

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en
Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

F

Uw brief: 12 augustus 2021
Uw kenmerk: LV-21/0012
Datum: 30 augustus 2021
Kenmerk: RvA 75-21

Onderwerp: Voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het
Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch
Orgaan voor hervorming en ontwikkeling)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch Orgaan voor hervorming en ontwikkeling), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Op 3 maart 2021 bracht de Raad advies uit over een eerdere versie van het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en herstel (zie bijlage). Deze versie werd de Raad op 9 december 2020 aangeboden. Naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State van het Koninkrijk en de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is deze eerdere versie aangepast. De aanpassingen zijn het resultaat van onderhandelingen tussen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, aldus de aanbiedingsbrief. Hiermee wordt nadere inhoud gegeven aan het consensusvereiste dat ten grondslag ligt aan artikel 38, tweede lid van het Statuut, en de discussie terzake¹, die de behandeling van het eerdere ontwerp bemoeilijkte, geadresseerd.

1.2 Gestreefd wordt naar een behandeling van het aangepaste voorstel van rijkswet, de nota van wijziging en het nader rapport in de RMR van 3 september 2021. Gelet op het feit dat de betreffende stukken de Raad pas op 12 augustus jl. bereikten, heeft de Raad zich bij de behandeling ervan beperkt tot (1) de bestudering van de aanpassingen die het gevolg zijn van opmerkingen van de Raad van State en/of van de Caribische Raden en (2) de aangeboden nota van wijziging. Voor zover de Raad heeft kunnen nagaan zijn er verder geen ingrijpende wijzigingen. Wederom wordt in dit verband aangedrongen op een

¹ Zie onderdelen 1.2 t/m 1.4 van het advies van de Raad d.d. 3 maart 2021, kenmerk RvA 166-20.



realistische wetgevingsplanning waarin de Raad voldoende tijd gegund wordt voor een integrale behandeling van voorstellen zoals de onderhavige, waarmee zwaarwegende belangen in het geding zijn.

1.3 Ten aanzien van het bovengenoemde eerste punt heeft de Raad met instemming kennisgenomen van het feit dat met een aanzienlijk aantal van de door de Raden naar voren gebrachte opmerkingen c.q. bezwaren tegen de eerdere versie, rekening is gehouden en dat dit tot concrete aanpassingen van het voorstel heeft geleid. Als gevolg hiervan is er thans naar de mening van de Raad sprake van een ontwerp dat beter recht doet aan de staatkundige context waarbinnen het uitgevoerd dient te worden en een grotere betrokkenheid van het lokale bestuur en stakeholders waarborgt.

1.4 Ook aan de aanbeveling van de Raad om de bepalingen met betrekking tot het verscherpte financiële toezicht en het aantrekken van geldleningen uit het eerdere voorstel te schrappen, de regeling van het financiële toezicht vanuit het Koninkrijk tot de Rijkswet Aruba Financieel Toezicht (RAft) te beperken en de uitvoering daarvan in handen te laten van het College Aruba financieel toezicht (CAft) is gevolg gegeven. De betreffende artikelen zijn uit het voorstel geschrapt. In plaats hiervan is het bestaande begrotings-toezicht van het College (Aruba) financieel toezicht, zoals vervat in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Landsverordening Aruba financieel toezicht verruimd. Hiertoe wordt via een nota van wijziging in het onderhavige voorstel van rijkswet een grondslag gecreëerd.

1.5 Ten aanzien van deze nota van wijziging merkt de Raad het volgende op. Het in voorgesteld artikel 33, eerste lid, opgenomen voorschrift om een voortschrijdend meerjarig overzicht van de ramingen van de baten en lasten opgesplitst naar de thema's in het landspakket aan de begroting toe te voegen, leidt tot een verzwaring van administratieve lasten. Gezien het feit dat de regering de afgelopen jaren steeds niet heeft weten te voldoen aan het constitutionele vereiste om de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land uiterlijk op de eerste september van het voorgaande jaar aan de Staten aan te bieden, vraagt de Raad zich af of het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) tevens zal ondersteunen bij het opstellen van deze meerjarige overzichten, dan wel bij het verbeteren van de processen die zullen leiden tot een tijdige aanbieding van de ontwerp-Landsbegroting met alle daarbij voorgeschreven overzichten. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan. Daarnaast zal ook met betrekking tot de nota van wijziging moeten worden voorzien in overgangsbepalingen.

