

Vergaderjaar 2021–2022

36 032 (R2162)

Regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 10 maart 2021 en het nader rapport d.d. 7 februari 2022, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 november 2020 no. 2020002385, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van Rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 maart 2021, nr. W04.20.0423/I/K bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Financiën, aan. In dit nader rapport is het advies van de Afdeling integraal opgenomen. De aanbevelingen van de Afdeling zijn voorzien van een reactie.

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 De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.² 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.³

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.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Voorgesteld artikel 3.

⁵ Advies over het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), W04.20.0408/I/K.

⁶ 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.

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.⁷

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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

⁷ Rijksbegroting 2021 Koninkrijksrelaties en BES fonds (Kamerstukken II 2020/21, 35 570-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.

⁸ 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.

⁹ Voorzien wordt een begrotingstekort van ruim 23% van het bbp; CAft, Advies bij de ontwerp-begroting 2021 van Aruba (Cft 202100004).

¹⁰ Voorgesteld artikel 15.

De Afdeling merkt op dat de in artikel 15 opgenomen begrotingsnormen grotendeels zijn ontleend aan eerder gemaakte afspraken.¹¹ 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.¹² In dat licht is het onvoldoende dat, zoals nu in de toelichting gebeurt, wordt volstaan met een verwijzing naar die eerdere afspraken.¹³

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.¹⁴ 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.

¹¹ In het bijzonder de in de inleiding genoemde protocollen.

¹² 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».

¹³ Toelichting, paragraaf 2.2.

¹⁴ 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, 35 430, 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.

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.

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 ondoelma-

tigheden 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

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.¹⁵ Het voorziet ook in het geven van een aanwijzing aan de Minister van Financiën van Aruba.¹⁶ Ten aanzien van twee andere aanwijzingsbevoegdheden, die in de

¹⁵ Voorgestelde artikelen 13, 14, 17 en 18.

¹⁶ Voorgesteld artikel 19.

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.

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 gevoel 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

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.

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 ontwerpbesluit, maar dat kan alleen indien het ontwerpbesluit 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

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.

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 gevoel 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 Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De in de bijlage opgenomen redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

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,
Th.C. de Graaf*

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 Raad van Advies wijst in onderdeel 1.6 erop dat onduidelijk is dat in de toelichting wordt gesproken van de criteria onder a tot en met d en dat onduidelijk is of de criteria van artikel 36 voor het vervallen van deze rijkswet cumulatief zijn. De Raad van advies vindt de wettekst aldus onduidelijk en de wettekst en de toelichting niet in overeenstemming met elkaar. Voorts geeft de toelichting geen enkel inzicht in waarom voor deze criteria gekozen is, aldus de Raad van Advies. Het is noodzakelijk dat de toelichting alsnog met een motivering ter zake wordt uitgebreid. Ten tweede is volgens de Raad van Advies niet duidelijk waarom bij het voldoen aan alle gestelde voorwaarden dit een einde betekent aan het lenen via Nederland ten behoeve van de kapitaaldienst (lopende inschrijvingen).

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

Het besluiten tot en het uitvoeren van verscherpt financieel toezicht past niet binnen de hervormingstaak van het COHO, aldus de Raad van Advies in onderdeel 1.7. Onduidelijk is volgens de Raad waarom dit verscherpt financieel toezicht nodig is naast de toezichtsbevoegdheden op grond van de RAft. »In het geval er geen aanpassing zou plaatsvinden dan dienen in het onderhavige voorstel toch wijzigingen doorgevoerd te worden aangezien er in het voorstel geen rapportage-mogelijkheid dan wel -verplichting naar het COHO toe opgenomen is», aldus de Raad.

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

De Raad van Advies heeft in onderdeel 1.8 vragen over een eventuele toekomstige bevoegdheid van het C(A)ft om te adviseren over beleidsmatige keuzes. De Raad van Advies vraagt om een goede toelichting daarbij en wijst op de verhouding tot de Raad van Advies die ook beleidsmatig adviseert.

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 onderdeel 2.2 constateert de Raad van Advies dat artikel 4 niet geheel overeenkomt met de LAft: «Immers is de zinsnede «of op de lijst staan of hebben gestaan van enige politieke partij binnen het Koninkrijk der Nederlanden» weggelaten.» De Raad acht deze weglating onwenselijk in het kader van de waarborging van de onafhankelijkheid van de leden van het college.

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 onderdeel 2.3, eerste alinea, adviseert de Raad om in de wet dan wel de toelichting duidelijk te maken bij wie het college bevoegd is om inlichtingen te vragen – de collectieve sector of eenieder.

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 8, tweede lid, staan onder meer de woorden «De Ministers van Aruba». Hierover merkt de Raad van Advies in onderdeel 2.3, tweede alinea, op dat deze aanduiding te onbepaald is. De Raad adviseert om de aanduiding «de Minister wie zulks aangaat» te gebruiken.

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)

In onderdeel 2.1 van het advies geeft de Raad van Advies aan dat in artikel 12 een onjuistheid staat, aangezien aldaar wordt gesproken van een ontwerpbegroting of ontwerplandsverordening tot wijziging van de begroting die zou worden «vastgesteld». De Raad merkt op dat volgens de Staatsregeling de regering en de Staten landsverordeningen vaststellen, en geen ontwerplandsverordeningen.

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)

In onderdeel 2.4 adviseert de Raad van Advies om artikel 18, eerste lid, zo aan te passen dat expliciet wordt opgenomen dat ook een liquiditeitsplanning tot de te verstrekken informatie behoort.

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 gevoel 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)

In onderdeel 2.5 wijst de Raad van Advies erop dat artikelen uit Nederlandse wetgeving van overeenkomstige toepassing worden verklaard (Wet op de Raad van State; Algemene wet bestuursrecht). De Raad merkt daarbij op dat dit in strijd is met de Aanwijzingen voor de regelgeving en ertoe zou kunnen leiden dat door het wijzigen van de betreffende lagere regelgeving tevens de hogere wordt gewijzigd. Geadviseerd wordt aldus om de (procedurele) bepalingen inzake beroep in het voorstel zelf te regelen.

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)

De Raad van Advies merkt in onderdeel 2.7 van het advies op dat in artikel 33 een hoorplicht moet worden geregeld, omdat de visie van Arubaanse zijde een noodzakelijk vereiste behoort te zijn in het kader van het principe van hoor en wederhoor bij de evaluatie.

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,
A.C. van Huffelen