

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

Uw brief: 24 augustus 2021
Uw kenmerk: LV-21/0014
Datum: 30 augustus 2021
Kenmerk: RvA 78-21

Onderwerp: Voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op
Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Op 10 maart 2021 bracht de Raad advies uit over een eerdere versie van het voorstel van Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) (zie bijlage 1) dat de Raad op 7 januari 2021 was aangeboden. Naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State van het Koninkrijk¹ en de Raad is deze eerdere versie aangepast.

1.2 Gestreefd wordt naar een behandeling van het aangepaste voorstel van rijkswet en het nader rapport in de Rijksministerraad van 3 september 2021. Gelet op het feit dat de betreffende stukken de Raad pas op 25 augustus jl. bereikten, heeft de Raad zich bij de behandeling noodgedwongen moeten beperken tot een evaluatie van in hoeverre de door de Raad van State en de Raad naar voren gebrachte bezwaren in het aangepaste voorstel zijn meegenomen. Het moge duidelijk zijn dat een dermate late aanbieding, zeker daar waar het wetgeving betreft die verstrekkende gevolgen voor het Land heeft voor de lange termijn, geen recht doet aan de rol van de Raad in het staatsbestel. Het belang van een deugdelijke wetgevingsplanning in deze kan niet genoeg onderstreept worden.

1.3 Voor zover de Raad heeft kunnen nagaan hebben zijn eerdere opmerkingen niet tot zodanige wijzigingen geleid dat de grootste bezwaren tegen het voorstel geadresseerd zijn. Deze bezwaren betreffen de realiteitswaarde van de begrotingsnormen en de (on)mogelijkheden tot het aangaan van geldleningen tegen

¹ Advies over het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet COHO), W04.20.0408/I/K.

redelijke voorwaarden. De Raad zal deze bezwaren in de hiernavolgende onderdelen herhalen. In dit verband wordt ook verwezen naar het advies van de Raad van heden bij het voorstel van rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling. Beide adviezen dienen in samenhang met elkaar gelezen te worden.

2. Begrotingsnormen

2.1 Artikel 15 van het wetsvoorstel bevat normeringen waarbinnen de in de begrotingen opgenomen ramingen van uitgaven en ontvangsten moeten passen en welke aspecten bij de beoordeling of aan die normen is voldaan moeten worden betrokken. Zowel de Raad van State als de Raad plaatsten in hun adviezen kritische kanttekeningen bij het realiteitsgehalte en de haalbaarheid van de voorgestelde begrotingsnormen in de huidige situatie en adviseerden voorgesteld artikel 15 te herzien. De Raad van State stelde dat de in artikel 15 opgenomen begrotingsnormen grotendeels zijn ontleend aan eerder gemaakte afspraken (de meest recente afspraken stammen uit 2018) en dat omstandigheden inmiddels echter aanzienlijk veranderd zijn.

Raad van State: 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.

Ook de Raad wees in zijn advies op de mogelijke risico's voor het (economische) herstel indien deze begrotingspolitieke normen strikt toegepast worden, zonder een gedegen haalbaarheidsanalyse naar de mogelijke gevolgen.²

2.2 Het feit dat de COVID-19 pandemie op dit moment nog niet ten einde is, maakt dat de gevolgen van deze crisis, nog steeds moeilijk te overzien zijn en dat de prognoses ten aanzien van het economisch herstel nog met veel onzekerheden zijn omgeven. Dat maakt dat de Raad kanttekeningen blijft plaatsen bij het realiteitsgehalte van de begrotingsnormen. De Raad acht de argumenten in het nader rapport en de memorie van toelichting ter onderbouwing van de stelling dat de normen in algemene zin realistisch

² Zie onderdeel 1.4 van het advies van de Raad d.d. 10 maart 2021.

en haalbaar zouden zijn niet overtuigend. Voorts is onvoldoende duidelijkheid verschaft over de schuldontwikkeling en de aanzienlijke stijging van de rentelasten op korte termijn (zie onderdeel 3). Tenslotte wordt noch in het nader rapport noch in de memorie van toelichting het zowel door de Raad van State als de Raad aangehaalde risico dat de begrotingsdoelstellingen ten koste kunnen gaan van het groeivermogen van de economie, op een overtuigende wijze geadresseerd.

2.3 Ook in dit aangepaste voorstel van rijkswet is bij het vaststellen van de begrotingsnormen uitgegaan van de afspraken zoals die in het Protocol 2019-2021 zijn opgenomen.³ Op basis hiervan dient Aruba jaarlijks een financieringsoverschot van tenminste 1% van het BBP te begroten en te realiseren. Omdat het begrotingsjaar 2022 wordt gezien als een overgangsjaar volstaat in dat jaar een financieringsaldo van 0% (artikel 30, derde lid).⁴ Echter, bij het vaststellen van de begrotingsnormen in het Protocol 2019-2021 is geen rekening gehouden met de gevolgen van een wereldwijde pandemie met desastreuze economische gevolgen voor Aruba. Het nu toch vasthouden aan de normen uit dit Protocol betekent dat Aruba een nog zwaardere last wordt opgelegd om aan de op grond van dat Protocol gestelde doelen te voldoen. Met name de te verwachten stijging van de rentelasten als gevolg van de stijging van de schuldquote, maakt dat een financieringsevenwicht (2022) en een financieringsoverschot (2023 e.v.) nog moeilijker te realiseren zullen zijn.

2.4 Voorgesteld artikel 15a, eerste lid, bepaalt dat indien zwaarwegende economische omstandigheden daartoe noodzaken, de Minister van Financiën van Aruba de Rijksministerraad kan verzoeken om in het lopende begrotingsjaar niet te hoeven voldoen aan de begrotingsnormen. De toelichting noemt als voorbeeld een geïmporteerde diepe economische recessie én gelijke economische ontwikkeling.⁵ De Raad vraagt zich af in hoeverre de huidige economische situatie, als gevolg van de Covid-19 pandemie, niet reeds als een artikel 15a-situatie kwalificeert, die een afwijking van de thans voorgestelde begrotingsnormen reeds rechtvaardigt.

Daarnaast is het onderscheid tussen de begrippen 'zwaarwegende economische omstandigheden' (artikel 15a, eerste lid) en 'buitengewone gebeurtenissen' (artikel 25, eerste lid) niet altijd duidelijk, en staan deze begrippen in ieder geval niet los van elkaar. Een ramp zoals een pandemie (COVID-19) bijvoorbeeld is niet een enkele concrete gebeurtenis, maar leidt ook tot andere vormen van rampen, zoals in dit geval economisch, sociaal en politiek. De redenering om het genoemde onderscheid te maken is onduidelijk en verwarrend.

³ Protocol Aruba Nederland 2019-2021, d.d. 22 november 2018, met betrekking tot de inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

⁴ MvT, p. 25.

⁵ MvT, p. 25.

3. Geldleningen

3.1 Bij de beoordeling van de voorgestelde begrotingsnormen werden ook de voorgestelde leningsfaciliteiten betrokken.

Raad van State: 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. Gezien de 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.

3.2 Zoals de Raad reeds in zijn eerdere advies aangaf is het een vaststaand feit dat er de komende jaren substantiële rentelasten en aflossingen van bestaande leningen betaald zullen moeten worden die niet uit overschotten op de lopende rekening kunnen worden voldaan. Dit geldt ook voor de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun, waarvan een eerste deel in 2022 dient te worden afgelost.

3.3 Op grond van het wetsvoorstel kan inschrijving door Nederland op Arubaanse leningen echter nog steeds slechts plaatsvinden indien deze leningen worden aangewend voor de financiering van kapitaaluitgaven en uitdrukkelijk niet voor de herfinanciering van geldleningen die Aruba voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet is aangegaan.⁶ Het herfinancieren van deze leningen op de kapitaalmarkt zal gepaard gaan met hogere rentetarieven, hetgeen het voldoen aan de begrotingsnormen nog moeilijker zal maken. Ook de Raad van State merkt dit op.

Raad van State: Gezien de hoge rentelasten zal het voor Aruba lastig worden de ambitieuze begrotingsnormen te halen als de vervallende buitenlandse leningen niet via NL worden geherfinancierd.

3.4 De eerdere opmerkingen ter zake uit de adviezen van zowel de Raad als de Raad van State blijven onverkort van kracht. De Raad dringt opnieuw aan op een heroverweging van het vierde lid van artikel 16a.

3.5 De Raad betwijfelt daarnaast of Aruba op korte termijn wel voldoende toegang zal hebben tot met name de internationale kapitaalmarkt. Het nader rapport stelt dat

⁶ Zie artikel 16a, vierde lid, van het aangepaste voorstel RAft.

dit wetsvoorstel de budgetdiscipline van het land beoogt te verhogen door onder meer de personeelslasten van het land in brede zin te maximeren tot 10% BBP in 2027.⁷ Dit in combinatie met een helder schuldaufbouwpad en versterking van de economische structuur van het land door middel van een adequate uitvoering van het landspakket, zal de kredietwaardigheid van Aruba kunnen doen toenemen zodat toegang tot de kapitaalmarkt niet in het geding hoeft te komen.⁸ Deze opmerkingen in het nader rapport overtuigen niet. Tevens ontbreekt er een uitgewerkt (meerjaren)plan om tot begrotingsevenwicht te geraken en om de schuldquote af te bouwen.⁹

3.6 Voorts roept de formulering van artikel 15, eerste lid, onderdeel d, vragen op. In dit artikel wordt bepaald dat het bedrag dat jaarlijks ten hoogste wordt geleend ten behoeve van de herfinanciering van aflopende geldleningen *én* ter dekking van de kapitaaluitgaven het jaarlijks te herfinancieren bedrag bedraagt verminderd met, voor zover daarvan sprake is, het financieringsoverschot. Op grond van deze formulering is onduidelijk hoe dan geleend kan worden voor kapitaaluitgaven. De Raad adviseert de formulering van dit artikel te herzien.

3.7 In het nader rapport staat verder dat Aruba in 2021 en 2022 door Nederland is gevrijwaard 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.¹⁰ Het is niet duidelijk hoe dit mogelijk is in het kader van de RAft, waar in het zevende lid van artikel 16 is bepaald, dat 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.

3.8 Voorgesteld artikel 36 bepaalt ten slotte dat de wet vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip is volgens de tekst van het voorstel het moment dat Aruba voldoet aan alle onder a tot en met e gestelde criteria. Onduidelijk blijft echter waarom de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat eveneens komt te vervallen als de RAft komt te vervallen.¹¹ In tegenstelling tot Aruba heeft de

⁷ In artikel 15, tweede lid, onderdeel b, van het aangepaste voorstel wordt bepaald dat het bedrag aan totale personeelslasten van Aruba vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10% van het BBP bedraagt. De reden waarom is besloten af te stappen van de personeelslastennorm uit het Protocol wordt niet nader toegelicht.

⁸ Zie nader rapport bij het voorstel van RAft, p. 5.

⁹ Overigens wordt een positieve kredietwaardigheid van Aruba niet alleen bepaald door de aanhoudende begrotingsconsolidatie die de overheidsschuld aanzienlijk verlaagt, maar ook als gevolg van hogere particuliere investeringen, die leiden tot een consistente economische groei.

¹⁰ Zie nader rapport bij het voorstel van RAft, p. 4.

¹¹ Zie nader rapport bij het voorstel van RAft, p. 8.

Nederlandse Staat een lopende inschrijving op leningen die uitgeschreven worden door Curaçao en Sint Maarten, zonder de beperking, dat deze enkel mogen worden aangewend voor het doen van kapitaaluitgaven. Waarom deze beperking wel voor Aruba geldt en dat bij het voldoen aan alle gestelde voorwaarden deze voordelige mogelijkheid voor Aruba wordt afgesloten blijft voor de Raad onbegrijpelijk en vereist een nadere onderbouwing in de toelichting.

4. Conclusie

Zoals de Raad van State in zijn advies in herinnering brengt is de voorgeschiedenis van het financieel toezicht op de begroting van Aruba een andere dan die van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten, dat al sinds 2010 bij Rijkswet is geregeld.¹²

Raad van State: '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. 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.'

Dit verschil in dynamiek zorgt ervoor dat het voor Aruba een grotere opgave zal zijn om de begrotingsnormen te behalen dan voor Curaçao en Sint Maarten. Thans bevinden alle drie landen zich midden in een onvoorziene crisis van ongekeerde omvang en hoewel de hervormingsafspraken zich tot alle drie de landen richten, is de startpositie van Aruba ten opzichte van de twee andere landen van een geheel andere orde. Door de hogere rentelasten op korte termijn zal Aruba minder mogelijkheden hebben voor schuldreductie of voor het doen van de noodzakelijke investeringen ter uitvoering van het landspakket. Het beperken van de mogelijkheden van (her)financiering via de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat kan een vertragende werking hebben op het bereiken van de doelen zoals gesteld in de RAft en de Rijkswet COHO. Daar voor het onderscheid tussen Aruba enerzijds en Curaçao en Sint Maarten anderzijds geen objectieve redenen worden aangedragen, en in de optiek van de Raad evenmin bestaan, vraagt de Raad zich af hoe dit nog valt te rechtvaardigen in een tijd van crisis waarbij juist het Rijksvoorstel COHO is gericht op effectieve en duurzame hervormingen om de landen zo snel mogelijk weerbaarder te maken en de veerkracht van de landen te versterken.

De Raad acht de beperking van de leningsfaciliteit in het wetsvoorstel RAft zoals hierboven geschetst een onnodige belemmering van de uitvoerbaarheid en effectiviteit

¹² Zie Nader Rapport bij het voorstel van RAft, p. 2.



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 het landspakket verstevigd worden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgesdrag

Bijlage: Advies van de Raad d.d. 10 maart 2021, kenmerk RvA 03-21, inzake het voorstel van rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op Aruba (Rijkswet Aruba financieel toezicht).