1.6 De Raad is van mening dat met de voorgestelde aanpassingen beter recht gedaan wordt aan de staatkundige structuur en de juridische kaders waarbinnen het COHO zal



dienen te opereren. In de uitvoeringspraktijk zal niet alleen de mate van concreetheid van de doeleinden zoals neergelegd in de landspakketten en de uitvoeringsagenda's, in belangrijke mate de realiseerbaarheid ervan beïnvloeden, maar ook de afspraken over de financiering van de hervormingen. Hierbij is het van essentieel belang dat de verwachtingen tussen Nederland en Aruba realistisch en realiseerbaar zijn.

1.7 Ten aanzien van de financiering van de hervormingen roept het voorstel nog enige vragen op. Deze vragen houden met name verband met de taken van het COHO zoals neergelegd in voorgesteld artikel 4 en de financiële middelen die voor de uitvoering van die taken aangewend kunnen worden.

1.8 De overeengekomen hervormingsafspraken (zoals neergelegd in de landspakketten en uitvoeringsagenda's) zullen enerzijds gefinancierd worden door de Nederlandse Staat via financiering van de werkzaamheden van het COHO (voorgesteld artikel 22, eerste lid, onderdeel b) en anderzijds door de Caribische landen zelf (via de reguliere begroting en mogelijk via leningen). De toelichting stelt dat het voorstel aanzienlijke financiële gevolgen heeft voor zowel Nederland als de Caribische landen en dat alle vier de landen in het kader van dit voorstel langjarige financiële verplichtingen aangaan.² Voor de Caribische landen gaat het om de eigen financiering van de met Nederland overeengekomen hervormingen en om de terugbetaling van de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun. In het hiernavolgende zal op beide vormen van financiering nader ingegaan worden.

1.9 Voor wat betreft het gedeelte dat gefinancierd dient te worden via de Landsbegroting zijn de afspraken zoals neergelegd in het voorstel van RAft mede van belang. Het is de bedoeling dat ook een aangepast voorstel van RAft op 3 september a.s. in de Rijksministerraad behandeld zal worden.³ Hoewel de genoemde voorstellen van rijkswet verschillende primaire doelen dienen, komt het einddoel wel overeen, namelijk een versterking van de economische structuur en houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn. Als zodanig zouden de voorstellen complementair aan elkaar dienen te zijn. In onderdeel 3 van dit advies zal stilgestaan worden bij de vraag in hoeverre de voorwaarden zoals gesteld in het aangepaste wetsvoorstel van RAft complementair zijn aan de afspraken zoals neergelegd in het onderhavige voorstel.

² MvT, p. 28.

³ Dit wetsvoorstel is op 25 augustus 2021 ter advisering aan de Raad voorgelegd. De Raad heeft gelijktijdig maar separaat een advies over dit aangepast voorstel uitgebracht.



2. Financiële steunverlening door het COHO

2.1 Krachtens voorgesteld artikel 25 kan het COHO voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a:

- a. direct of indirect financiële middelen verstrekken aan overheidsorganen;
- b. deskundigheid en uitvoeringscapaciteit ter beschikking stellen;
- c. overheden en overheidsbedrijven doorlichten; en
- d. subsidies verlenen aan burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen, met inbegrip van overheidsbedrijven.

De drie laatstgenoemde vormen worden in paragraaf 3.3.1. van de memorie van toelichting nader toegelicht, alsook het indirect verstrekken van financiële middelen. Met directe verstrekking zou bedoeld worden op de verstrekking van liquide middelen, maar waaraan hierbij meer specifiek gedacht moet worden blijkt niet uit de toelichting. Het is noodzakelijk dat de toelichting hier inzicht in verschaft.

2.2 Gesteld wordt dat het COHO de beschikking krijgt over een jaarlijks budget voor apparaat en programma, waarmee noodzakelijke hervormingen kunnen worden ondersteund.⁴ Voorts wordt in de toelichting een geraamd budget gepresenteerd.⁵ Het is de Raad niet duidelijk (1) op basis waarvan dit geraamd budget is vastgesteld (2) welk deel van dit budget bestemd is voor het financieren van het apparaat en welk deel voor de afgesproken hervormingen en (3) welke verdeelsleutel er tussen de landen gehanteerd zal worden.

