meta pa influencia e procedura parlamentario, pero si pa brinda e representantenan di pueblo un bista directo riba e consideracionnan di e Clase Trahador, kendenan ta parti esencial di e pueblo di Aruba.

Nos ta confia cu e solicitud aki ta wordo honra den e espiritu di dialogo habri, transparente y cu participacion democratico.

Atentamente,

Sindicatonan di Aruba

5.1.2.e

5.1.2.e

BRIEF 1 – Vertaling Naar Nederlands

Arubaanse Vakbonden
Standpunt inzake de rijkswet HOFA
(Houdbare Overheidsfinanciën Aruba-HOFA)

"Twee fouten maken nog geen recht."

Datum: 27 oktober 2025

1. Motivatie en uitgangspunten

De ondertekenende vakbonden achten het van groot belang hun standpunt over het bovengenoemde onderwerp uiteen te zetten. Dit document is opgesteld na ontvangst van informatie vanuit diverse instanties, waaronder presentaties van de regering en parlementaire fracties. Ons standpunt is onafhankelijk geformuleerd, maar wel zorgvuldig afgewogen op basis van het voorstel voor de rijkswet HOFA.

Het motto "*twee fouten maken nog geen recht*" (Engels: *two wrongs don't make a right*) vat de kern van onze beoordeling samen. Het eerdere administratieve besluit van de vorige regering om een consensusrijkswet als het "meest geschikte instrument" voor financieel toezicht te bestempelen, moet achteraf worden beschouwd als een miscalculatie: juridisch onnodig, politiek te vergaand en administratief onevenwichtig.

Het maken van een tweede fout zou betekenen dat men, op basis van die eerste fout, verder zou bouwen zonder correctie of heroverweging. Een koerswijziging die gebaseerd is op actuele inzichten en gericht op vooruitgang vormt geen breuk met het Koninkrijk, maar is juist een teken van constitutionele volwassenheid.

Het argument van de huidige regering, dat afwijken van eerdere afspraken de onderlinge relatie met Nederland zou schaden, achten wij niet overtuigend. Het Koninkrijk der Nederlanden is immers gestoeld op samenwerking en wederzijds respect.

Indien Aruba, gezien de behaalde resultaten en de huidige realiteit, kiest om het financieel toezicht te blijven regelen via nationale regelgeving, zoals sinds 2015 succesvol gebeurt, kan dit niet worden beschouwd als een vertrouwensbreuk, maar als een legitieme herwaardering binnen het kader van het Statuut. Een progressieve visie is geen uiting van onbetrouwbaarheid, maar juist de essentie van goed bestuur.

Bovendien vereist een consensusrijkswet dat de voorwaarde 'consensus' te allen tijde aanwezig is. Indien consensus niet langer bestaat, moet een ander instrument worden

overwogen. Dit is vormt geen schending van afspraken, maar juist de naleving van het principe van consensus.

De autonomie van de landen binnen het Koninkrijk is niet onbeperkt

Volgens artikel 43 lid 2 van het Statuut heeft het Koninkrijk de verplichting om fundamentele rechten, rechtszekerheid en goed bestuur te waarborgen. Deze waarborgfunctie is geen machtsmiddel, maar een *ultimum remedium*, bedoeld voor situaties waarin een land structureel tekortschiet in zijn verantwoordelijkheden conform artikel 43 lid 1.

Het financieel beheer van Aruba behoort, ingevolge artikel 41 van het Statuut, tot zijn interne landsaangelegenheden. Alleen wanneer sprake is van een ernstig financieel falen dat het goed bestuur aantast, kan het Koninkrijk via de Rijksministerraad zijn waarborgfunctie uitoefenen.

De praktijk van de afgelopen tien jaar bewijst dat Aruba aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Ondanks externe schokken, zoals COVID-19 crisis, heeft Aruba onder de LAft de begrotingsnormen nageleefd, tijdig informatie aan het College Aruba financieel toezicht (CAft) verstrekt en de adviezen opgevolgd.

De LAft, gepubliceerd als AB 2015 no. 39, trad in werking via een vrijwillig protocol tussen Aruba en Nederland. Deze constructie is gebaseerd op wederzijds vertrouwen: Aruba erkende de noodzaak van technisch extern toezicht; Nederland erkende dat dit toezicht kon worden geregeld via Arubaanse wetgeving, zonder een rijkswet.

Uit evaluaties, zoals die van het Economisch Bureau Amsterdam (2024), blijkt dat het LAft heeft geleid tot versterkte budgetdiscipline, meer transparantie en een stabiele samenwerking tussen Aruba, het CAft en de Rijksministerraad, zonder gebruikmaking van formele instructiemiddelen. De LAft is daarmee een voorbeeld van een goed functionerend toezichtmodel gebaseerd op wederzijds vertrouwen, in plaats van hiërarchie.

Aan de hand van deze resultaten rijst de vraag of het concept van de rijkswet HOFA daadwerkelijk op vertrouwen is gebaseerd of dat het eerder uitgaat van structureel wantrouwen jegens Arubaanse instituties.

De rijkswet verplaatst de basis van het financieel toezicht van Arubaanse naar Koninkrijkswetgeving en koppelt toekomstige wijzigingen van financiële normen aan voorafgaande goedkeuring door de Rijksministerraad. Daarmee wordt de zeggenschap over het begrotingsbeleid gedeeld met een orgaan buiten de Arubaanse democratische sfeer. Feitelijk staat vast dat Aruba onder de LAft zijn verplichtingen correct is nagekomen en dat de Staten van Aruba zijn democratische controlefunctie adequaat vervult.

Een overgang naar een Koninkrijkswet creëert geen nieuwe garanties, maar verankert toekomstig institutioneel wantrouwen ten aanzien van de Arubaanse democratie.

Een consensusrijkswet is formeel vrijwillig, maar materieel onomkeerbaar: eenmaal in werking getreden, kan zij alleen worden gewijzigd via Koninkrijkswetgeving. Daarmee wordt de democratische zeggenschap van Aruba over zijn begrotingsbeleid structureel beperkt. De vakbonden willen onderstrepen dat dit analyse gebaseerd is op de juridische, institutionele en economische overwegingen, inclusie artikelen 38,41 en 43 van het Statuut en de Landsverordening Arubaans financieel toezicht (LAft).

2. Juridische context en oorsprong van de kwestie van HOFA

Volgens artikel 38 lid 2 van het Statuut kunnen landen onderling overeenkomen dat regelingen worden vastgelegd via een Rijkswet, mits er consensus bestaat tussen de betrokken regeringen.

De basis van het huidige traject vindt zijn oorsprong in het Bestuurlijk Akkoord tussen Aruba en Nederland van mei 2024, waarin werd overwogen en afgesproken dat een consensusrijkswet de meest geschikte optie zou zijn voor het waarborgen van duurzame begrotingsdiscipline. Deze keuze werd vervolgens omgezet in een concept-rijkswet, die in 2025 aan de Rijksministerraad werd aangeboden.

De essentie van zulke wetten is dat ‘consensus’, niet enkel een handtekening betreft, maar een voorwaarde is dat in het gehele wetgevingstraject, continu aanwezig moet zijn.

Opvallend is dat de Staten van Aruba dit traject **nooit formeel heeft goedgekeurd**, maar zogenaamd slechts periodiek zou zijn geïnformeerd. Ook ontbreekt voor ons een duidelijke definitie van wat onder “consensus” moet worden verstaan in dit document, aangezien haar strekking enorme impact heeft op ons, het Arubaanse volk. Daarom rijzen legitieme vragen: Wie bepaalt of consensus bestaat? De regering of een onderhandelingscommissie? Wat is de rol van de Staten hierin, als enige democratisch gekozen volksvertegenwoordiging? Hoe en wanneer wordt “consensus” geconstateerd, zoals vereist door artikel 38 lid 2 van het Statuut?

3. Autonomie, vertrouwen en democratische legitimiteit: “De budgettaire soevereiniteit van Aruba binnen het Koninkrijk”

Het constitutionele uitgangspunt van het Koninkrijk der Nederlanden is dat elk land zijn interne aangelegenheden zelfstandig behartigt. Deze autonomie is vastgelegd in artikel 41, lid 1 van het Statuut, waarin staat *“Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden”* Hieruit kan worden afgeleid dat de Arubaanse bevolking, vertegenwoordigd door haar gekozen parlement, het laatste woord moet behouden over het financieel-economisch beleid. Dit principe vormt de kern van de Status

Aparte sinds 1986 en waarborgt dat de Arubaanse overheid rekenschap aflegt aan haar eigen burgers, niet aan een orgaan dat buiten het Arubaanse kiesstelsel valt.

Een consensusrijkswet verschuift een deel van deze soevereine bevoegdheid naar een Koninkrijksorgaan dat niet door Arubaanse kiezers wordt gekozen, welke een fundamenteel democratisch principe raakt.

4. De feitelijke financiële prestaties van Aruba

Ondanks de veronderstelling dat een rijkswet nodig is, tonen feiten op grond van de LAft, het tegendeel aan.

Volgens het IMF Artikel IV 2025), heeft Aruba een begrotingsoverschot van circa 3% van het BBP gerealiseerd, de schuldquote daalde van 74% in 2024 en ligt op koers richting 50% in 2030. De Arubaanse Directie Financiën bevestigt in begroting 2025 dat deze positieve trend zich autonoom voortzet, zonder nieuwe externe interventies.

Deze cijfers bewijzen dat Aruba grote significante stappen heeft bereikt. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel is een zwaarder instrument dan de LAft dan ook niet proportioneel.

Een land dat afhankelijk wordt van een grotere economische macht, is een gemeenschap die haar beslissingsrecht verliest enkel om de belangen van een ander te dienen. Daarom herhalen wij dat solidariteit niet betekent dat men wordt overheerst; hulp mag nooit gelijkstaan aan chantage.

5. De rijkswet als ultimum remedium

De Raad van State en wetenschappelijke literatuur zijn helder: de waarborgfunctie mag alleen worden toegepast wanneer sprake is van structureel falend bestuur (artikel. 43 lid 2 van het Statuut). De waarborgfunctie is een instrument van laatste redmiddel, geen bestuurlijk machtsmiddel.

De vakbonden stellen daarom dat toepassing van een rijkswet op louter financiële gronden alleen te verdedigen is indien de nationale instituties aantoonbaar disfunctioneren. Dat is momenteel niet het geval. Integendeel: Aruba heeft onder het LAft bewezen dat het financieel verantwoord kan besturen. Het introduceren van een rijkswet onder de huidige omstandigheden kan daarom juridisch niet worden gerechtvaardigd en zou eerder een signaal van institutioneel wantrouwen zijn dan van ondersteuning of verbetering.

6. Het alternatief: een Arubaanse wet

De ondergetekende vakbonden pleiten ervoor om de doelstellingen van HOFA, begrotingsdiscipline, verantwoording, schuldbeheersing en transparantie, vast te leggen via nationele regelgeving, bijvoorbeeld Landsverordening HOFA (L-HOFA). Deze wet kan

duidelijke normen bevatten en transparantie, onafhankelijk lokaal toezicht en rapportageverplichtingen richting de Staten waarborgen.

Opmerkelijk is dat de Memorie van Toelichting bij de rijkswet zelf al verwijst naar een lokale uitvoeringswet. Dit bevestigt dat de nationale route mogelijk, werkbaar, gewenst en juridisch logisch is, en dat de noodzaak van een rijkswet daarmee verder wordt verzwakt.

7. Conclusie: Lening, steun of samenwerking, maar wel met waardigheid

Wij roepen de regering en de Staten van Aruba op om met één stem te spreken: niet tegen samenwerking met het Koninkrijk, maar vóór een relatie gebaseerd op gelijkwaardigheid, vertrouwen en respect voor het recht van het Arubaanse volk op zelfbeschikking. Een consensusrijkswet mag nooit een automatisme zijn of een politieke formaliteit waarbij het volk niet wordt gehoord, zeker niet wanneer dit de autonomie beperkt of potentieel beëindigt.

Zolang de Arubaanse instituties functioneren en de cijfers aantonen dat Aruba aan zijn verplichtingen voldoet, bestaat er geen enkele juridische of economische noodzaak om het ultimum-remedium-instrument, van een rijkswet in te zetten.

Voortgaan op een proces dat gebaseerd is op een aanvankelijke verkeerde inschatting zal niet leiden tot beter bestuur, maar tot permanente afhankelijkheid.

Aruba heeft bewezen dat het zijn financiën verantwoord kan beheren. Het is nu aan het Koninkrijk om dat vertrouwen te beantwoorden, niet door eerdere discussies te negeren, maar door standvastig te blijven in het respect voor onze autonomie en ons recht om ons eigen lot te bepalen.

De Arubaanse Vakbonden,

BRIEF 2 – Vertaling Naar Nederlands

Oranjestad, 7 november 2025

Aan:
De Geachte Voorzitter van de Staten van Aruba
en de Fractieleden in de Staten
L.G. Smith Boulevard 76

Betreft: Verzoek om een hoorzitting voorafgaand aan de voortzetting van de parlementaire behandeling van het concept Rijkswet HOFA

Geachte Voorzitter en Fractieleiders,

De Arubaanse vakbonden hebben met grote aandacht kennisgenomen van de parlementaire behandeling op 28 oktober 2025 inzake het concept van de rijkswet HOFA (Houdbare Overheidsfinanciën Aruba). Tevens hebben wij kennisgenomen van het besluit om het debat te verdagen, dat volgens de agenda van de Staten, aanstaande maandag zal worden hervat.

Tijdens de eerste zitting is een motie ingediend waarvan de inhoud, naar ons oordeel, impliceert dat de Staten van Aruba instemt met "consensus" over het voorliggende ontwerp van een rijkswet. Gelet op de constitutionele, institutionele en sociaaleconomische implicaties die een dergelijke instemming voor Aruba kan hebben, met mogelijke gevolgen voor ons zelfbestuur en de toekomstige financiële autonomie van het land, achten de vakbonden het van essentieel belang om onze positie opnieuw toe te lichten en in directe dialoog met de fracties vragen te stellen over de visie, onderbouwing en overwegingen achter de motie en het verdere wetgevingstraject.

Wij verzoeken daarom, met respect maar met dringende spoed, de Geachte Voorzitter van de Staten en de fractievoorzitters om de Arubaanse vakbonden een hoorzitting toe te kennen vóór de hervatting van de parlementaire vergadering.

Deze hoorzitting heeft geenszins tot doel om de parlementaire procedure te beïnvloeden, maar wel om de volksvertegenwoordiging de gelegenheid te bieden rechtstreeks inzicht te krijgen in de overwegingen van de Arbeidersklasse, die een wezenlijk onderdeel vormt van het Arubaanse samenleving.

Wij vertrouwen erop dat dit verzoek zal worden ingewilligd in de geest van open, transparante en democratische dialoog.

Hoogachtend,

Arubaanse Vakbonden

CONSULTATIEREACTIE NAMENS 6.104 ONDERTEKENAARS – TEGEN DE CONCEPT-CONSENSUSRIJKSWET HOFA

Overdracht van autonome bevoegdheid naar de RMR en geringe voordelen

1. Met de HOFA wordt het financieel toezicht op Aruba – een kernelement van onze autonome beleidsruimte (begrotingsbeleid, schuldbeheer en toezicht daarop) – feitelijk getild naar het Koninkrijksniveau, met een centrale rol voor de Rijksministerraad (RMR). Dit is geen technische aanpassing, maar een wezenlijke machtsverschuiving met precedentwerking: eenmaal op Koninkrijksniveau kunnen Koninkrijksbesluiten zwaarder wegen dan landelijk beleid, waardoor Arubaanse maatwerkcapaciteit afneemt. Het ergste is wel dat geen redenen worden aangevoerd waarom het persé in het jasje van een rijkswet moet zijn. Waarom niet een 'onderlinge regeling' zoals de afspraken omtrent het landspakket (voorheen concept rijkswet COHO)? Waarom niet de landsverordening Aruba Financieel Toezicht niet uitbreiden (deze lokale wet kan immers niet worden gewijzigd zonder instemming vooraf van de Rijksministerraad)?

2. Het Statuut voor het Koninkrijk noemt financieel toezicht op het land niet als expliciete Koninkrijksaangelegenheid. Verplaatsing via een consensusrijkswet kan daarom slechts bij aantoonbare noodzaak, strikte proportionaliteit en sterke waarborgen (tijdelijkheid, evaluatie, rechtsbescherming, parlementaire instemming bij ingrijpende maatregelen). In de voorliggende opzet zien wij die onderbouwing en waarborgen niet terug.

3. Lessen uit de Rft: risico op groeiremmend toezicht

De Koninkrijksregering beschikt voor Curaçao en Sint Maarten reeds over vergaande bevoegdheden via de Rijkswet financieel toezicht (Rft). De praktijk en evaluaties tonen dat strikt, centraal toezicht zonder groeicomponent reële nadelen kent, zoals economisch herstel, rem op sociaaleconomische ontwikkeling.

Het gevaar is reëel dat Aruba in een vergelijkbaar keurslijf wordt geplaatst. De Arubaanse context (kleine, open economie met hoge toerisme-intensiteit en schokgevoeligheid) vergt juist een toezichtkader dat begrotingsdiscipline combineert met investerings- en herstelruimte. Centralisatie bij de RMR zonder zo'n groeikomponent werkt averechts.

4. Onevenwichtige ruil: geringe voordelen, grote structurele inperking

De concrete tegenprestatie in de huidige eindversie lijkt beperkt tot een renteverlaging op COVID-leningen. Dit is tijdelijk en marginaal, niet in verhouding tot de structurele

overdracht van bevoegdheden, bovendien niet aangevuld met bindende, juridisch afdwingbare afspraken over herfinanciering van de bestaande Arubaanse schulden tegen Nederlandse kapitaalkosten (met beperkte opslag) en passende looptijden.

Zonder harde en afdwingbare financiële baten (integrale herfinanciering, looptijdverlenging, voorspelbare aflossingsprofielen) is de balans evident zoek: Aruba levert een structureel stukje autonomie in tegen onzekere of beperkte voordelen.

Conclusie

Gegeven de ingrijpende overdracht van een autonome Arubaanse bevoegdheid naar het Koninkrijksniveau (RMR),de negatieve lessen uit de Rft-praktijk voor investerings- en groeiruimte, en het ontbreken van evenwichtige, afdwingbare voordelen, verwerpen wij de concept-consensusrijkswet HOFA in haar huidige vorm. Aruba moet niet geconfronteerd worden met centralisatie van financieel toezicht zonder solide groeifaciliteiten en bindende schuldenherfinanciering die onze economische toekomst daadwerkelijk versterken.

Namens 6.104 ondertekenaars.

De handtekeningen lijsten zijn ter inzage beschikbaar.

Deze reactie wordt ingediend namens 5.882 ondertekenaars die ernstige bezwaren hebben tegen de concept-Consensusrijkswet HOFA. Een rijkswet die ingrijpt in de autonome financiële beleidsruimte van Aruba kan slechts aanvaardbaar zijn indien zij tijdelijk, proportioneel en voorzien van een heldere, objectieve en haalbare exit-bepaling is. De huidige tekst voldoet daar niet aan.

- **Ontbreken van een deugdelijke, objectieve en tijdgebonden exit**

De voorgestelde regeling legt de exit bij een discretionaire beslissing van de Rijksministerraad (RMR), zelfs nadat Aruba aan een lijst van 20 voorwaarden zou hebben voldaan. Dat schept rechtsonzekerheid en wringt met het autonome karakter van het land (Statuut art. 41) en met beginselen van goed bestuur en rechtszekerheid.

- **Disproportionaliteit van 20 exit-voorwaarden**

In de huidige Arubaanse landsverordening financieel toezicht gelden enkele criteria voor uittreding; idem in de Rijkswet financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten. Het nu eisen van 20 voorwaarden voor Aruba is onevenredig en ontbeert een overtuigende, objectieve rechtvaardiging.

- **Democratische legitimatie en informatievoorziening aan de Staten**

Het indienen van een concept bij de RMR zonder de Staten van Aruba te informeren, staat op gespannen voet met de informatieplicht en met het beginsel van parlementaire betrokkenheid bij ingrijpende aangelegenheden, te meer bij consensusrijkswetgeving (Statuut art. 38, tweede lid).

- **"Achterdeur"-implementatie van Landspakket-voorwaarden**

De voorwaarden zijn grotendeels ontleend aan het Landspakket. Voor het Landspakket is in 2023 bewust gekozen voor een Onderlinge Regeling (geen rijkswet). Het via HOFA alsnog juridisch verankeren van dat pakket druist in tegen de bereikte balans en vergroot de reikwijdte van HOFA voorbij strikt financieel toezicht.

- **Conclusie**

Zonder een duidelijke, objectieve en haalbare exit-bepaling, zonder proportionaliteit in de eisen, zonder gelijke behandeling en zonder solide democratische borging, kan de consensusrijkswet HOFA in deze vorm niet op acceptatie rekenen. Namens 5.882 ondertekenaars die hebben getekend tegen de voorgestelde rijkswet.

Deze zienswijze wordt ingediend namens 5.836 burgers die via een handtekeningenactie hebben aangegeven tegen de voorliggende concept-consensusrijkswet HOFA te zijn op de hieronder uiteengezette gronden. De handtekeningenlijsten zijn ter inzage beschikbaar.

Procedure en gebrek aan (parlementaire) consensus

- Op 13 augustus 2025 heeft de regering van Aruba de concept-rijkswet HOFA ingediend bij de Rijksministerraad (RMR). Op 29 augustus 2025 heeft de RMR met het concept ingestemd. De Staten zijn eerst ná deze stappen geïnformeerd.

- Hoewel het een consensusrijkswet betreft, is aan de Staten geen voorafgaande instemming gevraagd noch verkregen en heeft geen structurele betrokkenheid tijdens het totstandkomingsproces plaatsgevonden. Daarmee ontbreekt feitelijke “consensus” aan Arubaanse zijde.

Afwijking van afspraken en mandaten

- IPKO 2022: In het Interparlementair Koninkrijksoverleg is afgesproken dat de Staten van de landen “ten allen tijde” gedurende het proces van totstandkoming van consensusrijkswetten worden betrokken. Dat is hier niet gebeurd.

- Moties Staten van Aruba (2023): De Staten hebben in 2023 vier moties aangenomen die de kaders bepaalden waarbinnen de regering mocht onderhandelen. Met deze kaders is geen rekening gehouden.

- Regeringsmededeling 4 juli 2025: Tijdens een besloten bijeenkomst gaf de regering AVP Futuro aan dat de onderhandelingen nog niet waren afgerond en dat de Staten zouden worden betrokken zodra dat het geval was. Desondanks is het concept zonder die betrokkenheid aan de RMR voorgelegd en goedgekeurd.

Democratische en bestuurlijke bezwaren

- Legitimatie: Een consensusrijkswet zonder voorafgaande, expliciete parlementaire betrokkenheid mist democratisch mandaat vanuit Aruba en holt het consensuskarakter uit.

- Transparantie en verantwoording: De late en onvolledige informatievoorziening belemmert de Staten in hun grondwettelijke controletaak en in het tijdig inzetten van parlementaire instrumenten.

- Uitvoeringsrisico’s en Koninkrijksrelaties: Besluitvorming zonder parlementair en maatschappelijk draagvlak vergroot de kans op vertraging, verzet en bestuurlijke frictie, en schaadt het vertrouwen tussen de landen bij toekomstige consensusprocessen.

Conclusie en verzoek

Gelet op het ontbreken van parlementaire betrokkenheid, de afwijking van IPKO-afspraken en het negeren van de motiekaders van de Staten, verzetten 5.836 burgers zich tegen de voorliggende concept-consensusrijkswet HOFA, en verzoeken om onmiddellijke “time-out” van het traject en formele betrokkenheid van de Staten via commissie- en plenaire behandeling, inclusief een regeringsnota met juridische, bestuurlijke en financiële impactanalyse, expliciet getoetst aan de motiekaders (2023); hervatting van het traject pas na expliciete parlementaire