No.W04.20.0423/I/K 's-Gravenhage, 10 maart 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.[[1]](#footnote-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.[[2]](#footnote-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.[[3]](#footnote-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.[[4]](#footnote-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.[[5]](#footnote-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.[[6]](#footnote-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.[[7]](#footnote-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.[[8]](#footnote-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).

1. 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.[[9]](#footnote-9)

De Afdeling merkt op dat de in artikel 15 opgenomen begrotingsnormen grotendeels zijn ontleend aan eerder gemaakte afspraken.[[10]](#footnote-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.[[11]](#footnote-11) In dat licht is het onvoldoende dat, zoals nu in de toelichting gebeurt, wordt volstaan met een verwijzing naar die eerdere afspraken.[[12]](#footnote-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.[[13]](#footnote-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.[[14]](#footnote-14) Het voorziet ook in het geven van een aanwijzing aan de minister van Financiën van Aruba.[[15]](#footnote-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,

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.
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](http://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. [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voorgesteld artikel 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Advies over het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), W04.20.0408/I/K. [↑](#footnote-ref-4)
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. [↑](#footnote-ref-5)
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. [↑](#footnote-ref-6)
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. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voorzien wordt een begrotingstekort van ruim 23% van het bbp; CAft, Advies bij de ontwerpbegroting 2021 van Aruba (Cft 202100004). [↑](#footnote-ref-8)
9. Voorgesteld artikel 15. [↑](#footnote-ref-9)
10. In het bijzonder de in de inleiding genoemde protocollen. [↑](#footnote-ref-10)
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. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-12)
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. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voorgestelde artikelen 13, 14, 17 en 18. [↑](#footnote-ref-14)
15. Voorgesteld artikel 19. [↑](#footnote-ref-15)