2.3 Het is ook niet duidelijk hoe tot de voorgestelde bedragen is gekomen nu de lange termijneffecten van de COVID-19-crisis nog nauwelijks te overzien zijn en de noodzakelijke nulmetingen, studies en doorlichtingen in veel gevallen nog gestart moeten worden. Ook rijst de vraag hoe deze informatie zich verhoudt tot het derde lid van voorgesteld artikel 22 dat bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek met de Minister van Algemene Zaken van elk van de landen een overeenkomst sluit over de aard en de hoogte van de financiële middelen bedoeld in het eerste lid van dat artikel. De toelichting stelt ter zake: 'Als Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn verplichtingen krachtens deze rijkswet nakomt, is Nederland op grond van deze bepaling verplicht financiële middelen ter beschikking te stellen binnen de reeds afgesproken budgettaire kaders. Hierover worden aan het begin van een hervormingscyclus tussen Nederland en elk van de Caribische landen nadere afspraken

⁴ MvT, p. 29.

⁵ MvT, p. 30.



gemaakt'⁶. Het is niet duidelijk of deze kaders thans reeds afgesproken zijn en of de in de toelichting genoemde bedragen hier een financiële vertaling van vormen. De Raad acht het noodzakelijk dat hier duidelijkheid over wordt verschaft.

2.4 Zonder nadere informatie ten aanzien van bovengenoemde punten kan geen inschatting gemaakt worden of en in hoeverre de voorgestelde bedragen toereikend bijdragen aan de gewenste hervormingen. Hierdoor is het bovendien niet duidelijk welk deel van de hervormingen door de landen zelf gefinancierd dient te worden. De onduidelikheden ten aanzien van bovengenoemde punten belemmeren een inschatting van de effectiviteit en realiseerbaarheid van de met het voorstel beoogde doel zoals neergelegd in artikel 3.

3. Financiering door de landen

3.1 De eigen financiering van de hervormingsafspraken zal via de reguliere begroting dan wel, voor wat betreft de kapitaaluitgaven, via binnen- en buitenlandse geldleningen dienen plaats te vinden. In dit verband acht de Raad de reeds hierboven aangehaalde samenhang tussen het onderhavige voorstel en het voorstel van RAft van essentieel belang. In zijn advies d.d. 10 maart 2021 bij het voorstel van RAft heeft de Raad bedenkingen geuit met betrekking tot onder meer het realiteitsgehalte van de financiële normen waar het voorstel vanuit gaat (voorgesteld artikel 15 van het voorstel van RAft) en de veronderstellingen ten aanzien van het aantrekken van geldleningen (voorgesteld artikel 16 van het voorstel van RAft).⁷ Hierbij zette de Raad uiteen waarom het zevende lid van voorgesteld artikel 16 heroverwogen diende te worden.⁸ Ingevolge het zevende lid kon inschrijving door Nederland op Arubaanse leningen slechts plaatsvinden, indien deze leningen worden aangewend voor de financiering van kapitaaluitgaven en uitdrukkelijk niet voor de aflossing en rente van bestaande door Aruba in het verleden, voor de inwerkingtreding van de RAft, aangegane leningen.

3.2 Uit het op 25 augustus 2021 ter advisering voorgelegde voorstel van Rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba blijkt dat het op de aangehaalde punten niet wezenlijk is aanpast. De mogelijkheden voor het afsluiten van geldleningen zijn beperkt gebleven tot de financiering van kapitaaluitgaven en niet voor de (her)financiering van de Arubaanse staatsschuld inclusief de recent verstrekte liquiditeits-

⁶ MvT, p. 27.

⁷ Zie onderdelen 1.4 en 1.5 van het advies van de Raad d.d. 10 maart 2021, inzake het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba, kenmerk RvA 03-21.

⁸ Zie onderdelen 1.5.1 t/m 1.5.3 van het advies van de Raad d.d. 10 maart 2021, inzake het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba, kenmerk RvA 03-21.



steun. In het nader rapport wordt echter vermeld dat Aruba in 2021 en 2022 door Nederland gevrijwaard wordt van het doen van aflossingen op buitenlandse leningen. Aruba 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. Het is niet duidelijk hoe dit mogelijk is in het kader van de RAft, waar in het zevende lid van artikel 16 dit uitdrukkelijk niet toegestaan is. Indien het hier leningen betreft die anders dan middels de lopende inschrijving zullen worden verstrekt dan verdient het aanbeveling om deze mogelijkheid alsnog in de RAft op te nemen, teneinde een alomvattende regeling te bewerkstelligen alsmede de rol van het CAft daarin duidelijk te maken.

3.3. In het nader rapport bij het wetsvoorstel RAft wordt kort ingegaan op de toegang tot de kapitaalmarkt. Er wordt gesteld dat deze toegang niet in het geding hoeft te komen doordat de budgetdiscipline van Aruba zal verbeteren. Dit onder meer door een maximale personeelslastendruk van 10% van het 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. Hiermee wordt echter onvoldoende ingegaan op de situatie die op korte termijn (in de jaren voorafgaand aan 2027) ontstaat en welke gevolgen dit kan hebben voor de schuldpositie van Aruba en de uitvoering van het landspakket. De memorie van toelichting zal dienen te worden aangevuld met een overzicht op welke wijze de schuld van Aruba zal worden afgebouwd en hoe de financiering van de Arubaanse staatsschuld gerealiseerd zal worden in de komende 10 jaar. In zijn advies van 10 maart 2021 op het eerdere voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba, heeft de Raad reeds zijn twijfels geuit of Aruba voldoende toegang zal hebben tot, gezien de beperkte mogelijkheden op de binnenlandse kapitaalmarkt, met name de internationale kapitaalmarkt en tegen redelijke voorwaarden zal kunnen lenen.

3.4 Herfinanciering van de liquiditeitssteun op de (internationale) kapitaalmarkt, vanaf 2021 of 2023, zal naar verwachting leiden tot een forse toename van de rentelasten in de daaropvolgende jaren indien er geen leningsmogelijkheid tegen voor Nederland gebruikelijke voorwaarden beschikbaar is. Aansluitend bij het gehanteerde rentepercentage van 6% uit 's Raads advies van 10 maart 2021 betekent dit alleen al voor de herfinanciering van de verplichte aflossingen in 2022 van de liquiditeitssteun een rentelast van Afl. 27,4 miljoen op jaarbasis, hetgeen ten koste gaat van de budgettaire ruimte van Aruba voor de uitvoering van het landspakket. Een duidelijke prognose van de ontwikkeling van deze schulden en daaraan verbonden rentelasten is derhalve essentieel om de haalbaarheid van de uitvoering van het landspakket te beoordelen.



3.5 Met behulp van het COHO moeten ingrijpende hervormingen worden doorgevoerd waarbij over het algemeen de Caribische landen zelf over onvoldoende draagkracht en capaciteit beschikken om dit eigenstandig te doen.⁹ Gezien de grote omvang van deze hervormingen, de onduidelijkheid omtrent het budget van het COHO, de onduidelijkheid over hoe invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het landspakket en welk land voor welk deel (financieel) verantwoordelijk is, is de Raad van mening dat de omvang van het budgettaire effect voor Aruba op dit moment nagenoeg niet is vast te stellen. Toch wordt gesteld dat de budgettaire effecten van de uitvoering van het landspakket voor Aruba naar verwachting beperkt zullen zijn en binnen de reguliere begroting opgevangen kunnen worden.¹⁰ Deze conclusie dient nader te worden toegelicht.

4. Conclusie

4.1 De Raad acht het van belang dat aan bovengenoemde factoren aandacht wordt besteed daar zij van invloed zijn op de mate waarin en de snelheid waarmee de afgesproken hervormingen uitgevoerd kunnen worden. Niettegenstaande het feit dat het voorstel thans een meer afgewogen juridisch kader schept waarbinnen de hervormingen dienen plaats te vinden, is de vrees niet denkbeeldig dat genoemde onduidelijkheden met betrekking tot de Nederlandse financiering van het COHO tot vertragingen in de uitvoering van de landspakketten kunnen leiden; vooral wanneer men in ogenschouw neemt dat dit geschiedt gecombineerd met de voorwaarden en beperkingen die worden gesteld in het wetsvoorstel RAft. Voormelde vertragingen kunnen - al op zeer korte termijn - een effectieve uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel belemmeren.

4.2 De Raad acht de beperking van de leningsfaciliteit in het wetsvoorstel RAft zoals hierboven geschetst een onnodige belemmering van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het wetsvoorstel en dringt erop aan deze problematiek opnieuw in de onderhandelingen aan de orde te stellen. Het positieve effect van het gebruikmaken van de Nederlandse leningscapaciteit en de daarmee samenhangende zeer lage rente op het gebied van schuldreductie, met name voor de buitenlandse leningen dient niet onderschat te worden. Hiermee zou voor Aruba een gezondere financiële uitgangspositie geschapen kunnen worden, de realiseerbaarheid van de doelstellingen van het COHO op een kortere termijn mogelijk worden en aldus het draagvlak voor de landspakketten verstevigd worden.

⁹ MvT, p. 14.

¹⁰ Zie het NR bij het voorstel van RAft, p. 5.



De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

Bijlage: Advies van de Raad d.d. 3 maart 2021, kenmerk RvA 166-20, inzake het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling.