

BELEIDSDOORLICHTING ARTIKEL 5 BEGROTING IV KONINKRIJKSRELATIES

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

MICHEL BIJLSMA, NILS VERHEUVEL, DEMI BEERNINK, KOERT VAN BUIREN (EBA), JAKOB DE HAAN (RUG)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, MAART 2024

Samenvatting

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ schrijft voor dat ieder beleidsartikel elke vier tot zeven jaar wordt doorgelicht. Deze beleidsdoorlichting die voor u ligt is gemaakt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft betrekking op artikel 5 van de begroting van directoraat-generaal Koninkrijksrelaties ('Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen'). De doelstelling van deze beleidsdoorlichting is om beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en de effecten van het gevoerde beleid in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2022.² De centrale vraag hierbij is in hoeverre de beleidsinstrumenten van artikel 5 voor het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën doelmatig en doeltreffend zijn geweest.

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde maatschappelijke gevolgen op de lange termijn zijn gerealiseerd dankzij de inzet van het beleidsinstrument. Bij de doelmatigheid moeten de kosten van het beleid worden afgewogen tegen het effect van het beleid (en de eventuele neveneffecten) en wordt de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de uitvoeringskosten van het beleid.

Doelmatigheid kan worden beoordeeld op twee niveaus:

1. De doelmatigheid van de uitvoering ziet toe op de vraag of meer directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen;
2. De doelmatigheid van het beleid ziet toe op de vraag of grotere/betere maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De volgende zes beleidsinstrumenten vallen onder artikel 5 en zijn onderwerp van onderzoek in deze beleidsdoorlichting:

1. De rijkswet financieel toezicht (Rft) Curaçao en Sint Maarten;
2. De protocollen Aruba-Nederland;
3. De schuldsanering Curaçao en Sint Maarten;
4. De liquiditeitsleningen die vanwege de covid-pandemie aan de landen zijn verstrekt;
5. De incidentele leningen die zijn verstrekt; en
6. De garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma.

Op basis van de onderliggende zes evaluaties van de beleidsinstrumenten die onder artikel 5 vallen, concluderen we dat er sprake is van beperkte doelrealisatie voor zowel Curaçao, Sint Maarten als Aruba. Ook is er sprake van beperkte doeltreffendheid voor de drie landen. Tot slot is er sprake van beperkte uitvoeringsdoelmatigheid en beperkte beleidsdoelmatigheid voor Curaçao, Sint Maarten en voor Aruba. Het uitblijven van verbeteringen op het vlak van financieel beheer van de landen is een belangrijke factor die aan deze conclusie bijdraagt. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om op de beleidsagenda structureel voldoende aandacht te hebben voor de verbetering van het financieel beheer. Dit speelt in de driehoek van (1) het betreffende land zelf, (2) BZK waaronder de TWO en (3) het C(A)ft, waarbij elke partij een eigen verantwoordelijkheid en rol heeft. Er ligt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de landen zelf om het financieel beheer te verbeteren en de werkwijze en cultuur te realiseren die passen bij adequaat financieel beheer.

¹ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>.

² Artikel 5 is via een begrotingswijziging op 1 januari 2016 ontstaan.

De overige aanbevelingen en conclusies worden samengevat in onderstaande tabel, die de 15 vragen uit de RPE weergeeft, aangevuld met een aanvullende (16e) door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvraag (deze staat niet in de RPE): in hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en indien dit niet het geval is, hoe kunnen deze worden aangescherpt?

Tabel 1.1 Samenvatting antwoorden vragen RPE

RPE vraag	Antwoord
1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	Artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties betreft het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijtschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland op door Curaçao en Sint Maarten uitgegeven schuld tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd. Ook het uitoefenen van toezicht zoals vastgelegd in de Rft voor Curaçao en Sint Maarten, de protocollen Aruba-Nederland, de liquiditeitssteun in het kader van covid-pandemie aan Curaçao, Sint Maarten en Aruba, een aantal incidentele leningen en de garantie voor het riolerings- en waterzuiveringsprogramma van Bonaire vallen hieronder.
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Niet van toepassing.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Hieraan gekoppeld waren de schuldsanering en de Rft, die de lopende inschrijving door Nederland op leningen van Curaçao en Sint Maarten omvat, alsmede uitoefening van het dagelijks toezicht op de Rft door het Cft. De bestuurlijke afspraken tussen Aruba en Nederland van mei 2015 en november 2018 vormen de protocollen Aruba-Nederland. De zorgelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba was de aanleiding voor deze bestuurlijke afspraken. De mogelijk desastreuze sociaaleconomische gevolgen van de covid-pandemie waren aanleiding voor de liquiditeitsleningen. Mogelijke consequenties voor de financiële stabiliteit van de problemen bij de Girobank waren aanleiding voor incidentele lening aan Curaçao en aan Aruba. Een groot deel van de leningen loopt nog, terwijl onverwachte schokken zich in de toekomst opnieuw kunnen voordoen. Het beleid is daarmee nog steeds actueel in het licht van de langetermijndoelstellingen.
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	Curaçao, Sint Maarten en Aruba hebben overeenkomstig het statuut hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het financieren van het Cft, het CAft, en voor kosten die voortkomen uit de schuldsanering en voor een lopende inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten. Ook kan de Rijksministerraad op advies van het Cft en het CAft aanwijzingen geven aan een land en berust de verantwoordelijkheid voor het algehele financiële toezicht bij de rijksministerraad. Daarnaast volgt uit artikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen, hetgeen de basis vormde voor de liquiditeitssteun aan Curaçao, Sint Maarten en Aruba.
5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	Er zijn eenmalige uitgaven aan de schuldsanering (Curaçao en Sint Maarten), aan de liquiditeitsleningen (Curaçao, Sint Maarten en Aruba), de incidentele leningen (Curaçao en Aruba) en de leningen die gepaard gaan met de lopende inschrijving (Curaçao en Sint Maarten). Daarnaast zijn er apparaatskosten van de Cft (Curaçao en Sint Maarten) het CAft (Aruba) en van de betrokken afdeling bij BZK.
6. Wat zijn de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	De beleidsinstrumenten die onder artikel 5 vallen bestaan enerzijds uit beleidsinstrumenten die directe financiële ondersteuning bieden (de lopende inschrijving die onderdeel is van de Rft, de schuldsanering, de liquiditeitsleningen die zijn verstrekt in het kader van de covid-steun en de incidentele leningen die aan Curaçao en Aruba zijn verstrekt) en anderzijds uit instrumenten die zich richten op

RPE vraag	Antwoord
	financieel toezicht en controle op de naleving van financiële normen (de Rft en het Cft die invulling geven aan het dagelijkse toezicht op naleving van de Rft en de protocollen Aruba-Nederland waar de LAft en het CAft uit voortvloeien). Daarnaast beziet deze beleidsevaluatie ook de garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma. De steun kan zowel eenmalig zijn (schuldsanering, incidentele leningen, liquiditeitssteun) als doorlopend (lopende inschrijving). De verschillende instrumenten vullen elkaar daarin aan.
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik aan prijzen/tarieven?	Over de benodigde omvang van de liquiditeitssteun is geadviseerd door het C(A)ft. Uitgaven aan de schuldsanering volgen uit de omvang van de schulden en overwegingen rond uitvoerbaarheid. De omvang van de leningen onder de lopende inschrijving volgt uit de begrotingen van de landen. Het Cft houdt er toezicht op dat de begrotingen voldoen aan de financiële normen. De plicht van tekortcompensatie zorgt er vervolgens voor dat afwijkingen van de begroting gecompenseerd dienen te worden. De incidentele leningen volgen uit de omvang van de problemen bij de Girobank en de uitstaande buitenlandse schuldverplichtingen van Aruba. Een eventuele relatie met volume, gebruik, prijzen of tarieven is hier niet van toepassing.
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Alle beleidsonderdelen (de schuldsanering, de Rft, de protocollen Aruba-Nederland, de liquiditeitsleningen, de incidentele leningen en de garantie voor het waterzuiveringsprogramma Bonaire) zijn geëvalueerd. De evaluaties zijn deels kwalitatief en deel kwantitatief van aard. Het kwantitatieve element van de evaluatie omvat onder meer een data-analyse van een aantal aspecten van de doelen. Bij de beoordeling van het effect van de Rft en de schuldsanering is daarnaast het effect van de financiële steun op de schuldenniveaus gekwantificeerd met een modelmatige analyse. Ook bij de protocollen is een dergelijke modelmatige analyse gedaan.
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	Alle beleidsonderdelen zijn geëvalueerd. De mogelijkheden om het beleid in de toekomst te evalueren zijn vergelijkbaar met de mogelijkheden zoals die benut zijn in de huidige evaluaties. Te overwegen valt om de evaluatie van de liquiditeitsleningen, die gezien het vroege stadium waarin deze plaatsvond partieel was, te actualiseren, waarbij ook de landspakketten betrokken kunnen worden.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Het beschikbare onderzoeksmateriaal is kwalitatief en cijfermatig van aard. Het is mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid met betrekking tot de directe output en de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en de langetermijndoelen (impact). Dit kan op basis van realisaties, modelanalyses van de effecten van beleidsmaatregelen op schuldenniveaus en gesprekken met deskundigen en betrokkenen. Over uitvoeringsdoelmatigheid en beleidsdoelmatigheid zijn alleen uitspraken te doen op kwalitatieve basis, omdat (1) de maatschappelijke effecten en langetermijndoelen moeilijk te kwantificeren zijn, (2) neveneffecten alleen kwalitatief zijn te benoemen en (3) er tegelijkertijd met het beleid andere factoren zijn die effect hebben op de geformuleerde doelen.
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? ³	Er is sprake van beperkte doelrealisatie voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. Voor alle landen geldt, dat er zowel wat betreft de beoogde directe beleidsresultaten als de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijngevolgen, een gemixt beeld is van subdoelen die gerealiseerd zijn. Specifiek voor Curaçao en Sint Maarten leiden het niet realiseren van verbeterd financieel beheer, het niet blijvend op orde hebben van de financiële huishouding, de blijvende noodzaak van financieel toezicht, de beperkte realisatie van houdbare overheidsfinanciën en de beperkte realisatie van een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling tot het oordeel van beperkte doelrealisatie.

³ Dit betreft de vraag of de gestelde doelen zijn behaald ongeacht de inzet van beleidsinstrumenten. Het gaat hier om doelrealisatie.

RPE vraag	Antwoord
12. Hoe doeltreffend is het beleid (en de instrumenten) geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	Voor Aruba speelt dat verbetering van het financieel beheer niet tot stand is gekomen, dat de verduurzaming van de openbare financiën door afbouw van de schuldpositie beperkt is gerealiseerd en dat houdbare overheidsfinanciën beperkt zijn gerealiseerd. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking. Er is sprake van beperkte doeltreffendheid voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. Zowel wat betreft de beoogde directe beleidsresultaten als de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen is er een gemixt beeld van de doeltreffendheid op subdoelen. Dit speelt op dezelfde aspecten als bij de doelrealisatie (zie punt 11). Er zijn neveneffecten in de vorm van hogere schuldenniveaus door de vormgeving van de liquiditeitssteun (leningen in plaats van een gift) en een verhoogde renteopslag voor Aruba bij de herfinanciering van de liquiditeitssteun. Ook hebben de financiële normen in de Rft en de protocollen een sterke focus op de jaarcyclus, hetgeen procyclisch kan werken en totstandkoming van een meerjarig perspectief op de begroting belemmert. Verder zorgt de lopende inschrijving ervoor dat er geen lokale markt is voor schuld papier van de overheid waardoor investeringsmogelijkheden en een instrument voor monetair beleid ontbreken. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking.
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Er is sprake van beperkte uitvoeringsdoelmatigheid en beperkte beleidsdoelmatigheid voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. De uitvoeringsdoelmatigheid scoort in het algemeen beter dan de beleidsdoelmatigheid. Dit komt doordat de directe beleidsdoelen (waar de uitvoeringsdoelmatigheid betrekking op heeft) veelal eenvoudiger te realiseren zijn en de uitvoeringskosten relatief laag zijn ten opzichte van de verstrekte leningen. Voor Curaçao en Sint Maarten spelen wat betreft uitvoeringsdoelmatigheid het uitblijven van verbeteringen van het financieel beheer, terwijl dit al in gang was gezet rond schuldsanering en expliciet een direct beleidsresultaat vormt van de Rft. Ook had mogelijk met minder liquiditeitssteun hetzelfde doel kunnen worden bereikt. De beleidsdoelmatigheid is beperkt vanwege het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen alsmede vanwege het effect van de vormgeving van de liquiditeitsleningen op de schuldenniveaus van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, die op gespannen voet staan met de doelen van de Rft en de schuldsanering op het vlak van houdbare overheidsfinanciën. Voor Aruba wordt gesteld dat op het vlak van uitvoeringsdoelmatigheid een aantal beoogde directe beleidsresultaten van de protocollen Aruba-Nederland gedeeltelijk of niet is gerealiseerd. Hieronder vallen het ontbreken van een Begrotingskamer, het niet gebruikmaken door Nederland van de mogelijkheid tot inschrijving op geldleningen van Aruba en het niet op orde zijn van het financieel beheer. Met name dat laatste weegt zwaar op de uitvoeringsdoelmatigheid. Ook had mogelijk met minder liquiditeitssteun hetzelfde doel kunnen worden bereikt. De beleidsdoelmatigheid is beperkt vanwege het niet tot stand komen van beoogde technische bijstand, het niet realiseren van een aantal institutionele verbeteringen en het ontbreken van een evaluatie van het Protocol uit 2018. Ook gaat de herfinanciering van de liquiditeitsleningen tegen een verhoogde rente ten koste van productiviteitsverhogende investeringen. Doordat de liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van leningen, stijgt het schuldenniveau van Aruba. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking.
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en	Mogelijke maatregelen zijn: • Een belangrijke aanbeveling is om op de beleidsagenda structureel voldoende aandacht te hebben voor de verbetering van het financieel beheer. Dit speelt in de driehoek van (1) het betreffende land zelf, (2) BZK waaronder de TWO en (3)

RPE vraag	Antwoord
doeltreffendheid verder te verhogen?	het toezicht door het C(A)ft, waarbij elke partij een eigen verantwoordelijkheid en rol heeft. Er ligt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de landen zelf om het financieel beheer te verbeteren, de benodigde capaciteit te organiseren en de werkwijze en cultuur te realiseren die nodig zijn voor adequaat financieel beheer. • Het verminderen van de procycliciteit en focus op jaarlijkse begrotingen door het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de overheidsfinanciën van de landen. Dit geldt voor zowel de Rft als het normenkader dat betrekking heeft op de protocollen Aruba-Nederland. • Het nader expliciteren van de wijze van toepassing van een aantal bepalingen in de Rft. De evaluatie van de Rft geeft hiervoor concrete handvatten: door middel van beleidsregels die een nadere uitleg geven over de wijze van toepassing van de Rft op deze aspecten. • Het ontwikkelen en implementeren van een visie en een regime voor het omgaan met externe schokken die de landen raken. Hierbij valt te denken aan het ex ante vaststellen wanneer wel en niet sprake is van een externe schok, het ex ante vaststellen van een raamwerk op basis waarvan tot voorwaarden voor steun gekomen kan worden en hoe om te gaan met verhoogde schuldenniveaus als gevolg van verleende steun. • Een afwegingskader ontwikkelen voor de vormgeving van financiële steun zoals de (herfinanciering van) liquiditeitssteun en incidentele leningen in relatie tot de doelstellingen van de Rft, de protocollen en de schuldsanering met betrekking tot houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. • Een actualisatie van de evaluatie van de liquiditeitsleningen die in 2022 plaatsvond. In deze evaluatie is de uitvoering van de landspakketten, die een belangrijke randvoorwaarde zijn voor de doelmatigheid van de leningen, niet meegenomen. • Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Bij een volgende beleidsdoorlichting zouden artikel 4 en artikel 5 daar waar raakvlakken zijn tussen de twee artikelen in samenhang moeten worden geëvalueerd, in plaats van in aparte beleidsdoorlichtingen zoals nu het geval is.
15. In het geval dat er significant minder middelen (- 20% van de middelen) beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Er zijn drie mogelijke bezuinigingsopties te identificeren. De eerste ziet op het terugbrengen van de apparaatskosten. In de praktijk zou dit een bezuiniging op de personele kosten van het C(A)ft betekenen, aangezien deze het grootste deel vertegenwoordigt van de apparaatskosten. Dit kan de doeltreffendheid van de Rft verlagen. De tweede is het terugschalen van de verstrekte leningen aan de landen. Dit kan door de liquiditeitssteun (deels) niet te herfinancieren, of door de lopende inschrijving terug te schalen. Dat laatste is juridisch niet mogelijk als Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de voorwaarden in de Rft voor een lopende inschrijving. Het (deels) niet herfinancieren van de liquiditeitssteun betekent dat de landen dit geld in hun begroting moeten vinden of elders moeten lenen. Overigens heeft de RMR al in maart 2022 tot volledige herfinanciering besloten. Meer algemeen is de conceptuele vraag op welke wijze leningen als kosten moeten worden beschouwd als deze naar verwachting worden terugbetaald. In principe zijn de kosten voor de Nederlandse schatkist van het verstrekken van een lening het verschil tussen de rente die een land in de markt zou moeten betalen en de rente die een land aan Nederland betaalt. Lagere kosten kunnen dus ook worden gerealiseerd door bij herfinanciering van de liquiditeitsleningen de marktrente te vragen. Dit is een derde optie.
Aanvullende vraag (geen onderdeel van de RPE)	
16. In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en zo nee, hoe kunnen deze worden aangescherpt?	De beleidsdoelen van artikel 5 van hoofdstuk IV van de begroting zijn nog steeds actueel. Aanscherping zou kunnen plaatsvinden door elementen van de beleidstheorie, waarvoor deze beleidsdoorlichting een aanzet heeft gedaan, meer expliciet terug te laten komen in de formulering van de beleidsdoelen van artikel 5. Hierbij gaat het vooral om twee zaken. Ten eerste gaat het om de maatschappelijke effecten, in het bijzonder het blijvend op orde zijn van de financiële huishouding en

RPE vraag	Antwoord
	het mitigeren van de gevolgen van financiële en niet-financiële schokken. Ten tweede gaat het om de langetermijngevolgen, in het bijzonder de explicitering van de relatie tussen houdbare overheidsfinanciën, een structurele sociaaleconomische ontwikkeling en autonomie. Daarbij zou overwogen kunnen worden om sommige aspecten beter te operationaliseren, denk daarbij aan houdbare overheidsfinanciën. Ook valt te overwegen om het realiseren van adequaat financieel beheer als doelstelling te benadrukken door deze te operationaliseren en concrete normen te formuleren. Tot slot zou de relatie met artikel 4 kunnen worden benadrukt aangezien de financiële leningen en de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Onderzoeksvragen en methoden	4
3 Beschrijving beleidsinstrumenten	6
3.1 Inleiding	6
3.2 Begrote middelen	7
3.3 Schuldsanering Curaçao en Sint Maarten	10
3.4 De rijkswet financieel toezicht (Rft)	12
3.5 De protocollen Aruba-Nederland	14
3.6 Liquiditeitsleningen vanwege de covid-pandemie	16
3.7 Incidentele leningen	19
3.8 Garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma	22
4 Overzicht evaluaties	24
4.1 Evaluatie Schuldsanering	24
4.2 Evaluatie Rft	28
4.3 Evaluatie Protocollen Aruba-Nederland	33
4.4 Evaluatie liquiditeitsleningen	37
4.5 Evaluatie incidentele leningen	40
4.6 Evaluatie garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire	42
5 Beleidstheorie	44
5.1 Achtergrond artikel 5	44
5.2 Beleidstheorie	47
5.3 Curaçao en Sint Maarten	47
5.4 Aruba	52
6 Synthese: beoordeling artikel 5	56
6.1 Curaçao en Sint Maarten	57
6.2 Aruba	64
7 Overzicht antwoorden RPE en aanbevelingen	70
7.1 Samenvatting antwoorden RPE	70
7.2 Besparingsoptie -20 procent	74
7.3 Actualiteit en eventuele bijstelling doelstellingen	75
7.4 Aanbevelingen	76

Bijlage A	Macrobeeld landen	79
Bijlage A.1	Sint Maarten	79
Bijlage A.2	Curaçao	80
Bijlage A.3	Aruba	82
Bijlage B	Gesprekspartners	84
Bijlage C	Beleidstheorie en gedetailleerde beoordeling individuele evaluaties	85
Bijlage C.1	Schuldsanering	85
Bijlage C.2	Rft	87
Bijlage C.3	Protocollen Aruba	89
Bijlage C.4	Liquiditeitsleningen	90
Bijlage C.5	incidentele leningen	91
Bijlage C.6	Garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire	92

1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen uit de RPE aan de orde:

- RPE1 Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- RPE2 Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
- RPE3 Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?⁴
- RPE4 Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁵ schrijft voor dat ieder beleidsartikel elke vier tot zeven jaar wordt doorgelicht. Kern van een beleidsdoorlichting is rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. Ook dient de rationale achter het beleid te worden uitgelegd en moeten mogelijkheden tot verbeteringen in kaart worden gebracht. Dit gebeurt aan de hand van 15 onderzoeksvragen die geformuleerd zijn in de RPE.

Deze beleidsdoorlichting ziet op artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties ('Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen'). Dit artikel is in zijn huidige vorm in 2016 - na een begrotingswijziging⁶ - ontstaan en zal in zijn huidige vorm voor de eerste keer worden doorgelicht. Onder artikel 5 vallen de schuldsanering Curaçao en Sint Maarten uit 2010, de rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de protocollen Aruba-Nederland⁷, de covid-leningen, incidentele leningen en garanties.

Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Om beide landen van een gezonde financiële uitgangspositie te voorzien, nam Nederland circa 70 procent (euro 1,476 miljard/ANG 3,4 miljard) van de schuld van de Nederlandse Antillen over. Ook trad de Rft in werking en volgde daarmee het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten uit 2008 op. De Rft (voor Curaçao en Sint Maarten) is gericht op houdbare overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline en goed financieel beheer.

De Rft geldt niet voor Aruba, dat sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk is. Met Aruba zijn door Nederland in 2015 en in 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën. Deze hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). De LAft (voor Aruba) is net als de Rft gericht op houdbare overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline en goed financieel beheer. Het secretariaat van het CAft is geïntegreerd met het secretariaat van de Cft en wordt gefinancierd vanuit Nederland.

Tijdens de covid-pandemie zijn er diverse liquiditeitsleningen verstrekt aan de landen om te voorkomen dat hun financiële positie zou verslechteren met negatieve sociaaleconomische gevolgen. In artikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁸ is opgenomen dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elkander hulp en bijstand verlenen. Dit artikel vormde de basis voor en rechtvaardiging van de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten ten tijde van de covid-pandemie.

⁴ Het tweede deel van deze vraag ('Is deze aanleiding nog actueel') komt in de conclusies pas aan de orde.

⁵ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>.

⁶ Zie <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/IV/onderdeel/1473286>.

⁷ Het betreft hier de protocollen van Nederland en Aruba in 2015 en 2018.

⁸ Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de verhoudingen tussen Nederland, Sint-Maarten, Curaçao en Aruba. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17>.

Als voorwaarde voor het verkrijgen van de derde tranche aan liquiditeitssteun moesten de landen instemmen met de Rijkswet Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (rijkswet COHO) en moesten er zogeheten landspakketten tot stand komen: overeenkomsten tussen Nederland en elk van de landen over een pakket concrete maatregelen voor de korte termijn en structurele hervormingen voor de langere termijn op een aantal thema's. De rijkswet COHO is later formeel ingetrokken⁹ en vervangen door een onderlinge regeling waarmee de landen zich vastleggen aan het uitvoeren van de landspakketten. Deze overzetting heeft in april 2023 plaatsgevonden. De thema's zijn verder uitgewerkt in een Uitvoeringsagenda en de landen en de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) rapporteren periodiek over de uitvoering.

Ook zijn er in de afgelopen jaren incidentele leningen verstrekt aan Curaçao en Aruba.¹⁰ De incidentele leningen omvatten een lening aan Curaçao ter afwikkeling van de Girobank ter waarde van ANG 170 miljoen (83,3 miljoen euro) en de herfinanciering van de buitenlandse schuldverplichtingen van Aruba tegen een lagere rente middels twee leningen, elk met een looptijd van zeven jaar, in 2021 een lening van euro 83,8 miljoen en in 2022 een lening van euro 175,4 miljoen. Tot slot is er een garantie verstrekt in het kader van Europese financiering van een investering op Bonaire in een rioolwateringzuiveringsinstallatie.

De beleidsdoelstelling van artikel 5 is in 2020 opnieuw geformuleerd met als doel de maatschappelijke meerwaarde meer door te laten klinken in de geformuleerde doelstellingen.¹¹ Het is op basis van de beleidsstukken niet te achterhalen op basis van welke overwegingen de aanpassing van de formulering van artikel 5 precies tot stand is gekomen, maar de algemene doelstelling van artikel 5 luidt sindsdien als volgt:

"Het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd. Gelet op de autonomie hebben de Landen hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten wordt op grond van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) uitgeoefend door de Rijksministerraad."

De volgende beleidsinstrumenten vallen onder artikel 5 en zijn onderwerp van onderzoek in deze beleidsdoorlichting:

1. De rijkswet financieel toezicht (Rft) Curaçao en Sint Maarten;
2. De protocollen Aruba-Nederland;
3. De schuldsanering Curaçao en Sint Maarten;
4. De liquiditeitsleningen die vanwege de covid-pandemie aan de landen zijn verstrekt;
5. De incidentele leningen die zijn verstrekt; en
6. De garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma.

De evaluatie van de liquiditeitsleningen was reeds voorafgaand aan deze beleidsdoorlichting beschikbaar. De Rft, de protocollen Aruba-Nederland en de schuldsanering zijn geëvalueerd door Economisch Bureau Amsterdam in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek. De incidentele leningen en de garantie Europees

⁹ Zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230517/brief_regering_brief_houdende/info

¹⁰ Ook zijn er incidentele leningen verstrekt aan Sint Maarten, deze zijn echter meegenomen in de evaluatie van artikel 8 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

¹¹ Aanvankelijk zou deze wijziging zien op artikelen 1, 3 en 7. Hier is op een later moment ook artikel 5 bijgekomen.

Ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma zijn gedurende de doorlichting geëvalueerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Onderzoeksvragen en methoden

De doelstelling van deze beleidsdoorlichting is om beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en de effecten van het gevoerde beleid in de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2022.¹² De centrale vraag hierbij is in hoeverre de beleidsinstrumenten van artikel 5 voor het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën doelmatig en doeltreffend zijn.

De doeltreffendheid ziet daarbij toe op de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde maatschappelijke gevolgen op de lange termijn zijn gerealiseerd dankzij de inzet van het beleidsinstrument. Bij de doelmatigheid moeten de kosten van het beleid worden afgewogen tegen het effect van het beleid (en de eventuele neveneffecten) en wordt de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de uitvoeringskosten van het beleid.

Doelmatigheid kan worden beoordeeld op twee niveaus:

1. De doelmatigheid van de uitvoering ziet toe op de vraag of meer directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen;
2. De doelmatigheid van het beleid ziet toe op de vraag of grotere/betere maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de 15 vragen uit de RPE. Daarbij heeft de opdrachtgever een aanvullende (16e) onderzoeksvraag geformuleerd (deze staat niet in de RPE): in hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en, indien dit niet het geval is, hoe kunnen deze worden aangescherpt?

Tabel 2.1 Vragen RPE en aanvullende onderzoeksvraag

RPE vraag	Ingezette methode en bronnen
1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews
5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews; begrotingen
6. Wat zijn de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Uitgevoerde beleidsevaluaties

¹² Artikel 5 is via een begrotingswijziging op 1 januari 2016 ontstaan.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	Uitgevoerde beleidsevaluaties; deskresearch Kamerbrieven; beleidstheorie; interviews
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Uitgevoerde beleidsevaluaties; interviews
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	Uitgevoerde beleidsevaluaties, deskresearch Kamerbrieven; interviews, beleidstheorie
12. Hoe doeltreffend is het beleid (en zijn de instrumenten) geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	Uitgevoerde beleidsevaluaties, deskresearch Kamerbrieven; interviews, beleidstheorie
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Uitgevoerde beleidsevaluaties, interviews
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Uitgevoerde beleidsevaluaties, interviews
15. In het geval dat er significant minder middelen (- 20 procent van de middelen) beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Deskresearch, interviews

Aanvullende onderzoeksvraag

16. In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en indien dit niet het geval is, hoe kunnen deze worden aangescherpt?	Beleidstheorie, interviews
--	----------------------------

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3 Beschrijving beleidsinstrumenten

3.1 Inleiding

De beleidsinstrumenten die onder artikel 5 vallen bestaan enerzijds uit beleidsinstrumenten die directe financiële ondersteuning bieden (de lopende inschrijving die onderdeel is van de Rft, de schuldsanering, de liquiditeitsleningen die zijn verstrekt in het kader van de covid-steun en de incidentele leningen die aan Curaçao en Aruba zijn verstrekt) en anderzijds uit instrumenten die zich richten op financieel toezicht en controle op de naleving van financiële normen (de Rft en het Cft die invulling geven aan het dagelijkse toezicht op naleving van de Rft en de protocollen Aruba-Nederland waar de LAft en het CAft uit voortvloeien). Daarnaast bevat deze beleidsevaluatie ook de garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma.

De afspraken die aan de individuele beleidsinstrumenten in artikel 5 ten grondslag liggen, dateren veelal van ruim voor de totstandkoming van artikel 5. De schuldsanering en de Rft (waar de lopende inschrijving deel van uitmaakt) zijn bijvoorbeeld terug te voeren op de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in 2006 in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010.

Onderstaande tabel schetst per beleidsinstrument de oorsprong, het jaar van oorsprong en de aanleiding voor de ontwikkeling van het beleidsinstrument. De overige paragrafen in dit hoofdstuk bevatten een meer uitgebreide (maar nog steeds beknopte) beschrijving van deze instrumenten.

Tabel 3.1 Beleidsinstrumenten art. 5 – oorsprong, jaar en aanleiding

Beleidsinstrument	Oorsprong	Jaar	Aanleiding
De rijkswet financieel toezicht (Rft)	Slotverklaring van 2006; Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten 2008; instelling Rft 2010	2006-2010	De Rft vloeit voort uit de afspraken die gemaakt zijn in de slotverklaring met betrekking tot het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten. Dit financieel toezicht werd nodig geacht om ervoor te zorgen dat de financiële huishouding blijvend op orde zou komen om nieuwe financiële problemen te voorkomen. Dit vroeg om afspraken over deugdelijk begrotingsbeleid, financieel beheer en financieel toezicht.
De protocollen Aruba-Nederland	Bestuurlijke afspraken 2 mei 2015, gevolgd door protocol 2019-2021.	2015	De onhoudbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba waarbij de schuldquote groeide van 55 procent van het bbp in 2010 naar 78 procent in 2016 leidde tot afspraken over steun gecombineerd met afspraken over deugdelijk begrotingsbeleid, financieel beheer en structureel onafhankelijk toezicht op de openbare financiën van Aruba, geregeld middels de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). Dit alles met als doel het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën.
Schuldsanering Curaçao en Sint Maarten	Slotverklaring van 2 november 2006	2006	Met het doel een gezonde startpositie te bewerkstelligen voor Curaçao en Sint Maarten als autonome landen binnen het Koninkrijk verklaarde Nederland zich onder voorwaarden bereid om de schulden van (de collectieve sector van) het land de Nederlandse Antillen en de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten grotendeels te saneren. Voorwaarde was daarbij de invoering van de Rft,

Beleidsinstrument	Oorsprong	Jaar	Aanleiding
Liquiditeitsleningen die vanwege de covid-pandemie aan de landen zijn verstrekt	Diverse tranches van de liquiditeitssteun	2020	Om de gevolgen van de covid-pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken, hebben Sint Maarten, Curaçao en Aruba op basis van het hulp- en bijstandsartikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, naast directe noodhulp, een aantal leningen ontvangen.
Incidentele leningen die zijn verstrekt	Lening Curaçao de Girobank en Herfinanciering buitenlandse schulden Aruba		Vanwege de ernstige en aanhoudende problemen bij de Girobank gevestigd op Curaçao die al sinds 2013 speelden en de mogelijke gevolgen van een ongecontroleerd faillissement voor de financiële stabiliteit en de economie van Curaçao heeft Nederland een lening verstrekt om de afwikkeling van de Girobank mogelijk te maken.
			Nederland heeft rentelastverlichting aan Aruba gegeven in het kader van een bredere overeenkomst tussen Nederland en Aruba die is bereikt als onderdeel van de derde tranche liquiditeitssteun voor Aruba in 2020. Doel was om lastenverlichting te realiseren in het licht van een toenemende schuldontwikkeling, waarbij de schuldquote van Aruba in 2020 steeg naar 117 procent van het bbp.
De garantie Europees ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma	Garantstelling Subsidieverlening EC 2009, verlengd in 2015, 2017 en 2019	2009	In 2009 heeft de Europese Commissie (EC) vanuit het 9de Europees Ontwikkelingsfonds (2000 - 2007) subsidies verleend aan de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) voor onder meer de uitvoering van het riolerings- en waterzuiveringsprogramma (hierna RZWI) op Bonaire. De EC vereiste dat SONA een financiële garantie moest verstrekken, die vervangen kon worden door een comfort letter van de Nederlandse regering.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.2 Begrote middelen

In deze paragraaf komen de volgende vragen uit de RPE aan de orde:

- RPE5 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- RPE7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Het budget dat onderdeel uitmaakt van deze beleidsdoorlichting omvat de leningen vanuit de schuldsanering van Curaçao en Sint Maarten via de begroting Koninkrijksrelaties, alsmede de lopende inschrijving, de liquiditeitsleningen in het kader van covid, de incidentele leningen en de garantie. Deze leningen zijn juridisch verplicht in die zin dat hier juridisch bindende afspraken tussen Nederland en de landen aan ten grondslag liggen in de vorm van de afspraken over de schuldenproblematiek, de afspraken over lopende inschrijvingen die onderdeel vormen van de Rft, de afspraken ten tijde van covid over de liquiditeitsleningen, de afspraken over de incidentele leningen en de garantie.

Onderstaande tabel geeft de begrote en gerealiseerde middelen weer op de rijksbegroting voor artikel 5. De overkoepelende posten op de begroting zijn verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De uitgaven zijn gespecificeerd naar instrument. Omdat dit artikel voor 2016 niet bestond, zijn hier de lopende inschrijving en de

schuldsanering weergegeven zoals te vinden in de rijksbegroting. Strikt genomen maken deze bedragen geen onderdeel uit van artikel 5 zoals dat in deze evaluatie voorligt.

De post verplichtingen omvat het deel van de schulden dat Nederland van Curaçao en Sint Maarten heeft overgenomen in 2010. Deze verplichting loopt tot en met 2030. De toename in de gerealiseerde verplichtingen is teruggaande op de gestegen staatsschuld van Curaçao en Sint Maarten ten tijde van covid.

De gerealiseerde uitgaven waren in 2020 en 2021 beduidend hoger dan de begroting. De reden hiervoor is dat deze de verstrekte liquiditeitsleningen ten tijde van de covid-pandemie aan de landen bevatten, waarvan de hoogte lopende het jaar op kwartaalbasis na C(A)ft advies werd bepaald. De gerealiseerde uitgaven zijn hierdoor sterk toegenomen. De gerealiseerde schuldsanering is jaarlijks conform de begroting. Voor 2021 ging de begroting alleen uit van uitgaven aan schuldsanering. Echter, in veel jaren (m.u.v. 2018) waren er ook uitgaven voor de lopende inschrijving. In de begroting is de lopende inschrijving jaarlijks op 0 gezet, behalve voor 2022.

De uitgaven voor leningen aan Aruba, inclusief de liquiditeitslening, waren in 2020 en 2021 aanzienlijk hoger dan de begroting. Voor 2022 kwam de begroting wel grotendeels overeen met de realisatie. De liquiditeitsleningen voor Curaçao en Sint Maarten bedroegen in 2020 391 miljoen euro en in 2021 173 miljoen euro. In 2022 zijn geen liquiditeitsleningen aan deze landen verstrekt.

De post ontvangsten betreft de renteontvangsten uit de leningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze zijn relatief stabiel in de afgelopen jaren, met uitzondering van een bijna verdubbeling in 2022. Vanaf 2023 is de post ontvangsten inclusief aflossingen op de leningen van de landen. Voor 2023 betreft het alleen renteontvangsten.klopt?

Tabel 3.2 Begrote en gerealiseerde middelen artikel 5 koninkrijksrelaties (euro mln.)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Uitgaven	Begroot														
								150	187	172	29	29	117	239	
	Schuldsanering				194	172	170	150	187	172	29	29	29	29	
	Leningen aan Aruba (incl. liquiditeitslening)				0	0	0	0	0	0	0	0	89	193	
	Lopende inschrijving				0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	
	Liquiditeitslening Curaçao en Sint Maarten				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ontvangsten					28	27	35	28	28	38	38	39	38	35	
Uitgaven	Realisatie														
								150	226	172	79	650	598	224	
	Schuldsanering	438	1.537	276	298	194	172	170	150	187	172	29	29	29	29
	Leningen aan Aruba (incl. liquiditeitslening)					0	0	0	0	0	0	0	204	316	181

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lopende inschrijving			0	0	24	176	146	30	39	0	51	26	81	14
Liquiditeitslening Curaçao en Sint Maarten			0	0	0	0	0	0	0	0	0	391	173	0
Ontvangsten					35	39	51	42	42	40	49	47	44	82

Bron: rijksbegrotingen Artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In totaal heeft Nederland voor euro 1,04 miljard aan liquiditeitsleningen verstrekt aan de landen (Tabel 3.3) Hiervan is euro 441,7 miljoen aan Aruba verstrekt, euro 448,2 miljoen aan Curaçao en euro 153,0 miljoen aan Sint Maarten. De steun is verstrekt in US dollars.

Tabel 3.3 Overzicht van de verstrekte liquiditeitstranches tijdens de covid-pandemie

Land	Aruba		Curaçao		Sint Maarten		Totaal landen	
Munteenheid	AWG	EUR	ANG	EUR	ANG	EUR	ANG	EUR
Liquiditeitssteun 2019					50,2	25,6	50,2	25,6
Tranche 1	92,2	47,4	177	90,3	20	10,3	289,2	148,0
Tranche 2	113,3	57,6	204	104,0	43,3	21,6	360,6	183,2
Tranche 3	209	99,3	286	136,7	61,2	28,2	556,2	264,2
Tranche 4	71	32,9	-	-	8,7	4,0	79,7	36,9
Tranche 5	237	112,8	-	-	39	18,4	276	131,1
Tranche 6	181	86,1	168	79,6	48	22,9	397	188,7
Tranche 7	-	-	76	37,6	22	10,7	98	48,3
Totaal tranche 1-7	903,5	436,1	911,0	448,2	292,4	141,7	2106,9	1026,0
Tranche 8**	12	5,6	-	-	-	-	12	5,6
Totaal tranche 1-8	915,5	441,7	911,0	448,2	292,4	141,7	2118,9	1031,6
Totaal tranche 1-11 liquiditeitsleningen ¹³	915,5	441,7	911,0	448,2	316,4	153,0	2142,9	1042,9

Bron: ministerie van BZK (2022) - Evaluatie van de liquiditeitsleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Alle bedragen zijn in miljoenen en afgerond tot 1 decimaal. De eurobedragen zijn berekend op basis van de rijksbegrotingskoersen voor de desbetreffende begrotingsjaren. De eurobedragen voor de 1ste tot en met de 7e tranche zijn op basis van de realisatiekoers. Het eurobedrag voor de 8ste tranche is berekend op basis van de begrotingskoers voor 2022. Tijdens het uitvoeren van de evaluatie in 2022 heeft de RMR de 8ste tranche aan Aruba nog niet toegekend.

¹³ Peildatum 1 augustus 2023, zie [2.4 Overzicht risicoregelingen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

Daarnaast zijn er de kosten die gepaard gaan met de dagelijkse uitvoering van het financieel toezicht door het Cft. Deze kosten vallen onder de algemene begroting van het ministerie van BZK. Uit de evaluatie van de Rft komt het volgende overzicht van kosten naar voren:

Tabel 3.4 Begroting en realisatie kosten College (Aruba) financieel toezicht en secretariaat¹⁴

Miljoen ANG	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹⁵
Begroting	2,5	2,6	3,1	3,0	3,0	2,8	2,7	3,4	4,0	4,0	4,4	4,6	4,5	4,7	4,1	4,9
Realisatie	1,5	2,3	3,3	3,0	2,8	3,0	2,6	3,8	4,1	3,9	4,1	3,9	3,8	3,6	3,6	2,0

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van gegevens van het ministerie van BZK

Op de begrotingen van andere ministeries staan ook kosten die gerelateerd zijn aan Curaçao, Sint Maarten of Aruba. Deze kosten zijn niet direct gerelateerd aan de beleidsdoorlichting van artikel 5 maar zijn eerder gerelateerd aan een doorlichting van artikel 4. Er is echter wel een relatie met de doelen van artikel 5 zoals die in de beleidstheorie in hoofdstuk 5 aan de orde komen, veelal in de vorm van een bijdrage aan een gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Ter illustratie noemen we hier twee posten.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft uitgaven aan Curaçao, Sint Maarten en Aruba op de begroting staan, maar specificeert niet het bedrag. Er is voor de samenwerking met Curaçao, Sint Maarten en Aruba structureel een beperkt budget beschikbaar, bestemd voor het bevorderen van voorzieningen in de regio, mede ten behoeve van de inwoners van Caribisch Nederland.¹⁶ De begroting maakt echter niet duidelijk welk deel bestemd is voor de samenwerking met Curaçao, Sint Maarten en Aruba.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) stelt een subsidie beschikbaar voor een notaris van Sint Maarten ten behoeve van beschikbaarheid van het notariaat.¹⁷ Ook wordt de Raad voor de rechtshandhaving in staat gesteld zijn taak, als vastgelegd in de rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, op een goed niveau uit te kunnen voeren. De Raad voor de rechtshandhaving is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten - met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van justitie - op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In beide gevallen is geen bedrag gespecificeerd.

3.3 Schuldsanering Curaçao en Sint Maarten

De beschrijving in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving in de beleidsevaluatie van de schuldsanering Curaçao en Sint Maarten.¹⁸

De schuldsanering komt voort uit de Slotverklaring van 2 november 2006.¹⁹ De schuldsanering maakt ook onderdeel uit van de staatkundige hervormingen van de Nederlandse Antillen waarbij Curaçao en Sint Maarten op

¹⁴ Deze kosten vallen feitelijk onder artikel 4. We nemen ze toch op in dit overzicht omdat de Rft onder de beleidsdoorlichting is geschaard.

¹⁵ De realisatie voor 2023 was op het moment van totstandkoming van dit rapport nog niet bekend.

¹⁶ Zie https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-35925-VIII-2.pdf.

¹⁷ Zie https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/kamerstuk_pdf/kst-35925-VI-2.pdf.

¹⁸ Beleidsevaluatie Schuldsanering, EBA, 2024.

¹⁹ Zie: [Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten](#).

10-10-2010 autonome landen binnen het Koninkrijk werden.²⁰ Als onderdeel van deze hervormingen verklaarde Nederland zich bereid om de schulden van (de collectieve sector van) het land de Nederlandse Antillen en de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten grotendeels te saneren. Het doel hiervan was een gezonde startpositie te bewerkstelligen voor Curaçao en Sint Maarten als autonome landen binnen het Koninkrijk. Sint Maarten had geen eigen schulden, maar zou een deel van de schulden van het land de Nederlandse Antillen toegewezen krijgen. Naast de sanering van de schulden, zouden ook de betalingsachterstanden worden gesaneerd. Het bestuurlijke akkoord bevat geen expliciete definitie van een gezonde startpositie.

Verbonden aan de schuldsanering was een aantal afspraken zoals genoemd in de slotverklaring:

- Totstandkoming van een consensus rijkswet voor de borging en het toezicht op financiële normen, waarbij reeds op 10 november 2008 tijdelijk financieel toezicht door het Cft werd ingesteld totdat de Rft van kracht zou worden;
- Totstandbrenging van een structureel sluitende begroting (voor de gewone dienst) en een meerjarenkader voor de begroting;
- Voortvarende uitvoering van implementatieplannen financieel beheer zoals aanbevolen door de werkgroep Algemene Financiële Positie waarbij Nederland technische ondersteuning zou bieden;
- Totstandkoming en uitvoering van een sociaaleconomisch initiatief (SEI), met als doel een duurzame verbetering van het sociaaleconomische perspectief.²¹

De schuldsanering van het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten is door Nederland ook vastgelegd in de Rft. Artikel 31, derde lid, van die wet regelt dat de Staat der Nederlanden de per 31 december 2005 bestaande schulden van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, met inbegrip van de herfinanciering van die schulden en de financiering van de rente op die schulden, saneert tot het niveau van de voor het jaar 2005 geldende rentelastnorm (dit jaar was als ijkdatum voor de te saneren schuld afgesproken). De rentelastnorm betekent dat de jaarlijkse uitgaven van de collectieve sector als geheel aan rente niet hoger mogen zijn dan 5 procent van de gemiddeld gerealiseerde inkomsten van de collectieve sector in de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is ingediend. De Stichting Overheid Accountants Bureau (SOAB) berekende wat de rentelastnorm per ultimo 2005 betekende in termen van te saneren schulden.

Tijdens de transitiefase - van 2009 tot de nieuwe staatkundige structuur van start zou gaan - betaalde Nederland 100 procent van de aflossingen en 70 procent van de rente op de bestaande schulden van de Nederlandse Antillen en van Curaçao. Voor de sanering van de schulden was euro 1,476 miljard (ANG 3,4 miljard) begroot. Voor de herfinanciering van het niet-gesaneerde resterende deel van de schulden dat in overeenstemming met de rentelastnorm bij de landen zou achterblijven was euro 0,63 miljard (ANG 1,46 miljard) begroot.

Nederland verklaarde zich verder bereid om - naast de sanering van de schulden - ook de op 31 december 2005 bestaande betalingsachterstanden (de onbetaalde rekeningen van crediteuren van het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten) te saneren. Hiervoor gold een apart afwikkelingstraject,

²⁰ De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius verkregen een status als "bijzondere gemeente" van Nederland.

²¹ De doelstelling van het SEI was het realiseren van duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden door: 1. herstructureren systemen sociale zekerheid; 2. armoedebestrijding en verbetering van het jeugdbeleid, migrantenbeleid en de gezondheidszorg; 3. reduceren van de overheidsschuld en een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen faciliteert; 4. herstructurering van de economie en het stimuleren van economische groei tot een niveau van 4 procent per jaar, het reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar en verbetering van de arbeidsmarkt door betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt, de uitbouw van arbeidsgericht onderwijs, hoger onderwijs en bevordering mobiliteit. De SEI richtte zich zowel op Curaçao als op Sint Maarten.

dat geen onderdeel uitmaakte van de onderlinge regeling van 27 september 2010 waarin de schuldsanering is geregeld. Nederland was bereid maximaal ANG 614,5 miljoen aan betalingsachterstanden te saneren, waarvan ANG 141,5 miljoen van het land de Nederlandse Antillen, ANG 148,9 miljoen van Curaçao, ANG 188,3 miljoen van Sint Maarten en ANG 125,9 miljoen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Na de start van de nieuwe staatkundige structuur nam Nederland alle dan uitstaande schulden integraal over, ook het deel dat bij Curaçao en Sint Maarten achter zou blijven in overeenstemming met de rentelastnorm. De redenen hiervoor waren (i) dat het verdelen van alle schuldtitels over Nederland, Curaçao en Sint Maarten tot een moeizaam proces zou leiden vanwege het bestaan van verschillende schuldtitels met verschillende looptijden en verschillende rentepercentages en (ii) het voorkomen van een ongelijke behandeling van crediteuren (partijen in het bezit van schuldpapier) door schuldtitels te verdelen over drie landen die niet alle even kredietwaardig zijn, wat tot juridische procedures zou kunnen leiden.

3.4 De rijkswet financieel toezicht (Rft)

De beschrijving in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving van de beleidsevaluatie van de rijkswet financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten.²²

Met de staatkundige vernieuwing van 10 oktober 2010 is de Rft in werking getreden.²³ Op dat moment volgde de Rft het in 2007 opgestelde Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op.²⁴ De rijkswet vloeit voort uit de afspraken die gemaakt zijn in de slotverklaring met betrekking tot het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (naast de schuldsanering, financieel beheer en de normen). Het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgeoefend door de rijksministerraad (RMR) op grond van de Rft. De dagelijkse uitvoering van het toezicht vindt plaats door het College financieel toezicht (Cft) en de ondersteunende ambtenaren van het Cft.²⁵

De Rft regelt onder meer:

- de instelling van het College financieel toezicht (Cft);
- de taken en bevoegdheden van het Cft; de bevoegdheden van de RMR;
- de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan;
- de mogelijkheden om af te wijken van de financiële normen;
- de lopende inschrijving van de Nederlandse staat op geldleningen van de landen;
- de sanering van de schulden van de landen;
- de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden;
- de verbetering van het financieel beheer;
- de mogelijkheden voor beroep tegen een Koninklijk Besluit;
- de evaluatie van de wet en de besluitvorming over beëindiging van het financieel toezicht.

²² Beleidsevaluatie rijkswet financieel toezicht, EBA, 2024.

²³ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028132/2010-10-10>

²⁴ Kenmerk 32026, nr. 3. Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting (hoofdstuk 1; doelstelling en strekking).

²⁵ De Rft geldt niet voor Aruba, dat al sinds 1986 autonoom land binnen het Koninkrijk is. Met Aruba zijn door Nederland in 2015 en in 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën; deze hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). Zie paragraaf 4.4.

Het toezicht is geen doel op zich, maar dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 van de Rft genoemde financiële normen voor begroting zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. Dit artikel luidt:

1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:
 - a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst²⁶ worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
 - b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst²⁷ worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
 - c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.
2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aspecten betrokken:
 - a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
 - b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
 - c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
3. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.

Het Cft is een onafhankelijk orgaan waarvan de leden worden benoemd op basis van deskundigheid. Het Cft is bij rijkswet ingesteld. Het Cft heeft bij de uitoefening van het toezicht een signalerende en adviserende rol. Het Cft brengt adviezen uit en rapporteert aan de ministers van Financiën, de staten en de besturen van de landen, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de RMR.

Het Cft bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter. De leden worden benoemd door de rijksministerraad. De voorzitter wordt benoemd op aanbeveling van de voorzitter van de rijksministerraad; de andere drie leden ieder afzonderlijk in overeenstemming met de raad van ministers en op aanbeveling van de Minister-President van respectievelijk Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Het Cft wordt ondersteund door een secretariaat van inhoudelijke deskundigen en wordt gefinancierd door Nederland via de begroting van BZK.

Het Cft beoordeelt of de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de in artikel 15 van de Rft opgenomen financiële normen. Ook kan het Cft gevraagd en ongevraagd adviseren over een (ontwerp)begroting. De landen sturen ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan het Cft die de benodigde informatie bevatten om het toezicht uit te oefenen. Een andere taak van het Cft is om toe te zien of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen. Daarnaast houdt het Cft toezicht op de uitvoering van de zogeheten implementatieplannen die het financieel beheer van de landen dienen te verbeteren.²⁸ Als sprake is van een

²⁶ De gewone dienst heeft betrekking op de (operationele) uitgaven en inkomsten.

²⁷ De kapitaaldienst heeft betrekking op de activa en passiva.

²⁸ De plannen zijn gericht op: het inlopen van achterstanden in het opstellen van de jaarrekeningen van de landen en het opstellen van een startbalans; het opstellen van realistische en financieerbare begrotingen; het inrichten van een begrotings- en verplichtingenadministratie; het versterken van de financiële functie; het opstellen van meerjarenbeleidsplannen en meerjarencijfers; het opleggen en innen van achterstallige belastingen; het versterken van de organisatie van het belastingapparaat (belastingdienst); het aanbrengen van een duidelijke rolverdeling tussen

gerealiseerd tekort op de gewone dienst of van overschrijding van de rentelastnorm, dan moeten de landen maatregelen ter compensatie van het tekort respectievelijk de overschrijding nemen, de zogeheten tekortcompensatie.

De landen mogen alleen financiële verplichtingen aangaan als een rechtsgeldige begroting dat toelaat. De begroting is rechtsgeldig als deze voldoet aan de financiële normen van de Rft, zoals beoordeeld door de Cft.

Naast gevraagde en ongevraagde adviezen, heeft het Cft één instrument om daadwerkelijk in te grijpen, te weten een advies aan de rijksministerraad om een aanwijzing te geven aan de besturen van de landen. De rijksministerraad is niet gehouden het advies op te volgen. Een aanwijzing vindt plaats bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de minister van BZK, in overeenstemming met de conclusie van de rijksministerraad. Tegen een aanwijzing van de rijksministerraad kan het betreffende land kroonberoep instellen bij de Raad van State van het Koninkrijk.²⁹

In artikel 33 van de Rft zijn bepalingen opgenomen over de evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Iedere drie jaar wordt hierover op basis van een evaluatie een beslissing genomen. Tot nu toe hebben er drie evaluaties plaatsgevonden die geen aanleiding hebben gegeven tot beëindiging van het toezicht, zie Tabel 3.5. De evaluaties richtten zich in principe op alle (sub)leden van artikel 15 Rft, te weten de evenwicht- en rentelastennormcriteria, de begrotingsuitvoering, de begrotingsverantwoording en het financieel beheer.

Tabel 3.5 Overzicht conclusies evaluatie Rft

Jaar	Conclusie
2010-2014 ³⁰	Evaluatiecommissie kan niet tot het oordeel komen dat is voldaan aan de normen uit de Rft
2015-2018 ³¹	Er is niet voldaan aan de normen uit de Rft
2018-2020 ³²	Er is niet voldaan aan de normen uit de Rft

Bron: Evaluatiecommissies Rft

3.5 De protocollen Aruba-Nederland

De beschrijving in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving in de beleidsevaluatie van de protocollen Aruba-Nederland.³³

Aruba is sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk. Op 22 november 2018 kwamen Aruba en Nederland de protocollen overeen, die in januari 2022 met twee jaar werden verlengd tot en met 31 december 2023, of eerder, als het voorstel van rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) in werking treedt. Nederland en Aruba hebben in 2015

politiek en ambtelijk apparaat en een scheiding tussen beleid en uitvoering; het opstellen van een corporate governance code voor overheids-NV's, stichtingen en fondsen. De implementatieplannen bevatten gedetailleerde plannings- en begrotingen van middelen en mensen benodigd voor de uitvoering en de realisatie van activiteiten. De RMR heeft bijvoorbeeld in 2019 Curaçao een aanwijzing gegeven. Tegen deze aanwijzing is door Curaçao kroonberoep ingesteld.

²⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-573502.pdf>.

³⁰ <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2018/12/05/steunend-op-eigen-kracht-maar-met-de-wil-elkander-bij-te-staan/Steunend+op+eigen+kracht%2C+maar+met+de+wil+elkander+bij+te+staan.pdf>.

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/14/advies-evaluatiecommissie-2021-rijkswet-financieel-toezicht-curaçao-en-sint-maarten>.

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/14/advies-evaluatiecommissie-2021-rijkswet-financieel-toezicht-curaçao-en-sint-maarten>.

³³ Beleidsevaluatie protocollen Aruba-Nederland, EBA, 2024.

en 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën. De resultaten van deze protocollen zijn de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft).

De bestuurlijke afspraken tussen Aruba en Nederland van 2 mei 2015 vormen de basis voor het ontstaan van de protocollen.³⁴ De zorgelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba waren de aanleiding voor deze bestuurlijke afspraken. De schuldquote nam tussen 2010 en 2016 namelijk toe van 55 procent naar 78 procent van het bbp. Daarnaast bestond de wens om de schuldpositie af te bouwen, de overheidsfinanciën te verduurzamen, de financiële functie van Aruba te versterken en structureel financieel toezicht in te stellen. Hier konden de bestuurlijke afspraken bij helpen.

Het gevolg van de bestuurlijke afspraken is de LAft, die op 2 september 2015 in werking trad.³⁵ De LAft verwijst naar de bestuurlijke afspraken als 'de protocollen' en LAft regelt de instelling van het CAft. Op termijn dient er een Arubaanse Begrotingskamer te worden ingesteld, het CAft loopt hierop vooruit. Op termijn dient ook een duurzaam begrotingsevenwicht bereikt te worden. Net als de Rft regelt de LAft het toezicht door het CAft. Dit toezicht ziet op: financiële normen gericht op begrotingstekorten, de begroting, de uitvoering van de begroting en de rapportages daarover, verbetering van het financieel beheer, de aanwijzingsbevoegdheid van de rijksministerraad en het beroep tegen eventuele aanwijzingen.

In vervolg op de afspraken van mei 2015 kwamen Aruba en Nederland op 22 november 2018 de protocollen Aruba - Nederland 2019-2021 overeen.³⁶ De evaluatie van de protocollen zegt hierover: 'Aanleiding voor het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 (het Protocol uit 2018) was dat Aruba in 2017 en 2018 onvoldoende aan de normen van de LAft had voldaan en de schuldquote onhoudbaar was geworden. Aruba en Nederland spraken af het financieel toezicht met het doel duurzame overheidsfinanciën voort te zetten en stelden nieuwe normen vast.' De protocollen bevatten afspraken tussen beide landen over de 'inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba'.³⁷ Aanleiding hiervoor was dat Aruba in 2017 en 2018 niet had voldaan aan de normen in de LAft, dat Aruba en Nederland het financieel toezicht wensten voort te zetten en nieuwe normen vast te stellen, en dat Aruba het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021 en het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten had vastgesteld en deze integraal onderdeel zouden gaan uitmaken van de begroting van Aruba.

De protocollen Aruba-Nederland 2019-2021 bevatten onder meer de volgende afspraken:

- in 2019 bedraagt het financieringssaldo van de collectieve sector maximaal -0,5 procent, in 2020 minimaal 0,5 procent en vanaf 2021 minimaal 1 procent;
- de schuldquote daalt naar 70 procent bbp in 2027 en 50 procent bbp in 2039;
- een jaarlijkse nominale daling van de personeelslasten door middel van de implementatie van het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten met als ijkpunt AWG 479 miljoen per 1 januari 2019;
- evaluatie van de protocollen in 2021 en nadere afspraken over de evaluatie van het CAft;
- de mogelijkheid tot inschrijving van Nederland op openbare aanbestedingen van staatsobligaties van het Land Aruba blijft gelden;
- Aruba treft voorbereidingen voor een Begrotingskamer;

³⁴ Zie [Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba](#).

³⁵ Zie <https://rekenkamer.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/Wetten/Landsverordening-Aruba-Financieel-Toezicht-AB-2015-no.-39.pdf>.

³⁶ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-864801.pdf>.

³⁷ Zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181130/brief_regering_protocol_aruba/info.

- een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over 2020 en toewerken naar een goedkeurende accountantsverklaring;
- geen nieuwe *public private partnership*-verplichtingen tot en met 2021.

De begrotingsnormen uit de LAft gelden niet meer per 2018. Dit komt doordat de staten van Aruba niet akkoord zijn gegaan met de wijze waarop de LAft zou worden aangepast zoals de regeringen van Nederland en Aruba overeen waren gekomen. Dit is deels ondervangen door een tweede protocol tussen Nederland en Aruba, dat per 20 januari 2022 voor twee jaar is verlengd en zou eindigen op 31 december 2023. In dit tweede protocol was afgesproken dat Aruba de in de protocollen opgenomen normen in de LAft zou verwerken. Ook bevatten de financiële normen in het Protocol 2018 een ingroeimodel van initiële tekorten en een hoge schuldquote naar overschotten en op langere termijn een lage, houdbaar geachte schuldquote. De wijziging van de LAft is inmiddels door de staten van Aruba vastgesteld.

Nederland streeft er daarom naar om de begrotingsnormen in de LAft vast te leggen in een consensusrijkswet, zoals overeengekomen in september 2021 ten tijde van de covid-pandemie, waarbij de indiening van de RAft en de rijkswet COHO samen dienden te gaan.³⁸

Box 3.1 Verschillen LAft en Rft

De achterliggende filosofie van de LAft en de Rft is vergelijkbaar en verschillen in het instrumentarium en de gehanteerde normen. De LAft richt zich op het realiseren van schuldreductie en de Rft richt zich op het realiseren van een houdbare schuldpositie. De LAft en de Rft verschillen dan ook op een aantal punten. Hieronder benoemen we de belangrijkste verschillen.

- De LAft stuurt op het gerealiseerde financieringssaldo van de collectieve sector waardoor Aruba alleen mag lenen om leningen te herfinancieren.³⁹ De Rft maakt onderscheid tussen financiering van de gewone dienst en van de kapitaaldienst. Sint Maarten en Curaçao mogen niet lenen voor de gewone dienst, maar wel voor kapitaalinvesteringen.
- Rft richt zich op de begroting van Curaçao en Sint Maarten, terwijl de LAft zich richt op de collectieve sector van Aruba.
- De LAft is gericht op nominale schuldreductie en bevat de norm dat de schuldquote een verlaging laat zien naar 70 procent in 2027 en 50 procent van het bbp in 2039, in de Rft zijn de maximale rentelasten als percentage van bbp een norm.
- De wijze waarop tekortcompensatie is opgenomen in de LAft en de Rft verschilt. In de Rft is sprake van tekortcompensatie, in de LAft moeten overschotten deels gebruikt worden voor schuldreductie.
- De LAft kent geen lopende inschrijving, deze vormt wel onderdeel van de Rft. De mogelijkheid van inschrijving door Nederland op geldleningen van Aruba wordt wel genoemd in de afspraken rond de protocollen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.6 Liquiditeitsleningen vanwege de covid-pandemie

De beschrijving van de liquiditeitsleningen in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving van de beleidsevaluatie van de liquiditeitsleningen.⁴⁰

³⁸ Het voorstel voor rijkswet COHO is ingetrokken en vervang door de Onderlinge Regeling 'Samenwerking bij hervormingen'.

³⁹ Het financieringssaldo is het bedrag waarmee de staatsschuld stijgt bij een tekort of daalt bij een overschot.

⁴⁰ Evaluatie van de liquiditeitsleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, BZK, 2022.

Vanaf begin 2020 tot april 2022 hebben Sint Maarten, Curaçao en Aruba op basis van het hulp- en bijstandsartikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁴¹, een aantal leningen ontvangen om de gevolgen van de covid-pandemie voor de bevolking, het bedrijfsleven en de werkgelegenheid in die landen te beperken. De landen verkeerden door het wegvallen van de inkomsten uit het toerisme in acute liquiditeitsnood. In totaal heeft Nederland een bedrag van 1.031,6 miljoen euro verstrekt aan de landen.⁴²

Deze steun, voornamelijk in de vorm van *bulletleningen*⁴³, had tot doel de onmiddellijke financiële en sociaaleconomische impact van de pandemie te verzachten en was voorwaardelijk door middel van diverse voorwaardebrieven. Omdat de rente zeer laag was (voor Nederland was deze zelfs negatief) was de rente vastgesteld op nul procent. De achterliggende gedachte was daarbij dat de overheidsfinanciën van de landen de klap niet konden opvangen met grote negatieve gevolgen voor de economieën. Over de hoogte van de te verstrekken liquiditeitssteun en de daaraan gekoppelde voorwaarden werd ieder kwartaal na advies van het C(A)ft door de rijksministerraad een besluit genomen.

De beleidsevaluatie van de liquiditeitsleningen benoemt dat de landen voor de covid-pandemie gemiddeld genomen vanaf 2010 een oplopende overheidsschuldquote kenden. De evaluatie meldt dat de schuldquotes van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in 2010 respectievelijk 54,7 procent, 28,1 procent en 15,4 procent waren en in 2019 opliepen tot 72,9 procent, 54,7 procent en 39,5 procent. Deze ontwikkeling is overigens deels het gevolg van negatieve externe gebeurtenissen zoals orkanen, de Venezolaanse crisis en de sluiting van raffinaderijen.

Internationale organisaties (Wereldbank, IMF, OESO)⁴⁴ benadrukten de behoefte aan economische en financiële hervormingen in deze landen. De pandemie leidde tot aanzienlijke economische krimp in 2020 en verergerde de financiële problemen. Als reactie hierop drong het IMF opnieuw aan op hervormingen. Ook Nederland pleitte voor hervormingen, hetgeen resulteerde in voorwaarden voor verdere financiële steun. De economie in deze landen blijft kwetsbaar door hun sterke afhankelijkheid van toerisme, wat de pandemie een grotere impact op hun economieën en overheidsfinanciën geeft dan op meer gediversifieerde economieën zoals die van Europees Nederland.

Aan de liquiditeitssteun in de vorm van leningen worden sinds mei 2020 (de derde tranche liquiditeitssteun) voorwaarden gekoppeld in de vorm van landspakketten, die tot doel hebben de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van de landen te vergroten, zodat zij beter staat zijn om zelf externe schokken op te vangen. Voor de verstrekking van de derde en daaropvolgende tranches liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten is door de rijksministerraad onder meer als voorwaarde gesteld dat de landen instemmen met de rijkswet COHO, die strekt tot instelling van het COHO.

Het COHO zou als primaire doelen hebben het bevorderen van bestuurlijke hervormingen, het bereiken van duurzaam gezonde overheidsfinanciën en het versterken van de economische weerbaarheid in Aruba, Curaçao en

⁴¹ Dit artikel luidt: 'Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.', zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17/#Paragraaf3_Artikel36

⁴² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/17/evaluatie-van-de-liquiditeitsleningen-aan-aruba-curaçao-en-sint-maarten>, tabel 2.

⁴³ Een bulletlening is een lening of obligatie die aan het einde van de looptijd in één keer wordt afgelost.

⁴⁴ Zie onder meer IMF (Januari 2019), 'Article IV consultation Curaçao and Sint Maarten', IMF Country Report No. 19/23; IMF (Juni, 2019), 'Article IV consultation Aruba', IMF Country Report No. 19/148; Wereldbank, Verenigde Naties (2017), 'The Potential of the Blue Economy. Increasing Long-Term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries'; OECD, CAF, ECLAC/VN, Europese Commissie (2019), 'Latin American Economic Outlook 2019. Chapter 6 Special feature: Caribbean Small States'.

Sint Maarten, inclusief het waarborgen van rechtsstatelijke principes. De benodigde hervormingen om deze doelen te realiseren zijn vastgelegd in zogenaemde landspakketten.

Deze landspakketten zijn bilateraal overeengekomen tussen Nederland en elk van de drie Caribische landen op basis van artikel 38, lid 1, van het statuut. In deze landspakketten worden de belangrijkste onderwerpen, projecten, programma's en maatregelen op hoofdlijnen beschreven die moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de gestelde doelen.⁴⁵ De landspakketten bestaan elk uit acht thema's met bijbehorende doelstellingen en diverse onderliggende hervormingsmaatregelen.⁴⁶

De rijkswet COHO is later formeel ingetrokken⁴⁷ en vervangen door een onderlinge regeling waarmee de landen zich vastleggen voor meerdere jaren aan het uitvoeren van de hervormingen zoals die zijn vastgelegd in de landspakketten. Nederland committeert zich daarbij aan het bieden van ondersteuning met mensen en middelen. Deze ondersteuning is vormgegeven in de TWO. Ter ondersteuning van de landspakketten heeft de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) 35 miljoen euro beschikbaar. De TWO heeft in 2021 euro 10,55 mln. en in 2022 euro 14,2 mln. uitgegeven ten behoeve van de uitvoering van de landspakketten.⁴⁸

De onderhandelingen over de herfinanciering van de covid-leningen ter waarde van 1,17 mld. euro lopen sinds februari 2023. Op het moment van schrijven is er nog geen definitieve uitkomst. De leningen voor Curaçao en Sint Maarten zijn herzien, terwijl Aruba mogelijk nog volgt. Er is niet voor omzetting van de leningen in een gift gekozen. Nederland noemt hiervoor als argument dat dit 'een structureel negatief budgettaire effect (zou) hebben voor Nederland' en het 'geen recht [doet] aan de eigen verantwoordelijkheid die de regeringen van de eilanden dragen voor de staat van de economie en de landsbegroting.'⁴⁹

Aan Aruba is een langjarige herfinanciering van de lening verstrekt tegen een rente van 6,9 procent. Dit komt overeen met de rente die de markt naar verwachting zou vragen van landen met een vergelijkbare creditrating als Aruba. Mocht Aruba alsnog instemmen met een consensus-rijkswet voor financieel toezicht en deze in werking zijn getreden, dan komt het land ook in aanmerking voor een lagere rente van circa 3,4 procent.

Voor zowel Curaçao als Sint Maarten was het voor een langjarige herfinanciering nodig dat er een bestuurlijk akkoord moest liggen over een financieel realistisch en solide reddingsplan voor de noodlijdende pensioenverzekeraar ENNIA Caribe Leven N.V. omdat deze problemen een risico vormden voor de landsbegrotingen. Doel hiervan was een solvabele doorstart van ENNIA met een kapitaalinjectie. Er was overeenstemming over een leenovereenkomst en Sint Maarten had deze reeds ondertekend. Curaçao had de leenovereenkomst ook ondertekend, maar stelde drie voorwaarden. Nederland was akkoord met twee van de drie voorwaarden.⁵⁰ De omvang van de lening zou echter tot overschrijding van rentelastnorm in de Rft leiden. Er zijn

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36031 (R2161), nr. 4 [Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling. - Raad van State](#)

⁴⁶ De acht thema's zijn: A. financieel beheer, B. kosten en effectiviteit publieke sector, C. belastingen, D. financiële sector, E. economische hervormingen, F. zorg, G. onderwijs en H. versterken rechtsstaat.

⁴⁷ Zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230517/brief_regering_brief_houdende/info

⁴⁸ Dit betreft zowel financiering van projecten als kosten voor medewerkers van de TWO, andere Nederlandse vakdepartementen en experts die worden ingeleend of ingehuurd.

⁴⁹ Zie toetsingskader risicoregelingen <https://open.overheid.nl/documenten/701a2c52-a4e9-4f43-a30a-264991b09a5c/file>

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/11/kamerbrief-uitkomsten-herfinanciering-covidleningen-aruba-curaçao-en-sint-maarten>.

diverse opties⁵¹ verkend die echter niet tot overeenstemming leidden. De regering van Curaçao heeft daarna besloten om toch geen lening bij Nederland af te sluiten met betrekking tot ENNIA.

3.7 Incidentele leningen

De beschrijving in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving van de beleidsevaluatie van de incidentele leningen.⁵²

Lening aan Curaçao ter afwikkeling van de Girobank

Nederland heeft in 2021 een lening van ANG 170 miljoen (83,3 miljoen euro) verstrekt aan Curaçao ten behoeve van de afwikkeling van de Girobank. Deze lening had een rentepercentage van 0 procent en een looptijd van 16 jaar (2021-2037).⁵³ De Girobank, gevestigd op Curaçao, kende al jarenlang financiële problemen. Sinds eind 2013 zit de bank in een noodregeling, waarbij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) het bestuur van de bank overnam.⁵⁴ Tussen december 2013 en december 2019 heeft de CBCS een noodliquiditeit van ANF 267 miljoen aan de Girobank verstrekt, met alle activa als onderpand. Op 10 december 2019 heeft de CBCS echter een moratorium ingesteld bij de Girobank waardoor het maximaal te beschikken bedrag voor rekeninghouders bij de bank ANG 10 duizend was. Begin 2020 was er een private partij om de portefeuille goede leningen van de Girobank tegen een korting over te kopen, maar door de covid-pandemie stelde deze partij in augustus 2020 dit bod neerwaarts bij. Het nieuwe bod was te laag om voor een groot deel van de depositohouders terugbetaling te garanderen. Curaçao zou ook onevenredig veel moeten bijdragen aan de oplossing, wat het land in de precaire financiële situatie, verergerd door de covid-pandemie, niet kon dragen volgens het Cft.

De reden dat het Nederlandse kabinet overwoog de incidentele lening aan Curaçao te verstrekken is vanwege de ernstige problemen bij de Girobank en de mogelijke gevolgen van een ongecontroleerd faillissement. Een ongecontroleerd faillissement zou de volgende risico's met zich meebrengen:

- Het faillissement van de Girobank zou een ernstige bedreiging vormen voor zowel de financiële stabiliteit als de lokale economie van Curaçao. Ongeveer 15 procent van de bevolking van Curaçao, waaronder kleine, middelgrote en grote bedrijven en aan de overheid gerelateerde entiteiten, hield rekeningen aan bij de Girobank. Als Curaçao geen liquiditeit zou verschaffen aan de Girobank, zouden hoogstwaarschijnlijk alle schuldeisers hun geld verliezen. Dit zou aanzienlijke economische en financiële instabiliteit in het land veroorzaken en mogelijk zelfs sociale onrust teweegbrengen;
- Het faillissement van de Girobank zou niet beperkt blijven tot de bank zelf, maar zou ook bredere onzekerheid in de financiële sector van Curaçao kunnen veroorzaken. Dit komt deels door de omvang en daarmee systeemrelevantie van de Girobank en het feit dat de toezichthoudende rol van de CBCS sinds 2013 ontoereikend was gebleken om een ordelijke afwikkeling te waarborgen. Dit zou het vertrouwen in de toezichthouder en andere onder toezicht gestelde banken ernstig kunnen ondermijnen.

Om deze redenen besloot het Nederlandse kabinet een incidentele lening aan Curaçao te verstrekken voor de gewone dienst. De regering concludeerde dat deze lening noodzakelijk en verantwoord was gezien de situatie op

⁵¹ Onder meer het buiten de Rft plaatsen van de lening.

⁵² Evaluatie incidentele leningen, BZK, 2024.

⁵³ Kamerstukken II 2021/2022, 30985, nr. 59. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D35255>.

⁵⁴ De beschrijving in deze paragraaf is gebaseerd op [Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Lening aan Curaçao ten bate van gecontroleerd faillissement Girobank](#).

Curaçao. Het doel van het verstrekken van de lening was daarbij om de financiële stabiliteit te handhaven en ernstige economische gevolgen en sociale onrust te voorkomen.

De lening die door het Nederlandse kabinet aan Curaçao is verstrekt heeft de volgende kenmerken. Allereerst omvat het rentetarief van 0 procent een risicopremie vanwege het feit dat Nederland op dat moment een negatief rentetarief betaalde bij de uitgifte van nieuwe schuldtitels. Hoewel een rentetarief van 0 procent op het eerste gezicht wellicht niet marktconform lijkt, is dit gerechtvaardigd door de dreiging voor de financiële stabiliteit in Curaçao en de bijzondere statutaire relatie tussen de landen binnen het Koninkrijk.

Daarnaast is de duur van de lening afhankelijk van de inkomsten gegenereerd door de leningenportefeuille, met een maximale looptijd van 15 jaar. Het Agentschap van het ministerie van Financiën verstrekte de lening namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De uitvoeringskosten voor deze lening zijn vergelijkbaar met die van incidentele leningen en worden (deels) gedekt door het verschil tussen de financieringskosten voor Nederland en het rentepercentage op de lening aan Curaçao.

Eind 2020 is GI-RO Settlement Holding (GSH) opgericht om de leningenportefeuille van Girobank N.V. te beheren en terugbetalingen te innen. GSH functioneert daarbij als een onafhankelijke entiteit en staat onder toezicht van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. De geïnde bedragen moeten vervolgens door de overheid van Curaçao worden gebruikt om de lening van Nederland (deels) af te lossen. De jaarlijkse aflossingen op de lening zijn gebaseerd op het jaarlijkse kasresultaat van het voorgaande jaar dat GSH heeft gerealiseerd. De jaarrekening van GSH, inclusief het gerealiseerde kasresultaat, wordt uiterlijk op 1 juli van het daaropvolgende jaar vastgesteld en voorzien van een controleverklaring en accountantsrapport van bevindingen. De resultaten van de GSH zijn goed en als gevolg daarvan is inmiddels bijna ANG 100 mln. afgelost. De openstaande schuld bedraagt op dit moment ANG 72,0 mln.

Aan de lening is een aantal voorwaarden verbonden.⁵⁵ Ten eerste een onderzoek naar de gang van zaken bij de Girobank voorafgaand aan en tijdens de noodregeling. Een onafhankelijk bureau heeft in opdracht van de CBCS een feitenonderzoek en een vervolgonderzoek gedaan dat in juli 2023 is afgerond, maar niet openbaar is.⁵⁶ Ten tweede een doorlichting door het IMF van het financieel stelsel en het toezicht daarop. Dit onderzoek is in 2021 afgerond en is ook niet openbaar. Ten derde een advies over de werking van de monetaire unie tussen Curaçao en Sint Maarten. Het IMF heeft hierover in 2021 een notitie gepubliceerd, terwijl het CBCS er een position paper over gepubliceerd heeft.

Bovendien zal er een evaluatie van de lening plaatsvinden aan het einde van de maximale looptijd van 15 jaar. Daarnaast wordt er periodiek, met in ieder geval een beoordeling na vijf jaar, gekeken naar het beheer van de leningenportefeuille en de voortgang in de afhandeling van de Girobank. Deze evaluaties hebben als doel om vast te stellen of het initiële doel, namelijk de gecontroleerde afwikkeling van de Girobank en het handhaven van financiële stabiliteit, is gerealiseerd.

Er is geen begrotingsreserve voorzien voor de liquiditeitsleningen (dat wil zeggen dat de leningen niet op de rijksbegroting drukken) vanwege andere genomen risicobeperkende maatregelen en de eerdergenoemde risicopremie. De risicobeperkende maatregelen omvatten onder meer:

⁵⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/08/kamerbrief-over-toezegging-tz202309-053-girobank>

⁵⁶ Zie https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases_2023/20230727_pb2023_027_girobank_facts_documented_nl.pdf.

- Voorwaarden omtrent de terugbetaling en looptijd van de lening;
- De onafhankelijke waardering van de leningenportefeuille en professionele uitwinning hiervan;
- Een bevoorrechte crediteurspositie die de Nederlandse staat heeft bij Curaçao en het pandrecht op de leningenportefeuille van de GSH dat Curaçao verkrijgt;
- Het versterken van de governance van CBCS om zo het toezicht te verbeteren en op het doorlichten van de financiële sector en het toezichtbeleid zodat er een goed beeld is van de stand van de sector en het toezicht daarop;
- Onderzoek naar de houdbaarheid van de muntunie tussen Curaçao en Sint Maarten en het bestaansrecht van een eigen munt op Curaçao en Sint-Maarten, waarbij ook zal worden gekeken naar toekomstbestendige modellen voor de financiële sector.

Herfinanciering buitenlandse schuldverplichtingen Aruba

Nederland heeft rentelastverlichting aan Aruba aangeboden als onderdeel van een bredere overeenkomst tussen Nederland en Aruba. Deze rentelastverlichting is gebaseerd op de overeenkomst die is bereikt als onderdeel van de derde tranche liquiditeitssteun voor Aruba in 2020. Nederland, als partner binnen het Koninkrijk der Nederlanden, voelde de verantwoordelijkheid om Aruba te ondersteunen in deze moeilijke tijden. Dit wordt bevestigd door artikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat solidariteit binnen het Koninkrijk benadrukt.

De beslissing om een rentelastverlichting aan te bieden aan Aruba komt voort uit een combinatie van factoren die de financieel-economische situatie van Aruba hebben beïnvloed. Allereerst heeft Aruba al geruime tijd te maken met een stijgende schuldquote. Tussen 2010 en 2018 bedroeg de gemiddelde schuldquote 69,9 procent, wat aanzienlijk hoger is dan de kritieke grens van 55 procent die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) aanbeveelt voor de Caribische regio. Deze zorgelijke trend was al aan de gang voordat de covid-pandemie toesloeg. De impact van de covid-pandemie heeft de financiële problemen van Aruba verergerd. In 2020 steeg de schuldquote van Aruba naar 117 procent van het bbp.

Normaal gesproken wordt nieuw beleid geïmplementeerd nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft goedgekeurd. Omdat deze dringende maatregel in het belang van het Koninkrijk niet kon wachten op de formele goedkeuring van beide Kamers der Staten-Generaal, startte het kabinet de uitvoering van de maatregel. Hiermee werd voldaan aan de vereisten van artikel 2.27, lid 2 van de Comptabiliteitswet 2016.

Nederland heeft ingestemd met de herfinanciering van de schuldverplichtingen van Aruba tegen een lagere rente van 2,64 procent. Het vastgestelde rentetarief van 2,64 procent omvat een risicopremie: Nederland hanteert bij het verstrekken van deze financiële middelen een lager rentetarief dan bij de uitgifte van nieuwe schuldtitels. De herfinanciering omvat twee leningen. In 2021 was de lening euro 83,8 miljoen, en in 2022 was de lening euro 175,4 miljoen. Dit rentevoordeel was afgesproken in de onderlinge regeling die ten grondslag ligt aan het landspakket Aruba.^{57 58} De herfinanciering heeft een waarde van AWG 523,1 miljoen.

De looptijd van de leningen bedraagt zeven jaar, beginnend in 2021 of 2022, afhankelijk van het specifieke leningdeel. Gedurende de eerste vier jaar van de lening zijn er geen aflossingen verschuldigd. Na deze initiële periode geldt een halfjaarlijkse aflossingstermijn van 1/11 deel van de hoofdsom. Deze termijn van zeven jaar is

⁵⁷ Kamerstukken || 2022/2023, 30360 IV, nr. 1. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230517/jaarverslag_koninkrijksrelaties_en/document3/f=/vm34gzago0xl.pdf.

⁵⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 30985, nr. 59. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D35255>.

gekozen om te voorkomen dat er in de toekomst een piek in aflossingen ontstaat en komt overeen met het bestaande aflossingsprofiel van het land Aruba. Deze structuur is ook in lijn met eerdere externe leningen die Aruba heeft aangetrokken.

Wat betreft de risicovoorziening is er geen begrotingsreserve voorzien voor eventuele schade die zou kunnen ontstaan. In plaats daarvan wordt de besluitvorming over de dekking van eventuele schade uitgevoerd door de staatssecretaris van BZK. De uitvoering van de rentelastverlichting wordt verzorgd door het ministerie van BZK, en de bijbehorende uitvoeringskosten zijn minimaal en worden opgenomen in de reguliere apparaatskosten.

Tot slot zal de regeling worden geëvalueerd in het jaar waarin de laatste aflossingstermijn van de lening plaatsvindt. Dit evaluatieproces is ontworpen om de effectiviteit van de regeling te beoordelen. De relevante informatie die daarvoor nodig is, zal zorgvuldig worden verzameld en geanalyseerd om een degelijke evaluatie te waarborgen.⁵⁹

3.8 Garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma

De beschrijving in deze sectie is deels gebaseerd op de beschrijving in de beleidsevaluatie van de garantie voor het riolerings- en waterzuiveringsprogramma.⁶⁰

De garantie Europees ontwikkelingsfonds betreft niet direct een instrument dat bijdraagt aan de financiering van een land. De garantie is specifiek gericht op financiering van het riolerings- en waterzuiveringsprogramma op Bonaire en richt zich dus op het realiseren van fysieke infrastructuur, terwijl de andere instrumenten zich primair richten op aspecten van financiering van de landen. Het is bij artikel 5 in de categorie financiële zekerheden ondergebracht omdat het een garantie betreft en in die zin een financieel instrument is.

In 2009 heeft de Europese Commissie (EC) vanuit het 9de Europees Ontwikkelingsfonds (2000 – 2007) subsidies verleend aan de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) voor onder meer de uitvoering van het riolerings- en waterzuiveringsprogramma (hierna RZWI) op Bonaire.⁶¹ Oorspronkelijk betrof de financieringsovereenkomst een bedrag van euro 19,062 mln. Het project is gestart ter bescherming van de koraalriffen Bonaire, omdat voorheen het rioolwater rechtsreeks de grond in liep, waardoor het vervuilde water uiteindelijk uitvloeide in open zee. Het project omvat de constructie, installatie en ingebruikname van een afvalwaterzuiveringsinstallatie en een irrigatiesysteem ten behoeve van de zuidelijke kustzone van Bonaire, vanaf Hato tot en met Belnem. De overeenkomst met de EC vereist directievoering en toezicht op de bouw van de rioolleiding, zes rioolgemaal, een (hoofd)rioolgemaal en een afvalwaterzuiveringsinstallatie.

De EC vereiste dat SONA een financiële garantie moest verstrekken, die vervangen kon worden door een comfort letter van de Nederlandse regering. BZK heeft bij de start van het project deze comfort letter verstrekt. Het project

⁵⁹ Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid: inzake de rentelastverlichting aan Aruba in 2021 en 2022. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6e572f66-7d70-4ca1-9cd2-c9000ebf3e45/1/pdf/toetsingskader-risicoregelingen-inzake-de-rentelastverlichting-aan-aruba-in-2021-en-2022.pdf>. Het totaal aan verstrekte leningen onder artikel 5 bedraagt per 1 augustus 2.698,3 mln. euro. Hiervan is 1.529,3 mln. euro leningen aan Curaçao, 373,6 mln. euro leningen aan Sint Maarten en 704,1 mln. euro leningen aan Aruba verstrekt, zie <https://www.rijksfinancien.nl/memorieu-van-toelichting/2024/OWB/IV/onderdeel/2110538>

⁶⁰ Evaluatie Garantie voor het riolerings- en waterzuiveringsprogramma op Bonaire, BZK, 2024.

⁶¹ Zie de beoordeling van de verlenging van de garantie conform het toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D07385>.

is opgeleverd in 2014 met vertraging. Om alsnog de afronding van het project te faciliteren werd de Nederlandse garantstelling op 30 juni 2015 verlengd voor een periode van twee jaar (tot 30 juni 2017). De garantstelling is daarna nogmaals verlengd tot 30 juni 2019. De bestaande risicoregeling is daarna nogmaals met drie jaar verlengd vanaf 1 juli 2019, waarbij de garantstelling is teruggebracht naar 1,876 mln. euro omdat in 2017 door SONA is vastgesteld dat het project voor 89,55 procent is afgerond.

Op basis van de informatie in het toetsingskader van risicoregelingen rijksoverheid komen we tot de volgende twee doelen van de aangepaste garantstelling na 2019:

1. Doelmatige wijze van garantstelling via een overheidsgarantie (een garantstelling via de private markt is, als dit al haalbaar zou zijn, kostbaarder en daarmee minder doelmatig);
2. Tot afronding van het project komen;
3. Aanspraak van de EC op de garantstelling voorkomen.

Op 12 mei 2022 is het eindrapport van SONA gepubliceerd en het project afgerond. De EC heeft nog wel een vordering ingesteld omdat er discussie is over de vraag of specifieke kosten onder de subsidie zouden vallen, waartegen SONA op 14 juni 2022 een verzoek tot kwijtschelding van deze vordering heeft ingediend.⁶²

⁶² Het is niet bekend wat op dit moment de status is van dit verzoek

4 Overzicht evaluaties

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen uit de RPE aan de orde:

- RPE8 Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- RPE9 Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- RPE10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Alle beleidsinstrumenten die onder artikel 5 vallen (de schuldsanering, de Rft, de Protocolen Aruba-Nederland, de liquiditeitsleningen, de incidentele leningen en de garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire) zijn geëvalueerd als input voor deze doorlichting. De onderliggende evaluaties hebben op basis van deskresearch en interviews met betrokken partijen plaatsgevonden. Kwantitatieve analyse speelde een beperkte rol in de evaluaties, waarbij wel geprobeerd is om de gevolgen van maatregelen voor de schuldenniveaus op basis van een modelmatige analyse door te rekenen. Dit ligt in de aard van de beleidsinstrumenten, waarbij de gerealiseerde output te kwantificeren is, maar de outcome en impact veelal niet. De gerealiseerde outputs kunnen dus alleen op indirecte wijze met de inzet van het beleidsinstrument in verband worden gebracht. Daarom bevatten de evaluaties voornamelijk kwalitatieve duiding bij de werking van de beleidsinstrumenten en beperkte kwantitatieve analyse. Wel bevatten de evaluaties veelal relevante data om doelrealisatie op directe doelen vast te stellen. In alle evaluaties is een beleidstheorie opgesteld om als basis te dienen voor de evaluaties. Dit heeft bijgedragen aan de onderlinge vergelijkbaarheid van de evaluaties.

De evaluaties bevatten veelal een oordeel over:

1. **Doelrealisatie:** de mate waarin de nagestreefde doelen zijn bereikt, los van het gevoerde beleid;
2. **Doeltreffendheid:** de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van de nagestreefde doelen;
3. **Doelmatigheid:** de mate waarin deze bijdrage op een efficiënte wijze is gerealiseerd.

In het algemeen is doelrealisatie makkelijker vast te stellen dan doeltreffendheid of doelmatigheid. Vaststellen van doeltreffendheid is voor directe beleidsdoelen goeddeels mogelijk, ook zonder kwantitatieve analyse, als een doel toetsbaar is en direct gekoppeld aan beleid. Voor maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen is het vaak veel moeilijker om vast te stellen of ze dankzij beleid gerealiseerd zijn, ofwel omdat ze moeilijk meetbaar zijn, ofwel omdat andere factoren een belangrijk effect kunnen hebben op een doel. Een analyse van doelmatigheid vindt in de regel plaats door na te gaan of ander beleid efficiënter had kunnen zijn en of er sprake is van neveneffecten die ten koste gaan van doelmatigheid.

4.1 Evaluatie Schuldsanering

Algemeen

De evaluatie van de schuldsanering is uitgevoerd door Economisch Bureau Amsterdam in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek. De beleidstheorie voor de schuldsanering onderscheidt vijf beoogde directe beleidsdoelen, vier beoogde maatschappelijke effecten en drie beoogde langetermijngevolgen. De evaluatie

analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor al deze directe beleidsdoelen, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De doeltreffendheid is daarbij apart beoordeeld voor Curaçao en voor Sint Maarten omdat deze verschilt voor de twee landen. De doelmatigheid is voor Curaçao en voor Sint Maarten wel gezamenlijk beoordeeld omdat deze voor de landen identiek is. De bijbehorende beleidstheorie van de schuldsanering zoals die te vinden is in de evaluatie is weergegeven in appendix C. De scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn eveneens te vinden in bijlage C. In de beleidstheorie zijn de doelen genummerd, de vijf beoogde directe beleidsdoelen als C.1-C.5, de vier beoogde maatschappelijke effecten als D.1-D.4, en drie beoogde langetermijngevolgen als E.1-E.3. In alle beleidstheorieën in dit rapport zal deze nummering worden aangehouden. In de beschrijving van de overige evaluaties zullen we ook naar lettercodes verwijzen.

De evaluatie zet de volgende methoden in om tot een conclusie te komen:

1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van de schuldsanering is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
2. **Interviews.** Met betrokken partijen uit Nederland en op Curaçao, Sint Maarten en Aruba zijn gesprekken gevoerd om tot een oordeel over doeltreffendheid te komen;
3. **Deskresearch.** De context en de beleidstheorie zijn in beeld gebracht op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, Kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.;
4. **Empirische analyse.**⁶³ De toetsing op doeltreffendheid vindt plaats door voor de directe beleidsdoelen na te gaan of doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Deze stap is voor een aantal doelen empirisch te onderbouwen omdat zichtbaar is of een doel wel of niet is gerealiseerd. Dit betekent echter nog niet dat het doel is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Dit is beoordeeld op basis van interviews, een feitenanalyse en een modelanalyse;
5. **Kwantitatieve analyse.** Daarnaast is aan de hand van een kasstromenmodel een analyse gemaakt van het effect van steunmaatregelen op de hoogte van de schuldenniveaus van landen. Dit is gedaan voor de schuldsanering en (waar relevant) voor de Rft. Het effect van financieel toezicht is niet te kwantificeren.

Bij de beoogde directe beleidsresultaten (C.1 tot en met C.5) en een deel van de maatschappelijke effecten (D.1 en D.2) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Bij de overige beoogde maatschappelijke effecten (D.3 en D.4) en de beoogde langetermijngevolgen (E.1 tot en met E.3) is dit niet het geval omdat er naast de schuldsanering ook andere factoren zijn die van invloed zijn waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. Ook zijn de beoogde langetermijngevolgen moeilijk te kwantificeren, hetgeen een analyse van mogelijke causale effecten nog lastiger maakt.

Concluderend heeft de evaluatie gegeven de mogelijkheden om een data-gedreven kwantitatieve analyse te doen, maximaal gebruikgemaakt van deze mogelijkheden om na te gaan of de doelen gerealiseerd zijn en of sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij is met name op de directe beleidsresultaten ook sprake van een causale relatie aangezien het direct observeerbare uitkomsten van de inzet van het beleidsinstrument betreft.

⁶³ Merk op dat met empirische analyse niet wordt bedoeld een econometrische causaliteitsanalyse, maar dat dit ook kan inhouden een analyse van doelrealisatie op basis van data.

Resultaten uit het evaluatierapport

De evaluatie van de schuldsanering komt op basis van een meer gedetailleerde analyse van de doelen uit de beleidstheorie zoals weergegeven in bijlage C tot overkoepelende conclusies over doelrealisatie en doeltreffendheid over directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De overkoepelende conclusies voor doelrealisatie en doeltreffendheid zijn voor Curaçao weergegeven in Tabel 4.1 en voor Sint Maarten in Tabel 4.2.

Het beeld dat naar voren komt is dat de schuldsanering voor beide landen doeltreffend geweest als het gaat om de beoogde directe resultaten: deze zijn vrijwel geheel gerealiseerd. De uitzondering betreft daarbij niet-volledig gebruik door Curaçao en Sint Maarten van de mogelijkheid tot sanering van de betalingsachterstanden. Dit subdoel is beperkt gerealiseerd en daarmee beperkt doeltreffend. Een ruimere openingsperiode van het loket en/of aanvullende technische ondersteuning hadden kunnen resulteren in een groter gesaneerd deel van de betalingsachterstanden

Voor de maatschappelijke effecten is er ondanks het ontbreken van doelrealisatie toch sprake van beperkte doeltreffendheid van het instrument. Dit is te begrijpen vanuit het perspectief dat de uitkomsten op sommige doelen in afwezigheid van het instrument met grote waarschijnlijkheid slechter waren geweest dan met het instrument. De doelrealisatie is beperkt omdat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld. De evaluatie verwijst hierbij naar het financieel beheer dat nog niet op orde was en waarvan ten onrechte werd aangenomen dat dit tijdig op orde zou worden gebracht. Ook zijn de economische hervormingen die nodig waren voor een blijvend gezonde financiële positie niet gerealiseerd of geïmplementeerd.

Ook wat betreft de langetermijngevolgen maakt de evaluatie duidelijk dat de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid beperkt zijn gerealiseerd doordat essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde langetermijndoelstellingen, niet zijn vervuld. Het beeld wat betreft de langetermijngevolgen is daarbij minder positief voor Curaçao dan voor Sint Maarten. De evaluatie zegt hierover: 'De schuld van Curaçao heeft zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld terwijl die van Sint Maarten houdbaar is gebleven. De economie van Sint Maarten is veerkrachtiger gebleken en heeft zich gunstiger ontwikkeld dan die van Curaçao. De beoogde langetermijngevolgen zijn voor Sint Maarten meer in beeld gekomen – en de doelmatigheid van de schuldsanering is daarmee voor het land hoger – dan voor Curaçao.'

Tabel 4.1 Conclusies uit het evaluatierapport over doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Curaçao

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Gerealiseerd	Doeltreffend	De beoogde directe beleidsresultaten zijn vrijwel geheel bereikt.
Maatschappelijke effecten	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend	Hoewel de doelrealisatie beperkt is doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld, leverde de schuldsanering een belangrijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven.
Lange-termijngevolgen	Niet of beperkt gerealiseerd	Niet of beperkt doeltreffend	De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de schuldsanering is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
			financiële positie van Curaçao. Ten tijde van de schuldsanering was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Tabel 4.2 Conclusies uit het evaluatierapport over doeltreffendheid schuldsanering Sint Maarten

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid ⁶⁴	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Gerealiseerd	Doeltreffend	De beoogde directe beleidsresultaten zijn vrijwel geheel bereikt. Dit is toe te rekenen aan de schuldsanering.
Maatschappelijke effecten	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend	De schuldsanering leverde een belangrijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven. De beoogde maatschappelijke effecten zijn beperkt bereikt doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld.
Lange-termijngevolgen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend	De overheidsschuld heeft zich tussen 2010 en 2023 op een houdbare wijze ontwikkeld. Er was sprake van gunstige economische ontwikkeling, maar dit vertaalde zich slechts in beperkte mate in sociale ontwikkeling. Met de schuldsanering is een bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen, maar de effectiviteit ervan is beperkt door het uitblijven van investeringen en hervormingen.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Wat betreft de doelmatigheid van de schuldsanering Curaçao en Sint Maarten is het beeld als weergegeven in Tabel 4.3. De conclusie is dat de uitvoering doelmatig was en dat specifieke beleidskeuzes de doelmatigheid hebben verhoogd, te weten:

1. De overname door Nederland van de niet-gesaneerde schulden, waarmee een ongelijke behandeling van houders van de schuldtitels en een complexe en onevenwichtige verdeling van schuldtitels met verschillende looptijden en rentes werd vermeden;
2. De sanering van de betalingsachterstanden, hoewel deze niet volledig zijn gerealiseerd;
3. De beslissing om reeds voor de staatkundige hervormingen van 2010 tijdelijk financieel toezicht in te stellen.

Tegelijkertijd spelen hier ook de eerdergenoemde punten dat de doelmatigheid is verlaagd door het niet vervuld zijn van belangrijke andere randvoorwaarden voor gezonde en houdbare overheidsfinanciën, voor structurele sociaaleconomische ontwikkeling en voor bevorderde autonomie. Deze randvoorwaarden bestaan uit hervormingen op sociaaleconomisch terrein en verbetering van het financieel beheer.

⁶⁴ Merk op dat C.5 en D.4 niet worden meegenomen in dit oordeel

Tabel 4.3 Conclusies uit het evaluatierapport over doelmatigheid schuldsanering Curaçao en Sint Maarten

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Doelmatig	Met minder financiële middelen hadden niet dezelfde beoogde directe beleidsresultaten kunnen worden bereikt. Er zijn voorafgaand aan de schuldsanering keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd: de overname door Nederland van de niet-gesaneerde schulden en de sanering van de betalingsachterstanden en de instelling van het tijdelijk financieel toezicht voorafgaand aan de schuldsanering. Ook heeft de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Curaçao en Sint Maarten gezorgd voor een versterkt effect van de schuldsanering.
Beleid	Beperkt doelmatig	De schuldsanering heeft weliswaar de schulden van Curaçao en Sint Maarten substantieel verlaagd, maar de hervorming van de economieën van Curaçao en Sint Maarten is niet gerealiseerd, waardoor de landen kwetsbaar bleven voor externe schokken en er geen sprake was van gerevitaliseerde economieën die zich evenwichtig ontwikkelden, zoals was beoogd. De schuldsanering was een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor een gezonde financiële startpositie. Het uitblijven van hervormingen bij aanvang van de staatkundige hervormingen, maar ook in de jaren daarna, is ten koste gegaan van de beoogde gezonde financiële startpositie.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

Een belangrijke algemene conclusie en aanbeveling van de evaluatie luidt dat bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten de relatie tussen gezonde overheidsfinanciën en structurele sociaaleconomische ontwikkeling expliciet dient te worden meegewogen. Afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën moeten worden voorzien van afspraken over randvoorwaarden op het terrein van verbetering van het financieel beheer en de wijze waarop deze nagekomen worden. Het evaluatierapport doet geen aanbevelingen over de wijze waarop borging van nakomen vormgegeven zou kunnen worden.

Belangrijk om op te merken is dat de conclusies met betrekking tot de benodigde randvoorwaarden zijn terug te voeren op reeds lang bestaande inzichten. Belangrijke oorzaken van de schuldenproblematiek van Aruba en de toenmalige Nederlandse Antillen zijn reeds geïdentificeerd in de rapporten van de commissie Van Lennep (1996)⁶⁵ en de commissie Schuldenproblematiek (2003).⁶⁶ De rapporten constateerden dat deze was toe te schrijven aan externe schokken en uitblijvende economische hervormingen.

4.2 Evaluatie Rft

Algemeen

De evaluatie is uitgevoerd door Economisch Bureau Amsterdam in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek. De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidstheorie onderscheidt vijf beoogde directe beleidsdoelen (C.1-C.5), twee beoogde maatschappelijke effecten (D.1-D.2), en drie beoogde langetermijnevolgen (E.1-E.3). De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor al deze directe beleidsdoelen, maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen. De doeltreffendheid is daarbij apart beoordeeld voor Curaçao en voor Sint Maarten omdat deze verschilt voor de twee

⁶⁵ Schuld of toekomst: rapport van de tripartiete Commissie (van Lennep) Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba, zie ook <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25222-1.pdf>.

⁶⁶ Zie https://cbcs.spin-cdn.com/media/research_by_external/20190429_rapport_commissie_schuldenproblematiek.pdf.

landen. De doelmatigheid is voor Curaçao en voor Sint Maarten wel gezamenlijk beoordeeld omdat deze voor de eilanden identiek is. De beleidstheorie en de scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn weergegeven in bijlage C.

De evaluatie is gebaseerd op de volgende methoden:

1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van de Rft is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
2. **Interviews.** Met betrokken partijen vanuit Nederland en de landen hebben interviews plaatsgevonden om tot een oordeel over doeltreffendheid te komen;
3. **Deskresearch.** De context en de beleidstheorie zijn in beeld gebracht op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, Kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.;
4. **Empirische analyse.** De toetsing op doeltreffendheid vindt plaats enerzijds door voor de directe beleidsdoelen na te gaan of doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Deze stap is voor een aantal doelen empirisch te onderbouwen omdat zichtbaar is of een doel wel of niet is gerealiseerd. Dit betekent echter nog niet dat het doel is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Dit is beoordeeld op basis van interviews, een feitenanalyse en een modelanalyse;
5. **Kwantitatieve analyse.** Daarnaast is aan de hand van een kasstromenmodel een analyse gemaakt van het effect van steunmaatregelen op de hoogte van de schuldenniveaus van landen. Dit is gedaan voor zowel de lopende inschrijving en (waar relevant) de schuldsanering. Het effect van financieel toezicht is niet te kwantificeren.

Bij de beoogde directe beleidsresultaten (C.1 tot en met C.5) en een deel van de maatschappelijke effecten (D.1 en D.2) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Bij de overige beoogde maatschappelijke effecten (D.3 en D.4) en de beoogde langetermijngevolgen (E.1 tot en met E.3) is dit niet het geval omdat er naast de schuldsanering ook andere factoren zijn die van invloed zijn en waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. Ook zijn de beoogde langetermijngevolgen moeilijk te kwantificeren, hetgeen een analyse van mogelijke causale effecten nog lastiger maakt.

Concluderend heeft de evaluatie gegeven de mogelijkheden om een data-gedreven kwantitatieve analyse te doen, maximaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden om na te gaan of de doelen gerealiseerd zijn en of sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij is met name op de directe beleidsresultaten ook sprake van een causale relatie aangezien het direct observeerbare uitkomsten van de inzet van het beleidsinstrument betreft.

Resultaten uit het evaluatierapport

De evaluatie van de Rft komt op basis van een meer gedetailleerde analyse van de doelen uit de beleidstheorie zoals weergegeven in bijlage C tot overkoepelende conclusies over doelrealisatie en doeltreffendheid over directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De overkoepelende conclusies voor doelrealisatie en doeltreffendheid zijn voor Curaçao weergegeven in Tabel 4.4 en voor Sint Maarten in Tabel 4.5.

Het beeld voor de directe beleidsdoelen is dat voor beide landen de Rft beperkt doeltreffend is. Alleen de lopende inschrijving is volledig gerealiseerd en doeltreffend. Het gunstige effect van de lopende inschrijving op de schuldquote is substantieel. Op de andere punten is sprake van beperkte doeltreffendheid. Dit is gerelateerd aan het niet voldoen aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15, het niet (Sint Maarten) of slechts gedeeltelijk

(Curaçao) compenseren van de overschrijdingen van de rentelastnorm, de geen (Sint Maarten) of beperkte tijdige adequate verantwoording van de uitvoering van de begroting en de niet gerealiseerde (Curaçao) of beperkt gerealiseerde (Sint Maarten) verbeteringen op het vlak van financieel beheer conform de implementatieplannen.

Voor de maatschappelijke effecten is het beeld dat dit niet gerealiseerd is en dat het beleidsinstrument hier ook niet doeltreffend was. De Rft is niet overbodig, zoals blijkt uit de evaluaties in 2015, 2018 en 2021 door de evaluatiecommissies, door de zorgelijke ontwikkeling van de schuldquote voor Curaçao en het onvoldoende realiseren van verbeteringen in het financieel beheer voor zowel Curaçao als Sint Maarten.

Met betrekking tot de langetermijneffecten is de beleidsinspanning beperkt doeltreffend (Curaçao) dan wel beperkt doeltreffend tot doeltreffend (Sint Maarten). Het verschil tussen de twee landen zit vooral in de verschillende scores op het vlak van houdbare overheidsfinanciën en de structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Deze verschillende scores zijn terug te voeren op de relatief gunstiger ontwikkeling van de staatsschuld en de betere economische prestaties van Sint Maarten. Bij beide landen speelt weer dat er geen wezenlijke verbetering is gerealiseerd in het financieel beheer. Ook zijn er verschillen in uitgangspositie tussen Curaçao en Sint Maarten, omdat Sint Maarten nog niet over een volledig overheidsapparaat beschikte en de mate waarin het financieel beheer is verbeterd ten opzichte van die startpositie.

Een algemene kanttekening die de evaluatie maakt is dat de normen van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie in de Rft procyclisch kunnen werken. De automatische stabilisatoren (belastingen, sociale uitgaven) lopen via de gewone dienst, wat tot gevolg kan hebben dat er in economisch slechte tijden extra bezuinigd moet worden door de overheid om aan de normen van de Rft te voldoen.

Verder wijst de evaluatie op de volgende aandachtspunten:

- De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Rft en het financieel toezicht worden beperkt vanwege het uitblijven van verbetering in het financieel beheer en vanwege het uitblijven van structurele economische hervormingen (waaronder institutionele versterkingen). De inputs en activiteiten op het vlak van financieel beheer hebben niet tot nauwelijks geleid tot verbetering van het financieel beheer;
- Er is onduidelijkheid over de interpretatie van de Rft op diverse punten. Dit leidt tot discussies tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten en het Cft;
- Een bijzonder regime voor extreme schokken kan bijdragen aan een hogere doelmatigheid van de Rft, die ontworpen is met 'normale' economische omstandigheden in het achterhoofd.

Tabel 4.4 Conclusies uit het evaluatierapport over doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend	De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de rijksministerraad vanaf geweken. De begrotingen voldeden echter beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. Hoewel Curaçao tussen 2012 en 2016 tekorten compenseerde, was er al voor de covid-pandemie sprake van een gecumuleerd tekort dat gecompenseerd diende te worden. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Curaçao in 2022 ceteris paribus 20 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder lopende inschrijving. Curaçao heeft de begroting voor zover bekend altijd te laat ingediend, maar meestal minder dan een maand na de deadline. De vierde uitvoeringsrapportage is strikt genomen één keer op tijd ingediend, maar in de meeste gevallen minder dan een week te

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Maatschappelijke effecten	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend	laat. Het financieel beheer van Curaçao is zwak en sinds 2010 is er nauwelijks sprake is van verbetering. De evaluaties door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021 oordelen dat het financieel toezicht niet overbodig is. Naast dat Curaçao niet structureel voldoet aan de normen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. Frequente gerealiseerde tekorten in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling resulteerden erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde naar een niveau boven de kritische grenswaardes die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert.
Lange-termijn-gevolgen	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend	Zonder lopende inschrijving zou de schuldquote van Curaçao circa 20 procentpunt hoger uitvallen. Ook is het algemene beeld dat de overheidsfinanciën van Curaçao er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze door een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten. Dit was ten tijde van de instelling van het financieel toezicht te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarbij is er geen wezenlijke verbetering gerealiseerd in het financieel beheer. Zonder de Rft had de economie zich echter ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de normen van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie in de Rft procyclisch werken. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het Cft bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Tabel 4.5 Conclusies uit het evaluatierapport over doeltreffendheid Rft Sint Maarten

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend	De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de rijksministerraad vanaf geweken. De begrotingen voldeden echter niet tot beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. Ook buiten de jaren waarin sprake was van externe schokken, realiseerde Sint Maarten netto een cumulatief tekort. De vastgestelde begroting is voor zover bekend nooit op tijd ingediend. De vierde uitvoeringsrapportage is één keer op tijd ingediend. De lopende inschrijving door Nederland op leningen van Sint Maarten is wel gerealiseerd. Zonder de lopende inschrijving zou de schuldquote van Sint Maarten in 2022 ceteris paribus 16 procentpunt hoger uitvallen. Het financieel beheer van Sint Maarten is nog steeds zwak, maar er is sprake van beperkte verbetering.
Maatschappelijke effecten	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend	De evaluaties door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021 oordeelden dat het financieel toezicht niet overbodig is. Hoewel de schuldquote zich houdbaar ontwikkelde, is geen sprake van deugdelijk begrotingsbeleid noch van ordentelijk financieel beheer.
Lange-termijn-gevolgen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend tot doeltreffend	De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van Sint Maarten. Zonder de Rft had de economie zich ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van andere productieve

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
			publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de financiële normen van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. Het toezicht en de adviezen van het Cft leveren een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economische beleid in brede zin. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Wat betreft de doelmatigheid van de Rft voor Curaçao en Sint Maarten is het beeld als weergegeven in Tabel 4.6.

Tabel 4.6 Conclusies uit het evaluatierapport over doelmatigheid Rft Curaçao en Sint Maarten

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Beperkt doelmatig	Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is beperkt voldaan aan de financiële normen en aan tekortcompensatie en er is weinig verbetering van het financieel beheer. Wel is er door Nederland lopend ingeschreven op leningen, met een navenant financieel voordeel voor Curaçao en Sint Maarten. Vooral het uitblijven van wezenlijke verbeteringen van het financieel beheer maakt de doelmatigheid in de uitvoering van de Rft beperkt. De inputs en activiteiten op dit terrein die de afgelopen dertien jaar zijn ingezet en ondernomen, hebben niet of onvoldoende geleid tot verbetering. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de mate waarin de andere beoogde directe beleidsresultaten zijn gerealiseerd, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.
Beleid	Beperkt doelmatig	De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege het uitblijven van verbetering in het financieel beheer en vanwege het uitblijven van structurele economische hervormingen (waaronder institutionele versterkingen). Wanneer meer bereikt was in de verbetering van het financieel beheer, hadden, met dezelfde inzet van middelen, meer van de directe beleidsdoelen van de Rft kunnen worden bereikt en was realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen. Gegeven de activiteiten en ingezette middelen gemoeid met de Rft had de doelmatigheid van het beleid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda en de versterking van instituties. Meer nadruk op de implementatie van de plannen ter verbetering van het financieel beheer en meer aandacht voor de implementatie van de sociaaleconomische hervormingsagenda hadden tot een hogere doelmatigheid van het beleid van de Rft geleid.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

De evaluatie wijst op een aantal mogelijke verbeterpunten in de Rft:

- Explicitering van de wijze van toepassing van bepalingen in de Rft, te weten:
 - De condities waaronder wel en niet mag worden geleend (artikel 16, lid 4 en 5 van de Rft);
 - De definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen (artikel 25, lid 1 van de Rft);
 - De reikwijdte van de lopende inschrijving;
 - De wijze waarop tekortcompensatie plaats dient te vinden, in het bijzonder waar het gaat om tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen;

- Meer nadruk op een meerjarig perspectief, met langetermijnnormen zoals een schuldanker;
- Een bijzonder regime voor externe schokken, waarbij binnen het bestaande kader een nadere uitleg c.q. uitwerking van artikel 25 van de Rft wordt gegeven en een normenkader wordt ontworpen dat geldt gedurende perioden van externe schokken;
- Meer aandacht voor de randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde langetermijngevolgen. Deze randvoorwaarden zien toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer.

De evaluatie benoemt verder dat openbaarmaking van de adviezen van het Cft tot het geven van een aanwijzing kan bijdragen aan hogere effectiviteit en doelmatigheid doordat het meer transparantie biedt met betrekking tot de onderdelen van de adviezen van het Cft die zien op maatregelen die structureel bijdragen aan het verbeteren van de overheidsfinanciën.

Tot slot benoemt de evaluatie dat een andere vormgeving van de leningen in het kader van de lopende inschrijving (leningen met een jaarlijkse aflossingsverplichting in plaats van bulletleningen) kan bijdragen aan een grotere financiële discipline en dat herfinanciering van de covid-leningen via de lopende inschrijving tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën - en daarmee tot hogere doelmatigheid - zou hebben geleid dan de huidige vorm van herfinanciering.

4.3 Evaluatie Protocollen Aruba-Nederland

Algemeen

De evaluatie is uitgevoerd door Economisch Bureau Amsterdam in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek. Belangrijk punt bij de evaluatie is dat het de evaluatie van de protocollen betreft, maar dat deze niet los gezien kan worden van de LAft en het CAft. De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidstheorie onderscheidt tien directe beleidsdoelen (C.1-C.10), één maatschappelijk effect (D.1) en twee langetermijngevolgen (E.1-E.2). De beleidstheorie en de scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn weergegeven in bijlage C.

De evaluatie is gebaseerd op de volgende methoden:

1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van de protocollen Aruba-Nederland is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
2. **Interviews** met betrokken partijen vanuit Nederland en op de eilanden om tot een oordeel over doeltreffendheid te komen;
3. **Deskresearch** op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.;
4. **Empirische analyse.** De toetsing op doeltreffendheid vindt plaats enerzijds door voor de directe beleidsdoelen na te gaan over doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Deze stap is voor een aantal doelen empirisch te onderbouwen omdat zichtbaar is of een doel wel of niet is gerealiseerd. Dit betekent echter nog niet dat het doel is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Dit is beoordeeld op basis van interviews, een feitenanalyse en een modelanalyse;
5. **Kwantitatieve analyse.** Daarnaast is aan de hand van een kasstromenmodel een analyse gemaakt van het effect dat inschrijving door Nederland op geldleningen van Aruba zou hebben gehad op de hoogte van het schuldenniveau van Aruba.

Bij vrijwel alle beoogde directe beleidsresultaten (C.1 tot en met C.10) en de beoogde maatschappelijke effecten (D.1) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Bij de beoogde langetermijngevolgen (E.1 tot en met E.2) is dit niet het geval omdat er naast de protocollen ook andere factoren zijn die van invloed zijn en waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. Ook zijn de beoogde langetermijngevolgen moeilijk te kwantificeren, hetgeen een analyse van mogelijke causale effecten nog lastiger maakt.

Concluderend heeft de evaluatie gegeven de mogelijkheden om een data-gedreven kwantitatieve analyse te doen, maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden om na te gaan of de doelen gerealiseerd zijn en of sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij is met name bij de directe beleidsresultaten ook sprake van een causale relatie aangezien het direct observeerbare uitkomsten van de inzet van het beleidsinstrument betreft.

Resultaten uit het evaluatierapport

De evaluatie van de protocollen komt op basis van een meer gedetailleerde analyse van de doelen uit de beleidstheorie zoals weergegeven in bijlage C tot overkoepelende conclusies over doelrealisatie en doeltreffendheid over directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De overkoepelende conclusies voor doelrealisatie en doeltreffendheid zijn weergegeven in Tabel 4.7.

Het beeld voor de directe beleidsdoelen is dat de protocollen beperkt doeltreffend zijn geweest. Het kernargument is hier dat de kwalitatieve normen voor de begroting – volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid en controleerbaarheid – slechts beperkt worden gerealiseerd. Daarnaast zijn de personeelslasten niet jaarlijks nominaal gedaald, is nog onduidelijk of er over 2020 een accountantsverklaring zal komen, heeft Aruba nog geen eigen Begrotingskamer en is het financieel beheer niet verbeterd. Zo komt uitvoerings- en verantwoordingsinformatie vaak te laat, loopt Aruba achter met de jaarrekeningen en is de informatie daarin onvoldoende betrouwbaar.

Voor de beoogde maatschappelijke effecten is het beeld dat deze deels zijn bereikt is en dat het beleidsinstrument hier beperkt doeltreffend was. Er zijn tot en met 2022 nog geen afnames van de nominale schuld gerealiseerd. Wel vertoont de schuldquote een dalende trend sinds 2017, behoudens in 2020 toen de covid-pandemie leidde tot een sterke stijging. De dalende trend is het gevolg van een relatief hoge bbp-groei en de positieve primaire saldi in de periode zonder externe schokken.

Met betrekking tot de langetermijngevolgen is de beleidsinspanning beperkt doeltreffend. Er is nog geen sprake van houdbare overheidsfinanciën: hoewel de schuldquote daalde, begaf deze zich gedurende de gehele periode boven de kritische grenswaarde die het IMF voor de regio noemt en boven het schuldanker dat het IMF voor Aruba becijferde. De economische ontwikkeling van Aruba is echter gunstig: de economische groei lag in de meeste jaren tussen 2013 en 2019 boven het Caribisch gemiddelde en de werkloosheid van Aruba vertoonde een dalende trend en ligt ongeveer op het niveau van het Caribisch gemiddelde. Er is sprake van een gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Er is echter geen sprake van volledige doeltreffendheid omdat de financiële normen van positieve saldi op het overheidssaldo procyclisch, en daarmee ongunstig, kunnen uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling.

De evaluatie benadrukt dat de protocollen en het financieel toezicht een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de houdbare ontwikkeling van de schuldquote van Aruba. Ook kent Aruba gunstige economische groeicijfers en vertoont de werkloosheid een dalende trend. Het is echter niet duidelijk of dit is toe te rekenen aan de protocollen.

Tabel 4.7 Conclusies uit het evaluatierapport over doelrealisatie en doeltreffendheid protocol

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Beperkt gerealiseerd	Beperkt Doeltreffend	Aruba voldeed, buiten de covid-periode, aan de normen in de protocollen, en voldeed beperkt aan de normen van de LAft. Tijdens de covid-pandemie was het Aruba door de rijksministerraad toegestaan om af te wijken van de normen. Sinds de instelling van het financieel toezicht in 2015 waren de realisaties vrijwel altijd gunstiger dan de begrotingen.
Maatschappelijke effecten	Beperkt gerealiseerd	Beperkt Doeltreffend	Er zijn tot en met 2022 nog geen afnames van de nominale schuld gerealiseerd. ⁶⁷ De schuldquote vertoont een dalende trend sinds 2017, behoudens in 2020 toen de covid-pandemie zorgde voor een sterke stijging.
Lange-termijnevolgen	Deels gerealiseerd	Beperkt Doeltreffend	Hoewel de schuldquote daalde, begaf deze zich gedurende de gehele periode boven de kritische grenswaarde die het IMF voor de regio noemt en boven het schuldanker dat het IMF voor Aruba becijferde. Aruba vertoont gunstige economische groeicijfers en de werkloosheid vertoont een dalende trend. Zonder de protocollen en het financieel toezicht zouden de overheidsfinanciën zich ongunstiger hebben ontwikkeld en zouden hogere rentelasten ten koste zijn gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen. De financiële normen van positieve saldi op het overheidssaldo kunnen echter procyclisch, en daarmee ongunstig, uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Wat betreft doelmatigheid is het beeld als weergegeven in Tabel 4.8. De doelmatigheid van de uitvoering van de protocollen is beperkt. Er is weliswaar voldaan aan de financiële normen in de protocollen, maar er is door Nederland niet ingeschreven op leningen van Aruba, er is nog geen Begrotingskamer, het financieel beheer is niet op orde. Het financieel beheer van Aruba is zwak. Een verbeterd financieel beheer draagt bij aan hogere realisatie van de beoogde directe beleidsresultaten en daarmee aan een hogere doelmatigheid.

Ook de doelmatigheid van het beleid van de protocollen is beperkt. Dit kan overigens maar in beperkte mate worden toegeschreven aan de protocollen en het financieel toezicht, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling die Aruba doormaakt om te komen tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het erover eens dat de situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën van Aruba er slechter uit zou zien zonder de protocollen en het onafhankelijke financieel toezicht.

De doelmatigheid van de protocollen is beperkt door:

- Het niet tot stand komen van de technische bijstand voor onder meer de belastingdienst, de douane en het financieel beheer. Met name verbetering van het financieel beheer is een randvoorwaarde voor de realisatie van de beleidsdoelen;
- Het geen invulling geven aan de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba. De schuldquote zou in 2022 zo'n 21 procentpunt lager zijn geweest wanneer Aruba sinds 2013 over alle leningen

⁶⁷ Overigens komt het begrip nominale schuld niet voor in de LAft

een rentepercentage zou hebben betaald gelijk aan de rente die Curaçao heeft betaald op leningen waarop Nederland inschreef;

- Het ontbreken van een evaluatie van de LAft voor 2021 zoals beoogd. Een evaluatie had tot verbeteringen kunnen leiden die de doelmatigheid zouden vergroten;
- De recente herfinanciering van de covidleningen tegen een verhoogd rentepercentage van 6,9 procent zorgt ervoor dat de beoogde doelen van het protocol uit 2018 van schuldquotes van respectievelijk 70 en 50 procent in 2027 en 2039 moeilijker te realiseren zijn. Ook gaan de verhoogde rentelasten ten koste van de ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven, wat ten koste kan gaan van de beoogde sociaaleconomische ontwikkeling.

Tabel 4.8 Conclusies uit het evaluatierapport over doelmatigheid protocol

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Beperkt doelmatig	Er is voldaan aan de financiële normen in de protocollen (tijdens de covid-pandemie was het Aruba toegestaan om af te wijken van de financiële normen), er is gedeeltelijk voldaan aan de financiële normen van de LAft, meevallers zijn gedeeltelijk aangewend voor schuldreductie, er is door Nederland niet ingeschreven op leningen van Aruba, er is nog geen Begrotingskamer, het financieel beheer is niet op orde en het financieel toezicht heeft tot meer transparantie van de overheidsfinanciën geleid.
Beleid	Beperkt doelmatig	Doordat er geen technische bijstand is verleend, is een aantal institutionele verbeteringen niet gerealiseerd die essentieel zijn voor het realiseren van de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijneffecten. Nederland heeft geen invulling gegeven aan de mogelijkheid om in te schrijven op leningen van Aruba. De schuldquote had 21 procentpunt lager kunnen zijn als dit wel was gebeurd. De beoogde evaluatie van het protocol uit 2018 heeft niet plaatsgevonden. Deze had tot verbeteringen kunnen leiden waardoor het beleid doelmatiger zou worden. Ook heeft de voor 2021 beoogde evaluatie van het protocol uit 2018 niet plaatsgevonden. Evaluatie van het protocol uit 2018 had inzichten kunnen opleveren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de daarin gemaakte afspraken en daarmee tot verbeteringen kunnen leiden. Tot slot zijn door de recente herfinanciering van de covid-leningen tegen een verhoogde rente de beoogde doelen van het protocol uit 2018 van schuldquotes van respectievelijk 70 en 50 procent in 2027 en 2039 moeilijker te realiseren.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

De evaluatie geeft een aantal aanbevelingen:

- Ontwikkel een toezichtregime en normenkader dat voorziet in een optimale samenhang tussen een schuldanker voor de (middel)lange termijn, begrotingsnormen voor de korte termijn en ruimte voor beleid gericht op sociaaleconomische ontwikkeling;
- Herzie de nominale doelstellingen van de normen, zoals de nominale daling van de personeelslasten en de normen voor het financieringssaldo die een nominale schulddaling impliceren. Nominale normen kunnen een negatieve uitwerking hebben op investeringen en noodzakelijke sociaaleconomische uitgaven;
- Het financieel beheer van Aruba is zwak. Het onvoldoende realiseren van een verbeterd financieel beheer heeft zijn weerslag op de mate waarin andere beleidsdoelen zijn bereikt en op de bijdrage van de protocollen daaraan. Geef daarom binnen het huidige landspakket van Aruba alsnog invulling aan verbetering van het financieel beheer;
- Weeg bij de inzet van beleidsinstrumenten de relatie tussen gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling expliciet mee. Voorzie daartoe in afspraken die betrekking hebben

op de overheidsfinanciën van afspraken over versterking van de economische structuur en zorg ervoor dat deze nagekomen worden, waarbij de implementatie van het landspakket van Aruba een belangrijke rol speelt

4.4 Evaluatie liquiditeitsleningen

Algemeen

De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van BZK. De beleidstheorie onderscheidt twee directe beleidsdoelen (C.1 en C.2), drie maatschappelijk effecten (D.1-D.3) en twee langetermijngevolgen (E.1 en E.2). De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor de directe beleidsdoelen, de maatschappelijke effecten, maar niet voor de langetermijngevolgen. De beleidstheorie en de scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn weergegeven in bijlage C.

De evaluatie is gebaseerd op de volgende methoden:

1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van de liquiditeitssteun is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
2. **Validatiesessies** met vertegenwoordigers van Nederlandse vakdepartementen en vertegenwoordigers van de landen;
3. **Deskresearch** op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, Kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.

Bij de beoogde directe beleidsresultaten (C.1 en C.2) en een deel van de maatschappelijke effecten (D.1 en D.2) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Voor D.1 en D.2 is dit zeer aannemelijk, hoewel het moeilijk causaal is aan te tonen bij gebrek aan een controlegroep. Bij de beoogde langetermijngevolgen (E.1 en E.3) is dit niet het geval omdat er ook andere factoren zijn die van invloed zijn en waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument.

De doelrealisatie en doeltreffendheid van het instrument met betrekking tot de langetermijngevolgen zijn echter niet beoordeeld. Als argument hiervoor noemt de evaluatie dat dit pas mogelijk is nadat de landspakketten zijn geïmplementeerd.

De evaluatie bevat een beleidstheorie. Deze bevat de relevante elementen. De kortetermijnoutcome had in meer detail uitgewerkt kunnen worden, wat de toetsing van de doelen op een systematischer wijze mogelijk had gemaakt.

De in de evaluatie geformuleerde beleidstheorie bevat als output ook de onderlinge regelingen met afspraken in de vorm van landspakketten. Het realiseren van deze afspraken is direct gekoppeld aan de liquiditeitssteun en vormt in feite onderdeel van het beleidsinstrument. De evaluatie zegt hierover: *'Daarnaast hebben de leningen als doel het bevorderen van hervormingen die op de lange termijn moeten leiden tot houdbare overheidsfinanciën en weerbare en veerkrachtige economieën van de Landen. Deze hervormingen zijn daarom als voorwaarde gekoppeld aan de liquiditeitssteun.'* Van dit onderdeel van het beleidsinstrument heeft echter geen evaluatie plaatsgevonden. Dat is begrijpelijk omdat de evaluatie al in 2022 is uitgevoerd, toen de covid-pandemie net achter de rug was en de uitvoering van de landspakketten in de beginfase zat.

Ook de beoordeling van de langetermijneffecten van de oplopende schuldquotes van Aruba, Sint Maarten en Curaçao is in de ex post evaluatie buiten scope geplaatst. Dit is te begrijpen vanuit de directe doelen die met de liquiditeitssteun worden nagestreefd. In de beleidstheorie zijn deze effecten niet benoemd, ze hadden daar meegenomen kunnen worden onder de noemer 'mogelijke neveneffecten'. Deze neveneffecten zijn belangrijk, omdat ze raken aan de interactie met andere instrumenten zoals de Rft, die onder meer tot doel heeft om houdbare overheidsfinanciën te realiseren. De langetermijneffecten zijn eveneens relevant omdat het belangrijk is vast te stellen of het uitgangspunt dat de liquiditeitsleningen worden terugbetaald realistisch is.

Resultaten uit het evaluatierapport

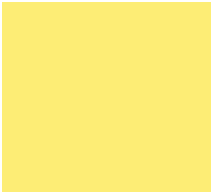
De evaluatie toetst doeltreffendheid en doelmatigheid aan het volgende doel van de liquiditeitssteun: *'Op de korte termijn hebben de liquiditeitsleningen als doel het mitigeren van de acute financieel en sociaaleconomische gevolgen van de Covid pandemie voor de Landen.'* (p. 8). Daarnaast bevat de evaluatie impliciet een beoordeling van de doeltreffendheid op de twee directe beleidsdoelen. De resultaten voor doelrealisatie en doeltreffendheid zijn weergegeven in Tabel 4.9. De impact in termen van de langetermijngevolgen is niet beoordeeld in de evaluatie.

Wat betreft doeltreffendheid is het beeld dat het beleidsinstrument doeltreffend was wanneer het gaat om de directe beleidsresultaten. De liquiditeitsleningen hebben bijgedragen aan het verminderen van de acute negatieve effecten van de pandemie op de landen in termen van financieel-economische en sociaaleconomische gevolgen. De evaluatie stelt dat door de liquiditeitssteun de landen essentiële overheidsdiensten konden handhaven en ontslagen en faillissementen konden beperken, en dit lijkt te hebben bijgedragen aan het verminderen van acute sociaaleconomische gevolgen. De langetermijngevolgen konden nog niet worden beoordeeld, omdat de leningen in 2021 en 2022 werden verstrekt en de evaluatie eind 2022 plaatsvond.

De evaluatie doet geen uitspraken over de doeltreffendheid van de inzet van het instrument met betrekking tot de beoogde langetermijngevolgen. Wel stelt de evaluatie dat de liquiditeitssteun op de lange termijn eraan bijdraagt dat de landen gestimuleerd worden om hervormingen uit te voeren door de koppeling aan de landspakketten, waarin de hervormingen zijn vastgelegd. Ook benoemt de evaluatie dat door de liquiditeitsleningen de schuldquotes van de landen sterk zijn opgelopen. De structurele hervormingen in het kader van de landspakketten en duurzame lange termijnafspraken over de liquiditeitsleningen waarbij ook de schuldposities van de landen worden meegewogen, kunnen de houdbaarheid van de overheidsschuld sterk verbeteren.

Tabel 4.9 Conclusies uit het evaluatierapport over doelrealisatie en doeltreffendheid liquiditeitsleningen

Doel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Gerealiseerd	Doeltreffend	De liquiditeitssteun is verstrekt. Daarbij is door het Cft en het CAft beoordeeld wat de liquiditeitsbehoefte van de landen is. Het deel van de beleidstheorie dat aan de landspakketten raakt is niet beoordeeld.
Maatschappelijke effecten	Gerealiseerd	Doeltreffend	Kwalitatieve analyse suggereert dat de liquiditeitsleningen hebben bijgedragen aan het mitigeren van de acute financieel-economische en sociaaleconomische gevolgen van de covid-pandemie. De steun heeft echter niet alle financieel-economische en sociaaleconomische uitdagingen verkleind. De implementatie van de landspakketten is een doorlopend proces dat niet is beoordeeld. Wel wordt het belang van de landspakketten benoemd in het licht van de genoemde uitdagingen.
Lange- termijn-gevolgen	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld	De evaluatie benoemt dat de schuldquotes sterk zijn opgelopen en dat de hervormingen in het kader van de



landspakketten kunnen bijdragen aan het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Ook benoemt de evaluatie dat de liquiditeitssteun resulteerde in lagere werkloosheid en behoud van productiecapaciteit, wat belangrijk was om van het herstel van het toerisme na de covid-pandemie te kunnen profiteren.

Bron: ministerie van BZK (2022)

De resultaten voor doelrealisatie en doeltreffendheid zijn weergegeven in Tabel 4.10. De beoordeling van doelmatigheid heeft plaatsgevonden aan de hand van een korte en theoretische discussie over mogelijke beleidsalternatieven. De evaluatie concludeert dat vergeleken met een aantal alternatieve beleidsinstrumenten, op basis van een kwalitatieve analyse, de verstrekking van de liquiditeitssteun gekoppeld aan hervormingsvoorwaarden het meest doelmatige beleidsinstrument lijkt om de beleidsdoelstellingen (mitigatie van de effecten van covid en prikkelen tot structurele hervormingen) te realiseren.

Een alternatief dat hier in onze ogen ontbreekt zijn (conditionele) leningen die omgezet worden in een gift, conditioneel op het realiseren van bepaalde voorwaarden. Denk daarbij aan het doorvoeren van institutionele of sociaaleconomische hervormingen. De reactie van Curaçao op de evaluatie lijkt dit punt ook te noemen.⁶⁸ Conditionele leningen bieden de mogelijkheid om direct steun te verlenen met voorwaarden waaraan achteraf pas hoeft te worden voldaan. De mate waarin dit de doelmatigheid zou verlagen hangt af van enerzijds de vraag of het realistisch is te verwachten dat de landen de leningen daadwerkelijk terugbetalen en anderzijds van de waarde die wordt gehecht aan het realiseren van institutionele of sociaaleconomische hervormingen en de mate waarin conditionele leningen de waarschijnlijkheid zouden vergroten dat deze hervormingen ook daadwerkelijk tot stand komen. Als de landen met de huidige vormgeving de leningen terugbetalen en hervormingen worden gerealiseerd, vergroot een andere vormgeving de doelmatigheid niet. Als de landen de leningen niet terugbetalen en een andere vormgeving ervoor zorgt dat de hervormingen wel worden doorgevoerd, vergroot een andere vormgeving de doelmatigheid.

Ook de bespreking van moral hazard in het rapport had meer aandacht kunnen krijgen. De discussie over moral hazard is nu vrij beknopt, maar wel belangrijk voor eventuele conclusies over doelmatigheid van het ingezette instrument. Dit had verder uitgediept kunnen worden aan de hand van economische literatuur en interviews. Een voorbeeld is dat de economische theorie voorspelt dat moral hazard alleen speelt als de partij die wordt verzekerd invloed heeft op de kans dat een schok zich voordoet.

In de conclusie wordt doelmatigheid vastgesteld aan de hand van het alternatief dat landen zelf in de markt geld hadden geleend. De evaluatie concludeert dat de liquiditeitssteun doelmatig was omdat de landen '(...) bij financiering via de internationale kapitaalmarkt de Landen, voor zover ze al via de kapitaalmarkt leningen zouden kunnen aantrekken, hoogstwaarschijnlijk zouden zijn geconfronteerd met zeer hoge rentes' (p. 20). Deze conclusie had nog beter kunnen worden onderbouwd door belangrijke alternatieven om de steun vorm te geven in de overweging mee te nemen en af te wegen tegen de gekozen vormgeving. Ook stelt de evaluatie dat de doelmatigheid van de leningen lijkt te zijn bevorderd door bij het vaststellen van de hoogte van de liquiditeitssteun uit te gaan van de liquiditeitsbehoefte na bijstellingen door het Cft en de CAft. In de evaluaties van de Rft en de protocollen Aruba-Nederland komt naar voren dat de realisaties van de begroting veel positiever uitvallen dan

⁶⁸ De regering van Curaçao schrijft: 'Het is doelmatiger (beter voor de moral hazard) om in plaats van 'geen vertrouwen' als uitgangspunt te hanteren voor het verstrekken van liquiditeitsleningen (lees: doorvoeren van maatregelen anders geen liquiditeitssteun) een 'beloningssysteem' als uitgangspunt te hanteren, bijvoorbeeld: doordat je hervormingen implementeert, krijg je een gift/renteloze lening.'

verwacht. Dit kan wijzen op te hoge liquiditeitssteun en daarmee op een lagere doelmatigheid. Deze doorlichting is echter een synthesestudie op basis van de bestaande evaluaties en heeft niet als doel een hernieuwde analyse te doen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifieke beleidsinstrumenten.

De evaluatie benoemt als neveneffect dat de schuldenniveaus van de landen aanzienlijk zijn gestegen omdat de liquiditeitssteun in de vorm van een lening is gegeven, maar ziet dit niet als een belemmering van de doelmatigheid van het beleid. Als reden hiervoor wordt genoemd dat de financiële duurzaamheid van de overheidsschuld wordt verbeterd door de structurele hervormingen en duurzame overeenkomsten met betrekking tot deze leningen. De doeltreffendheid van de landspakketten vormt daarmee een belangrijke voorwaarde voor de doelmatigheid van de liquiditeitssteun. In dit licht had het voor de hand gelegen om de doeltreffendheid van de landspakketten mee te nemen in de evaluatie.

Tabel 4.10 Conclusies uit het evaluatierapport over doelmatigheid liquiditeitsleningen

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Niet beoordeeld	n.v.t.
Beleid	Doelmatig	Met betrekking tot de doelmatigheid van de leningen suggereren de resultaten van de kwalitatieve analyse dat bij financiering via de internationale kapitaalmarkt de landen, voor zover ze al via de kapitaalmarkt leningen zouden kunnen aantrekken, hoogstwaarschijnlijk zouden zijn geconfronteerd met zeer hoge rentes.

Bron: ministerie van BZK (2022)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

De evaluatie bevat geen aanbevelingen.

4.5 Evaluatie incidentele leningen

Algemeen

De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van BZK. De evaluatie analyseert doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidstheorie voor de incidentele leningen onderscheidt vijf beoogde directe beleidsdoelen (C.1-C.3) waarvan één voor Aruba (C.3), vier beoogde maatschappelijke effecten (D.1-D.4) waarvan twee voor Aruba (D.3 en D.4) en zes beoogde langetermijngevolgen (E.1-E.6) waarvan twee voor Aruba (E.5 en E.6). De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor al deze directe beleidsdoelen, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De beleidstheorie en de scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn weergegeven in bijlage C.

De evaluatie is gebaseerd op de volgende methoden:

1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van de protocollen is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
2. **Validatiesessies** met vertegenwoordigers van Nederlandse vakdepartementen en vertegenwoordigers van de landen;
3. **Deskresearch** op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.

Bij de beoogde directe beleidsresultaten (C.1 tot en met C.3) en de maatschappelijke effecten (D.1 tot en met D.4) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde

maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Bij een deel van de beoogde langetermijngevolgen (E.1 tot en met E.3) is dit ook het geval. Bij een ander deel (E.4 tot en met E.6) niet omdat er naast de schuldsanering ook andere factoren zijn die van invloed zijn en waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. Ook zijn de beoogde langetermijngevolgen moeilijk te kwantificeren, hetgeen een analyse van mogelijke causale effecten lastiger maakt.

Resultaten uit het evaluatierapport

Tabel 4.11 Conclusies uit het evaluatierapport over doeltreffendheid incidentele leningen Curaçao en Aruba

Doel	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten		
Curaçao	Doeltreffend	Door de financiële injectie en het beheer door GI-RO Settlement Holding N.V., is er een stabilisatie van de financiële positie van de Girobank N.V., wat ervoor heeft gezorgd dat verdere financiële ontsporing is voorkomen.
Aruba	Doeltreffend	Nederland heeft ingestemd met de herfinanciering van de schuldverplichtingen van Aruba tegen een lagere rente van 2,64%. Deze herfinanciering omvat twee leningen, elk met een looptijd van zeven jaar. In 2021 was de lening euro 83,8 miljoen, en in 2022 was de lening euro 175,4 miljoen. Dit rentevoordeel was afgesproken in de landspakketten.
Maatschappelijke effecten		
Curaçao	Doeltreffend	De resultaten van de GSH zijn goed en als gevolg daarvan is inmiddels bijna ANG 100 mln. afgelost. De openstaande schuld bedraagt op dit moment ANG 72,0 mln. GSH is begonnen met terugbetalingen aan de schuldeisers. Het merendeel van de klanten is ondertussen veiliggesteld.
Aruba	Doeltreffend	De lening is voltooid en heeft geleid tot een verbeterd rentepercentage voor Aruba.
Langetermijngevolgen		
Curaçao	Doeltreffend	Het heeft effectief bijgedragen aan de stabilisatie van de Girobank, waardoor een ongecontroleerd faillissement werd voorkomen. Deze interventie was cruciaal in het vermijden van economische en sociale onrust op Curaçao, aangezien een aanzienlijk deel van de bevolking klant was bij de Girobank. Door de ingreep van de regering en de ondersteuning vanuit Nederland konden de financiële stabiliteit en het vertrouwen in het banksysteem van het eiland behouden blijven.
Aruba	Doeltreffend	Door deze lening is Aruba in staat geweest om AWG 82 miljoen te besparen aan schuldrente over een periode van zeven jaar. Dit toont aan dat de financiële steun niet alleen een onmiddellijk effect had, maar ook op lange termijn financiële voordelen bood, wat wijst op doeltreffendheid,

Bron: ministerie van BZK (2024)

Wat betreft doelmatigheid is het beeld als weergegeven in Tabel 4.12.

Tabel 4.12 Conclusies uit het evaluatierapport over doelmatigheid incidentele leningen Curaçao en Aruba

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering		
Curaçao	Niet beoordeeld	n.v.t.
Aruba	Niet beoordeeld	n.v.t.
Beleid		
Curaçao	Doelmatig	De lening van ANG 170 miljoen werd verstrekt tegen 0 procent rente, wat de financiële belasting voor Curaçao minimaliseert. Bovendien is er sprake van een versnelde terugbetaling, wat wijst op efficiënt financieel beheer en goede resultaten van de maatregelen.
Aruba	Doelmatig	De lening aan Aruba voor de rentelastverlichting is uitermate doelmatig in de aanpak. Zonder groot risico te lopen heeft Nederland Aruba een besparing van AWG 82 miljoen aan schuldrente over zeven jaar opgeleverd.

Bron: ministerie van BZK (2024)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

De evaluatie bevat geen aanbevelingen.

4.6 Evaluatie garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

Algemeen

De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van BZK. De evaluatie analyseert doeltreffendheid en doelmatigheid. De beleidstheorie voor het waterzuiveringsprogramma onderscheidt vijf beoogde directe beleidsdoelen (C.1-C.3), vier beoogde maatschappelijke effecten (D.1-D.4) en twee beoogde langetermijneffecten (E.1 en E.2). De evaluatie analyseert doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor al deze directe beleidsdoelen, maatschappelijke effecten en langetermijneffecten. De beleidstheorie en de scores op doelbereik en doeltreffendheid voor elk van deze subdoelen zijn weergegeven in bijlage C.

Op de SEO-effectladder scoort de evaluatie een 2 vanwege het ontbreken van empirische validatie van doeltreffendheid.⁶⁹ De evaluatie is gebaseerd op volgende methoden:

- 1. **Beleidstheorie.** De beleidstheorie van het programma is voorafgaand aan de inzet van het instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd;
- 2. **Deskresearch** op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen etc.

Bij de beoogde directe beleidsresultaten (C.1- C.3) en een deel van de maatschappelijke effecten (D.1 en D.2) lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon. De directe beleidsresultaten en de genoemde maatschappelijke effecten zijn in dit geval direct terug te voeren op de beleidsinzet: zonder de inzet zouden deze resultaten er niet zijn geweest. Bij de overige maatschappelijke effecten (D.3 en D.4) en de langetermijneffecten (E.1 en E.2) is dit niet het geval omdat er naast het waterzuiveringsprogramma ook andere factoren zijn die van invloed zijn en waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. Ook zijn de beoogde langetermijneffecten moeilijk te kwantificeren, hetgeen een analyse van mogelijke causale effecten lastiger maakt.

⁶⁹ Merk op dat met empirische analyse niet wordt bedoeld een econometrische causaliteitsanalyse, maar dat dit ook het nagaan van doelrealisatie gecombineerd met een directe koppeling aan specifiek beleid kan inhouden.

Resultaten uit het evaluatierapport

Tabel 4.13 Conclusies uit het evaluatierapport over doeltreffendheid van de garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

Doel	Doeltreffendheid	Argumentatie
Directe beleidsresultaten	Doeltreffend	De garantie heeft geleid tot het voltooiën van de functionerende rioolwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire.
Maatschappelijke effecten	Doeltreffend	Het rioolwater wordt niet langer direct op het koraal gegoten. Voorheen was dit wel het geval. Daarnaast wordt rioolwater gezuiverd en gebruikt door omliggende hotels.
Langetermijngevolgen	Doeltreffend	De implementatie van het project leidde tot de bouw van een volledig functionerende rioolwaterzuiveringsinstallatie, die afvalwater efficiënt zuiverde voordat het werd hergebruikt of geloosd. Dit resulteerde in verbeterde sanitaire voorzieningen en rioleringsystemen voor de bewoners van Bonaire, wat bijdroeg aan betere hygiënische omstandigheden en de algehele volksgezondheid.

Bron: ministerie van BZK (2024)

Wat betreft doelmatigheid is het beeld als weergegeven in Tabel 4.14

Tabel 4.14 Conclusies uit het evaluatierapport over van de garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Doelmatig	De garantie heeft geleid tot de voltooiing van het project. Zonder de garantie was het project niet doorgegaan aangezien dit een vereiste was van de EC.
Beleid	Doelmatig	Het project werd voltooid binnen de verlengde termijn, ondanks verschillende vertragingen en uitdagingen. De financiering en technische expertise die werden ingezet, waren doelmatig en essentieel voor de realisatie van het project.

Bron: ministerie van BZK (2024)

Aanbevelingen uit het evaluatierapport

De evaluatie bevat geen aanbevelingen.

5 Beleidstheorie

In dit hoofdstuk komt de volgende vraag uit de RPE aan de orde:

- RPE6 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

5.1 Achtergrond artikel 5

Artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) is in 2016 – na een begrotingswijziging – ontstaan. Het artikel brengt meerdere beleidsinstrumenten die reeds voor die tijd bestonden onder één noemer. De algemene doelstelling van artikel 5 luidt sinds 2020:

“Het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijtschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd.

Gelet op de autonomie hebben de Landen hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten wordt op grond van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) uitgeoefend door de Rijksministerraad.”

Het doel van artikel 5 lijkt op basis van deze tekst het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten. Als we echter naar de beleidstheorieën van de onderliggende instrumenten kijken, moet de doelstelling van artikel 5 breder worden opgevat en richt deze zich op houdbare of duurzame overheidsfinanciën, een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en het bevorderen van de autonomie.

Voor 2016 was artikel 5 onderdeel van artikel 2: bevorderen autonomie van de Koninkrijkspartners. Dit artikel was erop gericht om op grond van samenwerking de bestuurskracht, de rechtsorde, de economie, het onderwijs en de overheidsfinanciën te verbeteren.

Van Artikel 2 heeft in 2016 een beleidsdoorlichting plaatsgevonden.⁷⁰ Aangezien het huidige artikel 5 volgt op het toenmalige artikel 2, bespreken we de relevante aspecten van de beleidsdoorlichting (de doorlichting ziet ook op rechtszekerheid, bestuur, onderwijs, sociaal-maatschappelijke ontwikkeling en sociaaleconomische ontwikkeling) hier kort.

Volgens de beleidsdoorlichting had artikel 2 zes subdoelstellingen, waarvan houdbare overheidsfinanciën er één was. De beleidsdoorlichting benoemt twee wegen om deze doelstelling na te streven:

1. Financieel toezicht dat – in het geval van Curaçao en Sint Maarten – gekoppeld is aan de schuldsanering – en dat ondersteund wordt door de adviezen en rapportages van het financieel toezicht Cft;
2. Ondersteuning door Nederland bij het verkrijgen van leningen om de tekorten op de begroting te financieren.

⁷⁰ Zie [Beleidsdoorlichting Artikel 2 Koninkrijksrelaties](#)

De doorlichting benoemt ten aanzien van Sint Maarten en Curaçao dat middels de Rft gezamenlijke afspraken zijn gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht. De doorlichting concludeert voor Sint Maarten en Curaçao dat het begrotingsbeleid in Curaçao is verbeterd, terwijl Sint Maarten nog moeite heeft met het sluitend krijgen van de begroting en het tijdig indienen van begrotingsstukken. Ook wordt er geconstateerd dat er op het gebied van financieel beheer nog veel ruimte is voor verbetering, en noemt daarbij met name Sint Maarten. De doorlichting baseert dit op een monitoring van de voortgang van de verbetering van het financieel beheer op basis van de PEFA-systematiek. Curaçao blijkt hier beter te scoren dan Sint Maarten.⁷¹

De evaluatie voor Curaçao en Sint Maarten beveelt aan om:

1. op enkele specifieke punten uit de Rft geschillen tussen landen en Cft op te lossen (overheids-NV's en criteria voor de kapitaaldienst, waaronder toepassing System of National Accounts-criteria);
2. naast de rentelastnorm ook een maximale schuldquote op te nemen in de eigen regelgeving;
3. te investeren in een model om eigen instituties te versterken;
4. te investeren in het verder verbeteren van het financieel beheer.

Voor Aruba benoemt de beleidsdoorlichting dat eind 2014 afspraken gemaakt zijn over begrotingstekorten en de inwerkingtreding van de LAft alsmede het instellen van een CAft.

De doorlichting constateert voor Aruba een 'enorme verslechtering van de overheidsfinanciën veroorzaakt door verhoogde overheidsconsumptie (personeelskosten bedroegen ruim 60 procent van de uitgaven) en niet door toegenomen overheidsinvesteringen' (p. 61) en concludeert ten aanzien van Aruba dat een aanzienlijke herschikking binnen de begroting noodzakelijk is als Aruba het structurele niveau van de overheidsinvesteringen én de bestedingen van Fondo Desaroyo Aruba (FDA)⁷² op het niveau van de afgelopen jaren wil houden.

Voor Aruba stelt de evaluatie om aandacht, middelen en projecten te richten op de immateriële activa van het land Aruba, zoals instituties, wetgeving, human capital en beleid.

In het algemeen concludeert de evaluatie dat het is 'aan te bevelen een met de landen gedeeld beeld te hebben van de sterke en zwakke plekken in de sociaaleconomische structuur' (p. 15). Daarbij is van belang om vast te stellen welke doelstellingen realistisch zijn op basis van een 'gedegen analyse die inzicht geeft in de sterke en zwakke plekken in de sociaaleconomische structuur van de (ei)landen.'

Met ingang van het begrotingsjaar 2016 is artikel 2 komen te vervallen. Het artikel is opgesplitst in drie nieuwe artikelen. Binnen het nieuwe artikel 4 (Bevorderen sociaaleconomische structuur) wordt een verdeling gemaakt tussen de landen en Caribisch Nederland. In het nieuwe artikel 5 (Schuldsanering/ lopende inschrijving/ leningen) worden de uitgaven van de lopende inschrijvingen van de landen Curaçao en Sint Maarten en de uitgaven en ontvangsten voor schuldsanering apart in beeld gebracht. Ten slotte worden de apparaatsuitgaven binnen hoofdstuk IV ondergebracht in artikel 6 (Apparaatsuitgaven).

⁷¹ Uit de evaluatie (p. 43): 'Bij Curaçao blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 17 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 9 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald. Bij Sint Maarten blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 10 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 16 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald.'

⁷² Dit is een Arubaans-Nederlandse samenwerking.

Tabel 5.1 Artikel 5 voor en na 2016

Artikel	Situatie voor 2016	Situatie sinds 2016
Artikel 1	Waarborgfunctie	Versterkte rechtsstaat
Artikel 2	Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners	VERVALLEN
Artikel 3	Nominaal en onvoorzien	VERVALLEN
Artikel 4	N.v.t.	Bevorderen sociaaleconomische structuur
Artikel 5	N.v.t.	Schuldsanering/ lopende inschrijving/ leningen
Artikel 6	N.v.t.	Apparaatsuitgaven
Artikel 7	N.v.t.	Nominaal en onvoorzien

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Er is een samenhang van Artikel 5 met Artikel 4 van de begroting Koninkrijksrelaties, die zich richt op 'Het bewerkstelligen van een merkbare, positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk door te ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid, het verbeteren van de arbeidsmarkt, het versterken van de bestaanszekerheid, de zorg en de rechtsstaat.'⁷³

Deze samenhang blijkt uit de doelen van de verschillende beleidsinstrumenten die worden ingezet onder artikel 5, maar komt ook naar voren uit de toelichting op artikel 4 op de rijksbegroting. Onder artikel 4 wordt bijvoorbeeld op de rijksbegroting gemeld als onderdeel van 'regisseren': *'De minister geeft invulling aan zijn taken zoals omschreven in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft), het protocol Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba en het protocol Aruba-Nederland 2019-2021.'*

Deze samenhang verklaart mede waarom de Rft en de protocollen onderdeel vormen van deze doorlichting. De beleidsdoorlichting van artikel 4 vindt in 2024 plaats. Ook meldt de toelichting op de rijksbegroting het volgende met betrekking tot de landspakketten die gekoppeld zijn aan de liquiditeitssteun:

'De minister monitort de uitvoering van de hervormingen en ontwikkelingen uit de landspakketten via de uitvoeringsagenda's en voortgangsrapportages die periodiek door de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) en de landen worden opgesteld.'

De TWO vloeit in feite voort uit en is gekoppeld aan de liquiditeitsleningen, die onder artikel 5 vallen en onderdeel uitmaken van deze doorlichting. Ook de Rft wordt op verzoek van de opdrachtgever meegenomen in deze doorlichting, terwijl de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de rijkswet niet onder artikel 5 vallen. Dit is een erkenning van het feit de financiële middelen die gekoppeld zijn aan de beleidsinstrumenten in artikel 5 niet los gezien kunnen worden van het toezicht dat ermee gepaard gaat.

Wat verder opvalt is dat er in artikel 5 of in beleidsstukken gerelateerd aan artikel 5 geen definitie wordt gegeven van houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wat ook opvalt is dat, hoewel de protocollen Aruba-Nederland en de Rft conform de wens van de opdrachtgever deel uitmaken van de doorlichting van artikel 5 en kennelijk dus

⁷³ Zie rijksbegroting

onder artikel 5 vallen, dit niet expliciet duidelijk wordt uit de formulering van artikel 5 en ook niet uit de memorie van toelichting bij artikel 5.

5.2 Beleidstheorie

Elk beleidsinstrument wordt ontworpen onder de veronderstelling dat dit via bepaalde causale mechanismen een beoogde verandering kan bewerkstelligen. Het geheel van werkingsmechanismen en veronderstellingen dat aan een beleidsinstrument ten grondslag ligt wordt ook wel de beleidstheorie genoemd. Om inzicht te krijgen in de beleidstheorie wordt vaak gewerkt met een doelenboom die de samenhang tussen middelen, activiteiten, uitkomsten en beoogde impact weergeeft en beschrijft hoe de middelen (inputs) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen via activiteit die leiden tot output en uiteindelijk tot outcome en impact. De activiteiten beschrijven de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd; de output bestaat uit de beoogde directe resultaten van het beleid; de outcome beschrijft de beoogde maatschappelijke effecten. De impact bestaat uit de beoogde langetermijngevolgen van de instrumenten. Idealiter wordt de beleidstheorie beschreven in officiële beleidsdocumentatie. In het geval van artikel 5 is dit maar beperkt het geval.

Er bestaat geen vooraf uitgewerkte beleidstheorie voor artikel 5. Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting is daarom getracht een coherente beleidstheorie van artikel 5 te reproduceren op basis van de beleidstheorieën zoals die zijn opgesteld in de beleidsevaluaties van de afzonderlijke instrumenten (een beleidsreconstructie). Daarbij is er onderscheid tussen enerzijds Curaçao en Sint Maarten en anderzijds Aruba. De beleidstheorie voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba verschillen in de beleidsinstrumenten die van toepassing zijn en in de langetermijndoelen-beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijndoelen die worden nagestreefd. Beleidsstukken die direct betrekking hebben op artikel 5, bevatten geen expliciete beleidstheorie. Dit betekent dat de beleidstheorie alleen indirect afgeleid kan worden uit de beleidsstukken die betrekking hebben op de onderliggende instrumenten. Een uitdaging daarbij is dat een beleidstheorie ex-ante aangeeft hoe beleid naar verwachting werkt. Bij een ex-post reconstructie kan het voorkomen dat de verwachte werking van het beleid is aangepast gedurende de periode en dat alleen de aangepaste werking in de beleidsstukken staat beschreven. Als dit het geval is, is er een verschil tussen de ex-post reconstructie van de beleidstheorie en de ex-ante (impliciete) beleidstheorie.

Een andere uitdaging bij het opstellen van een overkoepelende beleidstheorie voor artikel 5 zijn de verschillende aard van en relatie tussen de instrumenten die deel uitmaken van artikel 5. Zo gaat schuldsanering gepaard met voorwaarden die betrekking hebben op het inrichten van toezicht en het implementeren van economische hervormingen. Meer in het algemeen worden aan het verlenen van steun voorwaarden verbonden, die dan zelf weer beleidsinstrumenten vormen (bijvoorbeeld de Rft in het geval van de schuldsanering). Wat input en wat activiteiten of output zijn, is dan tot op zekere hoogte een keuze. Ook bevat de memorie van toelichting van artikel 5 maar beperkte informatie over de achterliggende doelen die het artikel beoogt te bereiken. De beleidstheorie is dan ook in eerste instantie een samenvoeging van de beleidstheorieën van de verschillende onderliggende instrumenten.

5.3 Curaçao en Sint Maarten

Op basis van de beleidstheorieën en beschrijvingen van de verschillende beleidsinstrumenten komen we tot onderstaande overkoepelde beleidstheorie van artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties voor Curaçao en Sint Maarten. Deze bevat de belangrijkste elementen uit de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de

afzonderlijke beleidsinstrumenten: de schuldsanering, de Rft (inclusief de lopende inschrijving), de incidentele leningen en de liquiditeitsleningen.

De onderdelen die zien op afspraken rond sociaaleconomische en institutionele hervormingen (A.5, B.7, C.6 en D.5) zijn in de beleidstheorie grijs weergegeven omdat deze onderdeel uitmaken van artikel 4 begroting IV Koninkrijksrelaties. Ze maken echter wel onderdeel uit van het doel van individuele beleidsinstrumenten (met name de schuldsanering en de liquiditeitssteun) die ook activiteiten en output bevatten die als doel hebben een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling te realiseren via andere wegen dan puur financiële instrumenten of toezicht. Onder impact is de doelstelling niet grijs weergegeven, omdat ze wel integraal onderdeel uitmaakt van de langetermijndoelstelling van artikel 5, zoals blijkt uit de rijksbegroting.

Figuur 5.1 Beleidstheorie artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties Curaçao en Sint Maarten

A. Input	B. Activiteit	C. Output	D. Outcome	E. Impact
A.1 Bestuurlijke akkoorden (1, 2)	B.1 Bestuurlijke overleggen (1, 2, 3, 4)	C.1 Transparantie over en inzicht in financiën (1, 2, 4)	D.1 gezonde startpositie (1) en financiële huishouding blijvend op orde (2)	E.1 Houdbare overheidsfinanciën (1, 2, 3, 4)
A.2 Wetgeving (1, 2, 4*)	B.2 Verzamelen en analyseren van informatie om financiën inzichtelijk te maken (1, 2, 4)	C.2 Financiële steun door - Schuldsanering (1) - Lopende inschrijving (2) - Incidentele leningen (3) - Liquiditeitsleningen (4)	D.2 Mitigeren gevolgen financiële en niet-financiële schokken (3, 4)	E.2 Bevorderen autonomie (1, 2, 3, 4)
A.3 Begrote middelen (1, 3, 4,)	B.3 Samenwerking verbetering financieel beheer en begrotingsproces (1, 2, 3)	C.3 Realisatie financiële normen en compensatie van tekorten (2)	D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen (1, 2, 3, 4)	E.3 Financiële stabiliteit en vertrouwen van financiële markten (3, 4)
A.4 Instelling en inrichting toezicht (1, 2, 4*)	B.4 Adviezen Cft aan landen en RMR alsmede acties RMR (2)	C.4 Verbeterd financieel beheer en begrotingsproces (2, 4)	D.4 Toezicht Rft overbodig (2)	E.4 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling (1, 2, 3, 4)
A.5 Afspraken sociaaleconomische en institutionele hervormingen SEI (1) / landspakketten (4)	B.5 Oprichting structuur beheer leningen Girobank (3)	C.5 Afwikkeling schulden private partijen (3)	D.5 Hervormde economieën (1, 4)	
	B.6 Uitwerken afspraken sociaaleconomische en institutionele hervormingen SEI (1) / landspakketten (4)	C.6 Implementatie sociaaleconomische en institutionele hervormingen SEI (1) / landspakketten (4)		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, *de liquiditeitsleningen bevatten initieel het voornemen om een rijkswet COHO in te voeren, een voornemen dat later is losgelaten en vervangen is door een onderlinge regeling. Grijs gemaakte onderdelen maken in principe onderdeel uit van artikel 4 begroting IV Koninkrijksrelaties. De andere onderdelen hebben betrekking op artikel 5.

A. Input

1. De basis voor zowel de Rft als de schuldsanering vormen de bestuurlijke akkoorden zoals uitgewerkt in de Slotverklaring van 2 november 2006. De akkoorden waren de opmaat voor de schuldsanering en bevatten afspraken over financieel toezicht en financiële steun.
2. Een belangrijke input vormt wetgeving. De Rft werd in 2010 van kracht, waarin de vormgeving van toezicht en de instelling van het Cft werd geregeld, het Cft werd reeds op 10 november 2008 ingesteld. Voordat de Rft van kracht werd, gold het Besluit tijdelijk financieel toezicht. Daarnaast was ten tijde van de liquiditeitsleningen het voornemen om een rijkswet COHO in te voeren, een voornemen dat later is losgelaten en vervangen is door onderlinge regelingen.

3. Een derde onderdeel van de input zijn de begrote middelen die Curaçao en Sint Maarten via de financiële instrumenten onder artikel 5 zijn toegekend sinds zij autonome landen binnen het Koninkrijk werden. De begrote middelen omvatten de sanering van de schulden en betalingsachterstanden in 2009 en 2010, steun via de lopende inschrijving waardoor een lagere rente voor de staatsschuld geldt, steun via incidentele leningen en de liquiditeitssteun ten tijde van de covid-pandemie. Ook de garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma vormt onderdeel van de begrote middelen die onderdeel vormen van deze evaluatie.
4. Aan de financiële steun zijn voorwaarden en toezicht op het naleven van die voorwaarden verbonden. Eén van de voorwaarden voor de schuldsanering voor Curaçao en Sint Maarten was het instellen van financieel toezicht, gerealiseerd middels de Rft en de Cft en de daarbij horende bemensing en budget. De Slotverklaring stelt hierover: *'De overname van de schuldendiensten gaat in op het moment dat de algemene maatregel van rijksbestuur ter instelling van financieel toezicht in de transitieperiode door de Rijksministerraad is vastgesteld, zo mogelijk voor 1 maart 2007'*. Het Cft bestaat uit deskundigen en heeft een signalerende en adviserende rol richting de rijksministerraad. Het toezicht vindt plaats op basis van vastgestelde financiële normen (artikel 15 Rft). Ook beschrijft de Rft mogelijkheid tot aanwijzen: een advies door het Cft aan de rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing. Ook bij de liquiditeitsleningen was initieel een vorm van toezicht voorzien door het COHO.
5. Afspraken over Sociaaleconomische en Institutionele Initiatieven (SEI) vormden een onderdeel van de schuldsanering. Dergelijke afspraken vormden ook een expliciet onderdeel van de liquiditeitsleningen, een vorm van acute financiële steun, middels de zogeheten landspakketten en de rijkswet COHO, die later is komen te vervallen en vervangen is door onderlinge regelingen om de uitvoering van de landspakketten te borgen.

B. Activiteiten

1. In vervolg op de Slotverklaring van 2006, is in bestuurlijke overleggen en door ambtelijke werkgroepen nadere invulling gegeven aan het financieel toezicht, uitmondend in het Besluit financieel toezicht van 2008 en de Rft van 2010. Overleg over de voorwaarden en vormgeving vond ook plaats rond de totstandkoming van incidentele leningen en de liquiditeitsleningen en vindt tussen betrokken partijen op continue basis plaats bij de uitvoering van de Rft.
2. Om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van de landen wordt informatie verzameld en geanalyseerd. In het kader van de schuldhelpverlening vonden analyses plaats van de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten, werd de omvang van de schulden inzichtelijk gemaakt en vonden berekeningen plaats van de rentelastnorm om vast te stellen tot welk niveau de schulden gesaneerd moesten worden. Ook de Rft omvat een periodieke berekening van financiële indicatoren, zoals de rentelastnorm en de omvang van de uitstaande schulden. Door het periodiek publiceren van deze analyses van het Cft op basis van deze informatie ontstaat transparantie over de financiële positie van de landen.
3. Ook de samenwerking om het financieel beheer en het begrotingsproces te verbeteren tussen de RMR, Cft, het ministerie van BZK is van belang om de doelstellingen van de Rft en de bredere financiële en economische doelstellingen te realiseren. Het Cft is daarbij verantwoordelijk voor het toezicht op voor de uitvoering van de plannen van aanpak ter verbetering van het financieel beheer van de landen die zijn opgesteld in 2006 (de implementatieplannen) en de uitvoering die daaraan sindsdien is gegeven. In het kader van de schuldsanering is door Nederland technische bijstand toegezegd bij het realiseren van de plannen voor verbetering van het financieel beheer zoals aanbevolen door de werkgroep Algemene Financiële Positie. Ook in het kader van de liquiditeitsleningen is technische bijstand toegezegd.
4. Uit de Rft vloeit voort dat het Cft geregeld gevraagde en ongevraagde adviezen verstrekt aan de landen met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen en

anderszins. Deze adviezen kunnen ook het advies tot het geven van een aanwijzing door de RMR bevatten. De RMR is immers de feitelijke toezichthouder.

5. In het kader van incidentele leningen om faillissementen van private partijen te voorkomen moeten beheerstructuren opgericht worden om de activa van de private partijen te beheren dan wel controle te houden over de manier waarop activa worden beheerd, zoals de oprichting van GI-RO Settlement Holding (GSH) aan het einde van 2020 om de leningenportefeuille te beheren.⁷⁴
6. Onderdeel van de liquiditeitssteun vormden onder meer afspraken over sociaaleconomische en institutionele hervormingen, terwijl in de slotverklaring van 2006 en het hoofdlijnenakkoord van 22 november 2005 ook de ontwikkeling van SEI voor een structurele aanpak van de sociaaleconomische problemen wordt genoemd, waarmee de noodzakelijke hervorming van de economie, en de herleving van economische activiteiten en het investeringsklimaat te realiseren, gericht op duurzame economische ontwikkeling, werd beoogd.

C. Outputs (directe beleidsdoelen)

1. Door de reguliere vaststelling van en rapportage over de toestand van de overheidsfinanciën die onderdeel uitmaakt van het financieel toezicht onder de Rft, ontstaat transparantie over en inzicht in de financiële positie. Door de analyses die gemaakt waren ten tijde van de schuldsanering ontstond transparantie over en inzicht in de schuldenomvang. In het kader van de liquiditeitsleningen heeft het Cft geadviseerd over de noodzaak en omvang van de benodigde leningen.
2. Een belangrijke output van de inzet van beleidsmiddelen is uiteraard het feitelijk verlenen van financiële steun, door de schuldsanering en het voldoen van de betalingsachterstanden en de herfinanciering van resterende schulden tegen een lagere rente, wat direct leidde tot een lagere staatsschuldquote, middels de lopende inschrijving op leningen (hetgeen leidt tot een lagere rente en zo bijdraagt aan houdbaarheid van de overheidsfinanciën) en de overname van schulden en achterstallige betalingen die onderdeel vormden van de schuldsanering. Om ongewenste sociaaleconomische gevolgen voor de landen te voorkomen, wordt financiële steun verleend middels het verstrekken van incidentele leningen en ook middels de liquiditeitsleningen ten tijde van de covid-pandemie.
3. Als het toezicht effectief is, betekent dit realisatie van financiële normen met betrekking tot de begroting en de schulden- of rentelast voor de landen, maar ook compensatie van tekorten zoals vastgelegd in de Rft.
4. Door de plannen van aanpak gericht op een verbetering van het financieel beheer, die onderdeel vormden van zowel de schuldsanering als de Rft, worden de efficiëntie en effectiviteit van belastinginning en de transparantie van de financiële administratie vergroot. Daarnaast bevatten de plannen van aanpak ook elementen van een verbeterd begrotingsproces. Dit verbeterde begrotingsproces maakt ook onderdeel uit van financieel toezicht, aangezien dat gepaard zou moeten gaan met een tijdige en adequate verantwoording van de begroting en implementatie van begrotingsadviezen van de toezichthoudende instanties.
5. Als incidentele leningen gebruikt worden om faillissement van private partijen te voorkomen, vloeien uit de (beheerde) activa kasstromen voort die gebruikt kunnen worden om schulden aan private partijen af te wikkelen.
6. Implementatie van sociaaleconomische en institutionele hervormingen die afgesproken waren in het kader van de schuldsanering. De schuldsanering zou middels verlaagde overheidsschulden ertoe moeten bijdragen dat de landen voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke uitgaven aan economische ontwikkeling, veiligheid, armoedebestrijding en onderwijs. Ook de liquiditeitsleningen waren verbonden aan dergelijke afspraken.

⁷⁴ GSH is verantwoordelijk voor het beheren van de uitstaande leningen en het innen van terugbetalingen van personen en bedrijven die een lening hebben uitstaan. Deze activiteit genereert de opbrengsten die vervolgens worden gebruikt om de lening van Nederland (deels) af te lossen.

D. Outcome (maatschappelijke effecten)

1. Het beoogde middellange-termijneffect van de financiële steun, het toezicht en de sociaaleconomische hervorming zijn gezonde overheidsfinanciën en begrotingsdiscipline. Daarbij hoort ook het streven naar een gezonde financiële startpositie, die gerealiseerd werd door de schuldsanering. Door deze schuldsanering daalde de schuldquote naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie.⁷⁵ Wat gezonde overheidsfinanciën en een gezonde financiële startpositie inhouden is daarbij overigens niet duidelijk. Wel waren er doelstellingen afgesproken voor het niveau van de overheidsschuld in termen van een maximale rentelast. De normen in de Rft en het bijbehorende toezicht door het Cft moeten er vervolgens voor zorgen dat de financiële huishouding blijvend op orde is.
2. Daarnaast zorgden de incidentele leningen en de liquiditeitssteun ervoor dat mogelijke negatieve gevolgen van financiële schokken of niet-financiële schokken voor duurzame overheidsfinanciën en voor sociaaleconomische ontwikkeling werden gemitigeerd.
3. Een lage schuld is geen doel op zich. De toelichting op de rijksbegroting maakt duidelijk dat de schuldsanering middels het streven naar een gezond niveau van overheidsschulden erop was gericht dat Curaçao en Sint Maarten voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs. Ook de andere beleidsinstrumenten dragen hieraan bij, door lagere rente op schuld (lopende inschrijving), incidentele leningen om druk op de overheidsfinanciën te voorkomen en de liquiditeitsleningen die voorkwamen dat de overheidsfinanciën door covid uit het lood sloegen.
4. Een ander belangrijk doel van de gezamenlijke beleidsinstrumenten is om op termijn het toezicht overbodig te maken. Dit zou een belangrijke stap zijn richting meer autonomie. De periodieke evaluatie van de Rft, die inmiddels drie keer heeft plaatsgevonden, richt zich op de vraag of het toezicht afgeschaft kan worden.
5. Een belangrijke outcome van de geïmplementeerde sociaaleconomische en institutionele hervormingen is het realiseren van een hervormde economie, met een verbeterde groeikracht en een veerkrachtiger economie tot gevolg. Ook de hervormingen zoals die gekoppeld zijn aan de liquiditeitsleningen dragen hieraan bij. Houdbare overheidsfinanciën en weerbare en veerkrachtige economieën op de lange termijn dragen op hun beurt weer bij aan grotere financiële weerbaarheid.

E. Impact (langetermijngevolgen)

1. Een centraal beoogd langetermijngevolg van de beleidsinstrumenten onder artikel 5 (de schuldsanering, de incidentele leningen, de Rft, de liquiditeitsleningen en de daaraan verbonden hervormingen op institutioneel en sociaaleconomisch terrein) is de realisatie van houdbare of duurzame overheidsfinanciën.
2. Een tweede beoogd langetermijngevolg is het bevorderen van de autonomie van de landen, wat mede blijkt uit het doel dat op termijn van financieel toezicht in de vorm van de Rft overbodig zou moeten zijn.
3. Een belangrijke langetermijndoelstelling van het mitigeren van financiële schokken, door de incidentele leningen en de liquiditeitsleningen, is om financiële stabiliteit te realiseren en daardoor ook het vertrouwen van financiële markten in een land in stand te houden.
4. Een laatste beoogd langetermijngevolg vormt een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, te bereiken doordat gezonde overheidsfinanciën ervoor zorgen dat de landen voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke uitgaven voor economische ontwikkeling, veiligheid, armoedebestrijding en onderwijs.

⁷⁵ De doelstelling zoals geformuleerd in de bestuurlijke akkoorden luidt dat borging van financieel toezicht nodig is om de financiële huishouding van de landen blijvend op orde te krijgen ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, te zorgen voor deugdelijk begrotingsbeleid en een ordentelijk financieel beheer.

5.4 Aruba

Op basis van de beleidstheorieën en beschrijvingen van de verschillende beleidsinstrumenten komen we tot onderstaande overkoepelde beleidstheorie van artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties voor Aruba. Deze bevat de belangrijkste elementen uit de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de individuele instrumenten: de protocollen, de incidentele leningen en de liquiditeitsleningen. De beleidstheorie verschilt van de beleidstheorie voor Curaçao en Sint Maarten omdat de schuldsanering niet op Aruba van toepassing was en omdat de protocollen niet gelijkgesteld kunnen worden aan de Rft. Hierbij moet worden opgemerkt dat de uit de protocollen Aruba-Nederland voortvloeiende LAft en CAft sterk lijken op de Rft qua opzet met een aantal verschillen zoals die in paragraaf 4.3 zijn beschreven.

De onderdelen die zien op afspraken rond sociaaleconomische en institutionele hervormingen (A.5, B.6, C.5 en D.3) zijn in de beleidstheorie grijs weergegeven omdat deze in principe geen onderdeel uitmaken van artikel 4 begroting IV Koninkrijksrelaties. Ze maken echter wel onderdeel uit van het doel van individuele beleidsinstrumenten (de liquiditeitssteun) die ook activiteiten en output bevatten die als doel hebben een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling te realiseren via andere wegen dan puur financiële instrumenten of toezicht. Onder impact is de doelstelling niet grijs weergegeven, omdat ze wel integraal onderdeel uitmaakt van de langetermijndoelstelling van artikel 5, zoals blijkt uit teksten bij de rijksbegroting.

Figuur 5.2 Beleidstheorie artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties Aruba

A. Input	B. Activiteit	C. Output	D. Outcome	E. Impact
A.1 Protocollen Aruba en Nederland 2015, 2018, 2021 (1)	B.1 Adviezen CAft over begrotingen en aanwijzing aan RMR en Aruba (1)	C.1 Transparantie over en inzicht in financiën (1)	D.1 Verduurzamen openbare financiën door afbouwen schuldpositie (1, 2)	E.1 Houdbare overheidsfinanciën (1, 2, 3)
A.2 Wetgeving (1, 3*)	B.2 Verzamelen en analyseren van informatie om financiën inzichtelijk te maken (1, 3)	C.2 Financiële steun door • Inschrijving (1) • Incidentele leningen (2) • Liquiditeitsleningen (3)	D.2 Mitigeren financiële en niet-financiële schokken (2, 3)	E.2 Financiële stabiliteit en vertrouwen financiële markten (2, 3)
A.3 Begrote middelen (1, 2, 3)	B.3 Samenwerking CAft - Aruba gericht op verbetering financieel beheer, begrotingsproces (1, 3)	C.3 Realisatie financiële normen en andere afspraken (1)	D.3 Realisatie afspraken landspakket (3)	E.3 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling (1, 2, 3)
A.4 Instelling en inrichting toezicht (1, 3*)	B.4 Evaluatie uitvoering protocol, CAft en voorbereiding begrotingskamer (1)	C.4 Verbeterd financieel beheer (1)		
A.5 Afspraken sociaal economische en institutionele hervormingen in het landspakket (3)	B.5 Verlenen technische bijstand (1, 3)	C.5 Implementatie afspraken landspakket (3)		
	B.6 Uitwerken afspraken landspakket (3)			

1 - Protocollen
2 - Incidentele leningen
3 - Liquiditeitsleningen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

A. Input

1. Een centraal startpunt vormen de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' van 2 mei 2015. Aruba en Nederland kwamen in vervolg hierop in november 2018 de

protocollen Aruba Nederland 2019-2021 'Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba' overeen, die in januari 2022 met twee jaar werden verlengd tot 31 december 2023.

2. Ook de protocollen Aruba-Nederland bevatten afspraken over wetgeving, zij het geen rijkswet maar een landsverordening (LAft), die in 2015 in werking trad en waarin de vormgeving van toezicht (CAft) is vastgelegd. Deze is wat betreft de opzet zeer vergelijkbaar met de Rft. Verder was het voornemen toen de liquiditeitsleningen werden verstrekt om een rijkswet COHO in te voeren, een voornemen dat later is losgelaten en vervangen is door een onderlinge regeling.
3. Een derde onderdeel van de input zijn de begrote middelen die Aruba via diverse instrumenten zijn toegekend, te weten de mogelijkheid tot lopende inschrijving (de mogelijkheid hiertoe maakt deel uit van de afspraken in het protocol maar er is tot op heden geen gebruik van gemaakt), en de incidentele leningen alsmede de liquiditeitssteun ten tijde van de covid-pandemie.
4. Aan de financiële steun zijn voorwaarden en toezicht op het naleven van die voorwaarden gekoppeld: de normen in artikel 14 van de LAft, de uitvoering en verantwoording van de begroting, voorwaarden voor het aangaan van leningen en rapporteren alsmede adviseren van de minister van Financiën, de regering van Aruba, de rijksministerraad en het parlement van Aruba door het CAft. Ook bij de liquiditeitsleningen was initieel een vorm van toezicht voorzien door het COHO.
5. Afspraken over sociaaleconomische en institutionele hervormingen vormden een onderdeel van de zogeheten landspakketten en de rijkswet COHO, die later is komen te vervallen en vervangen is door onderlinge regelingen tussen Nederland en de landen.

B. Activiteiten

1. Het CAft geeft geregeld gevraagde en ongevraagde adviezen aan Aruba met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen en anderszins. Dit doet het CAft in het kader van de normen en voorwaarden in het LAft. Er zijn in de LAft verschillende omstandigheden gedefinieerd die aanleiding kunnen zijn voor een bericht van het CAft aan de rijksministerraad al dan niet gepaard gaande met een advies tot het geven van een aanwijzing. Op basis hiervan kan de rijksministerraad een aanwijzing geven aan de regering van Aruba.
2. Om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van Aruba wordt Informatie verzameld en geanalyseerd. In het kader van het financiële toezicht bepaalt het CAft periodiek financiële indicatoren zoals de omvang van de uitstaande schulden en beoordeelt het CAft de begrotingen. Door het periodiek publiceren van deze analyses van het CAft op basis van deze informatie ontstaat transparantie over de financiële positie van Aruba. Ook in het kader van de liquiditeitsleningen heeft het CAft de noodzaak en benodigde omvang van de leningen beoordeeld.
3. Ook de samenwerking om het financieel beheer en het begrotingsproces te verbeteren tussen de RMR, het CAft en het ministerie van BZK is van belang om de doelstellingen van de Rft en de bredere financiële en economische doelstellingen te realiseren. De minister van Financiën van Aruba rapporteert ieder kwartaal aan het CAft over de stand van zaken van het financieel beheer.
4. Activiteiten die in het kader van de protocollen zijn afgesproken zijn onder meer een evaluatie van de uitvoering protocol en afspraken over evaluatie van het CAft, alsmede voorbereidingen voor het oprichten van een Begrotingskamer Aruba.
5. De protocollen bevatten afspraken over het verlenen van technische bijstand, onder meer op het vlak van belastingdienst, douane, wetgevingscapaciteit en financieel beheer. Ook in het kader van de liquiditeitsleningen is technische bijstand toegezegd. Ook bevatten de protocollen afspraken over het starten van voorbereidingen voor een Begrotingskamer.

6. Onderdeel van de liquiditeitssteun vormden onder meer afspraken over sociaaleconomische en institutionele hervormingen die uitgewerkt zijn in een uitvoeringsagenda.

C. Outputs (directe beleidsdoelen)

1. Door de reguliere vaststelling van en rapportage over de toestand van de overheidsfinanciën die onderdeel uitmaakt van het financieel toezicht, ontstaat transparantie over en inzicht in de financiële positie van Aruba.
2. De staatsschuldquote van Aruba zal dalen als de economische vooruitzichten verbeteren als gevolg van de implementatie van economische hervormingen. Om ongewenste sociaaleconomische gevolgen voor Aruba te voorkomen, wordt financiële steun verleend middels het verstrekken van incidentele leningen, en ook door de liquiditeitsleningen ten tijde van de covid-pandemie.
3. Als het toezicht effectief is, betekent dit onder meer de realisatie van financiële normen met betrekking tot de begroting en de schuldenquote voor Aruba. Ook zijn er andere afspraken in de protocollen die tot beoogde output leiden, zoals een daling van de personeelskosten, het aanwenden van meevallers voor schuldreductie, geen nieuwe PPP-verplichtingen en een accountantsverklaring over 2020 conform een financieel stelsel dat voor 31 januari 2019 wordt uitgewerkt.
4. Door de plannen van aanpak gericht op een verbetering van het financieel beheer worden de efficiëntie en effectiviteit van belastinginning en de transparantie van de financiële administratie vergroot. Daarnaast bevatten de plannen van aanpak ook elementen van een verbeterd begrotingsproces. Dit verbeterde begrotingsproces maakt ook onderdeel uit van het financieel toezicht zoals dat geregeld is in de LAft, aangezien dat gepaard zou moeten gaan met een tijdige en adequate verantwoording van de begroting en implementatie van begrotingsadviezen van de toezichthoudende instanties. Afgesproken was ook dat er een eigen Begrotingskamer zou komen.
5. Implementatie van sociaaleconomische en institutionele hervormingen die afgesproken waren in het kader van de liquiditeitssteun die Aruba ontving.

D. Outcome (maatschappelijke effecten)

1. Het beoogde middellange-termijneffect van de protocollen is het verduurzamen van de openbare financiën van Aruba door het afbouwen van de schuldpositie. Herfinanciering van de buitenlandse schuldverplichtingen van Aruba die deel uitmaakt van het derde steunpakket leidde tot aanzienlijk lagere rentelasten⁷⁶ en daarmee tot een directe financiële besparing voor Aruba. De liquiditeitsleningen voorkwamen dat de openbare financiën als gevolg van de covid-pandemie uit de hand zouden lopen. Al deze maatregelen dragen bij aan de verduurzaming van de openbare financiën.
2. Daarnaast hebben de liquiditeitsleningen en de incidentele lening aan Aruba als middellange-termijndoel om mogelijke negatieve gevolgen van financiële of economische schokken te mitigeren voor duurzame overheidsfinanciën en de sociaaleconomische ontwikkeling.
3. Een belangrijke outcome van de afgesproken sociaaleconomische en institutionele hervormingen in het kader van de landspakketten, zoals die gekoppeld zijn aan de liquiditeitsleningen is het realiseren van een hervormde economie.

E. Impact (langetermijngevolgen)⁷⁷

1. Een centraal beoogd langetermijngevolg van de beleidsinstrumenten onder artikel 5 die op Aruba van toepassing zijn (de protocollen, de incidentele leningen en de liquiditeitsleningen en de daaraan verbonden

⁷⁶ De herfinanciering middels een nieuwe lening met een rentepercentage van 2,64 procent en een looptijd van zeven jaar leverde Aruba een rentevoordeel op van minimaal euro 39 miljoen.

⁷⁷ Het bevorderen van de autonomie Aruba is geen expliciet beleidsdoel van de beleidsinstrumenten die van toepassing zijn op Aruba. Afschaffing van toezicht vormt geen onderdeel van de LAft, terwijl Aruba als sinds 1986 autonoom is.

hervormingen op institutioneel en sociaaleconomisch terrein) is de realisatie van houdbare of duurzame overheidsfinanciën.

2. Daarnaast zorgden de incidentele leningen en de liquiditeitssteun ervoor dat mogelijke negatieve gevolgen van financiële schokken of niet-financiële schokken voor duurzame overheidsfinanciën en de sociaaleconomische ontwikkeling werden gemitigeerd.
3. Een derde beoogd langetermijngevolg vormt een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, te bereiken doordat gezonde overheidsfinanciën ervoor zorgen dat de landen voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke uitgaven voor economische ontwikkeling, veiligheid, armoedebestrijding en onderwijs.

6 Synthese: beoordeling artikel 5

In sectie komen de volgende vragen uit de RPE aan de orde:

- RPE11 Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- RPE12 Hoe doeltreffend is het beleid (en de instrumenten) geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- RPE13 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In dit hoofdstuk komen de beschrijving van de beleidsinstrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 3, de uitgevoerde evaluaties van de beleidsinstrumenten die in hoofdstuk 4 aan de orde kwamen en de beleidstheorie zoals die is weergegeven in hoofdstuk 5 samen. De evaluaties van de individuele beleidsinstrumenten vormen de basis voor een synthese waarin een beoordeling plaatsvindt van de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijngevolgen zoals die in de beleidstheorie zijn geformuleerd. Elementen van de beschrijving van de individuele componenten bij de beleidstheorie zijn overgenomen uit de onderliggende evaluaties, met name die van de Rft, de schuldsanering en de protocollen Aruba-Nederland. Omdat het een groot aantal elementen betreft is een expliciete bronverwijzing bij elk element achterwege gelaten.

Hierbij gaan we na (1) of er sprake is van doelbereik, (2) of het beleid doeltreffend is en (3) of het beleid doelmatig is. We herhalen hier de definities van de begrippen die ook in hoofdstuk twee zijn weergegeven. Het doelbereik ziet op de mate waarin doelen zijn bereikt, los van de vraag of deze dankzij de inzet van het instrument tot stand zijn gekomen. De doeltreffendheid ziet toe op de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde maatschappelijke gevolgen op de lange termijn zijn gerealiseerd dankzij de inzet van het beleidsinstrument. Bij de doelmatigheid worden de kosten van het beleid afgewogen tegen het effect van het beleid (en de eventuele neveneffecten) en wordt de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten.

De onderdelen van de beleidstheorie voor artikel 5 zoals die in hoofdstuk 5 van dit rapport is weergegeven zijn terug te voeren op de onderdelen van de beleidstheorieën van de individuele beleidsinstrumenten. Om tot oordelen op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid voor de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijngevolgen te komen, baseren we ons dan ook op de scores uit de evaluatierapporten voor deze onderdelen. Deze scores zijn per beleidsinstrument terug te vinden in bijlage C.1 tot en met C.6. Voor de achterliggende onderbouwing van de scores verwijzen wij naar de bijbehorende evaluatierapporten. De tekstuele uitleg van de scores op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid waartoe we komen is gebaseerd op de teksten in de onderliggende evaluatierapporten. Waar we daarvan afwijken, geven we dat aan.

Soms hebben de onderzoekers kanttekeningen bij de scores uit de evaluatierapporten, waardoor deze op een andere manier worden meegewogen in de eindscore voor een bepaald element van de beleidstheorie. Waar dit van toepassing is, zullen de kanttekeningen onderbouwd worden weergegeven.

Binnen het kader van deze evaluatie is het echter niet de bedoeling om evaluaties opnieuw te doen om zo tot een ander, afwijkend standpunt te komen over het doelbereik, de doeltreffendheid of de doelmatigheid van de directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde maatschappelijke gevolgen. Een

daadwerkelijke beoordeling van het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid die verder gaat dan hetgeen in de evaluatierapporten is weergegeven, valt buiten de scope van dit onderzoek.

De set van beleidsinstrumenten en de bijbehorende normen waarop het oordeel is gebaseerd verschillen tussen enerzijds Curaçao en Sint Maarten en anderzijds Aruba. Dit is ook weergegeven in de beleidstheorie in hoofdstuk 5. Dit betekent dat we in deze synthese ook onderscheid maken tussen Curaçao en Sint Maarten en anderzijds Aruba.

Hoewel we geen apart hoofdstuk hebben voor Curaçao en Sint Maarten omdat de beleidstheorie en de set relevante beleidsinstrumenten voor beide landen identiek is, kan er wel verschil zijn tussen de twee landen wat betreft de beoordeling op de directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde maatschappelijke gevolgen. In de tekst geven we aan wanneer dit het geval is en onderbouwen we de verschillen. Voor doelrealisatie hanteren we de indeling gerealiseerd, beperkt gerealiseerd en niet gerealiseerd. Wat betreft doeltreffendheid hanteren we drie niveaus: doeltreffend, beperkt doeltreffend en niet doeltreffend. Wat betreft doelmatigheid hanteren we de niveaus: doelmatig, beperkt doelmatig en niet doelmatig.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat er binnen de categorie beperkt gerealiseerd, beperkt doeltreffend en beperkt doelmatig nog nadere uitsplitsing mogelijk zou zijn. Een dergelijk onderscheid zou in de ogen van de onderzoekers echter tot de illusie van schijnprecisie leiden.

Omdat een subdoel vaak een samenvoeging is van meerdere doelen uit meerdere evaluaties, kan beperkte doelrealisatie, doeltreffendheid of doelmatigheid het gevolg zijn van het slechts deels realiseren van een specifiek doel maar ook van het slechts gedeeltelijk realiseren van één of meerdere van de doelen waaruit het subdoel is samengesteld.

Tot slot is van belang op te merken dat het eindoordeel op een subdoel geen mechanische exercitie is. Het oordeel komt tot stand op basis van de onderliggende evaluaties, een inschatting van kwaliteit van de onderliggende evaluaties zoals die in hoofdstuk 5 zijn weergegeven, aanvullende inzichten die in gesprekken naar voren zijn gekomen en de eigen inzichten en inschattingen van de onderzoekers.

6.1 Curaçao en Sint Maarten

6.1.1 Doelrealisatie en doeltreffendheid

Tabel 6.1 Doelrealisatie en doeltreffendheid artikel 5 Curaçao en Sint Maarten

	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)		
C.1 Transparantie over en inzicht in financiën	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
C.2 Financiële steun	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3 Realisatie financiële normen en compensatie van tekorten	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4 Verbeterd financieel beheer en tijdigheid begrotingen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.5 Afwikkeling schulden private partijen	Gerealiseerd	Doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)		
D.1 Gezonde startpositie en financiële huishouding blijvend op orde	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
D.2 Mitigeren gevolgen financiële en niet-financiële schokken	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4 Toezicht Rft overbodig	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
Langetermijngevolgen (impact)		
E.1 Houdbare overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2 Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3 Financiële stabiliteit en vertrouwen van financiële markten	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.4 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: SEO Economisch Onderzoek

C.1 Transparantie over en inzicht in financiën

Op dit punt is de beleidsinzet deels gerealiseerd en doeltreffend. Met de reacties, adviezen en rapportages gebaseerd op data en analyses van de begrotingen van het Cft creëert het toezicht transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën. In het kader van de schuldsanering is transparantie over en inzicht in de schuldpositie van de landen gecreëerd. Daartegenover staat dat het inzicht in de begroting nog onvolledig is doordat de kwaliteit van de begroting nog onvoldoende is. De begrotingen zijn veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en bevatten niet de budgettaire gevolgen van beleidsvoornemens of de consequenties van economische doorrekeningen. De transparantie is daarmee niet volledig.

C.2 Financiële steun

Op dit punt is de beleidsinzet gerealiseerd en doeltreffend. Alle vormen van financiële steun zijn gerealiseerd, afgezien van de sanering van de betalingsachterstanden in het geval van de schuldsanering, waar een deel is gerealiseerd maar het budget niet volledig is uitgeput. Dit is echter te beperkt om tot het oordeel beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend te komen. In het kader van de Rft is de lopende inschrijving tot stand gekomen, er zijn incidentele leningen verstrekt bijvoorbeeld aan Curaçao om de Girobank af te wikkelen en in het kader van de covid-pandemie zijn liquiditeitsleningen verstrekt.

C.3 Realisatie financiële normen en compensatie van tekorten

Op dit punt is de beleidsinzet beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend. De realisatie van de normen van de Rft onder artikel 15 (sluitende begroting gewone dienst, sluitende begroting kapitaaldienst en niet overschrijden van de rentelastnorm) zijn beperkt gerealiseerd. Daarbij zijn tekorten niet altijd gecompenseerd conform de bepalingen

in de Rft. Het grootste gedeelte van het totale cumulatieve tekort op de gewone dienst van beide landen bestaat uit de tekorten die zijn ontstaan tijdens de covid-pandemie. Er bestaan verschillende opvattingen met betrekking tot de vraag of tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen wel of niet gecompenseerd moeten worden.

C.4 Verbeterd financieel beheer en begrotingsproces

Op dit punt is de beleidsinzet niet gerealiseerd en niet doeltreffend.⁷⁸ Het financieel beheer van zowel Curaçao als Sint Maarten is zwak. De plannen van aanpak die in 2006 zijn opgesteld hebben niet geleid tot een verbetering van het financieel beheer. Hoewel toezicht op verbetering van het financieel beheer onderdeel is van de Rft, heeft dit niet geleid tot stappen op dit vlak, ondanks de hernieuwde plannen en afspraken die in de periode na 2006 zijn gemaakt. Met betrekking tot het begrotingsproces zijn zowel Curaçao als Sint Maarten meestal niet op tijd met de begroting en zijn de uitvoeringsrapportages vaak te laat.

C.5 Afwikkeling schulden private partijen

Op dit punt is de beleidsinzet gerealiseerd en doeltreffend. Door de inzet van de lening en de uitwinning van de leningenportefeuille via de GI-RO Settlement Holding (GSH), die de leningenportefeuille beheert en terugbetalingen int, kunnen schuldeisers van de Girobank, waaronder particuliere depositohouders, MKB-ondernemingen en aan de overheid gelieerde partijen, ten minste gedeeltelijk schadeloos worden gesteld. GSH is begonnen met terugbetalingen aan de schuldeisers, waarbij het merendeel van de klanten ondertussen is veiliggesteld. Ook de aflossing van de lening van Nederland gaat sneller dan verwacht. Inmiddels is bijna ANG 100 mln. afgelost en bedraagt de openstaande schuld op dit moment ANG 72,0 mln.

D.1 Gezonde startpositie en financiële huishouding blijvend op orde

Op dit punt is de beleidsinzet beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend. Een gezonde startpositie is zowel voor Curaçao als Sint Maarten beperkt gerealiseerd maar de schuldsanering was op dit punt wel doeltreffend voor zowel Curaçao als Sint Maarten. Zonder de schuldsanering was de startpositie aanzienlijk slechter geweest. De financiële huishouding van zowel Curaçao als Sint Maarten zijn echter niet structureel op orde. Afgezien van 2012 en 2013 realiseerde Sint Maarten tot en met 2017 ieder jaar tekorten op de gewone dienst, ondanks het feit dat de begroting sluitend was. Het financieel beheer van Sint Maarten is niet op orde; er zijn sinds 2010 beperkt verbeteringen gerealiseerd. De schuld van Curaçao heeft zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld naar een niveau boven de grenswaardes van 55 procent van het bbp die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert. Ook is er op Curaçao geen sprake van ordentelijk financieel beheer.

D.2 Mitigeren gevolgen financiële en niet-financiële schokken

Op dit punt is de beleidsinzet gerealiseerd en doeltreffend. De liquiditeitsleningen hebben ervoor gezorgd dat de negatieve sociaaleconomische en financieel economische gevolgen van de covid-pandemie grotendeels werden gemitigeerd. Zonder deze leningen dreigden voor Curaçao en Sint Maarten ernstige financiële en maatschappelijke problemen vanwege het wegvallen van inkomsten uit toerisme en een stijging van de uitgaven aan sociale voorzieningen. Er zijn wel kanttekeningen bij vormgeving en omvang van de leningen te plaatsen, maar die hebben vooral betrekking op de doelmatigheid van de leningen en zullen ook daar worden besproken. Door de incidentele lening aan Curaçao is een ongecontroleerd faillissement van Girobank voorkomen. Het is waarschijnlijk dat uitblijven van deze oplossing, die alleen tot stand kon komen vanwege steun van Nederland, had geleid tot onzekerheid in de financiële sector van Curaçao en ook een ernstige bedreiging voor de lokale financiële stabiliteit

⁷⁸ Binnen het landspakket is sprake van een hernieuwde inzet op het verbeteren van het financieel beheer en het begrotingsproces dat de komende jaren tot resultaten zou moeten leiden.

en de lokale economie zou opleveren. Ongeveer 15 procent van de bevolking van Curaçao had een rekening bij de Girobank, en daarnaast ook veel kleine, middelgrote en grote ondernemingen en aan de staat gelieerde partijen.

D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen

Op dit punt is de beleidsinzet beperkt gerealiseerd, maar wel doeltreffend. Alle ingezette financiële middelen, de schuldsanering, de lopende inschrijving met de bijbehorende lagere rentelasten, de incidentele leningen en de liquiditeitssteun hebben eraan bijgedragen dat er meer ruimte was voor publieke investeringen en uitgaven dan er zou zijn zonder deze steun. Tegelijkertijd liggen de overheidsinvesteringen onder het niveau dat door het IMF als wenselijk wordt gezien. Ook liggen de overheidsinvesteringen sinds 2010 ruim onder het Caribisch gemiddelde. Verder daalden de overheidsuitgaven op verschillende beleidsterreinen, voor Curaçao in absolute termen en voor Sint Maarten en relatieve termen. Gecorrigeerd voor bevolkingsgroei en inflatie was sprake van een daling in beide landen. Er is daardoor sprake van beperkte doelrealisatie.

D.4 Toezicht Rft overbodig

Op dit punt is de beleidsinzet niet gerealiseerd en niet doeltreffend. Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, dit was ook het oordeel van de evaluatiecommissies die de Rft in 2015, 2018 en 2021 evalueerden. Met name de kwalitatieve normen en financieel beheer zijn niet op orde.

E.1 Houdbare overheidsfinanciën

Op dit punt is de beleidsinzet beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend. Alle ingezette beleidsinstrumenten hebben een bijdrage geleverd aan houdbare overheidsfinanciën voor beide landen: in de afwezigheid van de financiële steun zou met grote waarschijnlijkheid geen sprake zijn van houdbare overheidsfinanciën, waarbij de overheidsfinanciën er substantieel slechter voor zouden staan dan nu het geval is. De lopende inschrijving heeft het positieve effect van de schuldsanering op houdbare overheidsfinanciën versterkt. De beleidsinzet is daarmee doeltreffend. Wel is er een verschil tussen de landen: voor Sint Maarten is er sprake van doelrealisatie, terwijl er voor Curaçao geen sprake is van doelrealisatie. Ook wat betreft doeltreffendheid is er verschil in tussen de landen: voor Curaçao is het beperkt doeltreffend, voor Sint Maarten is het doeltreffend. Uit de onderliggende evaluaties komt naar voren dat dit het gevolg is van een gunstige economische ontwikkeling op Sint Maarten en een minder gunstige ontwikkeling op Curaçao. Sinds 2010 ligt de schuldquote van Sint Maarten altijd onder de 50 procent, ook ten tijde van externe schokken, terwijl de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkelde door een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten.

E.2 Bevorderen autonomie

Op dit punt is het beleidsdoel beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend. Alle financiële instrumenten hebben een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Curaçao en Sint Maarten omdat de landen als gevolg van de inzet van de beleidsinstrumenten beschikken over meer ruimte om externe schokken op te kunnen vangen. Tegelijkertijd blijven de economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kwetsbaar zolang sociaaleconomische hervormingen uitblijven en het financieel beheer niet op orde is.

E.3 Financiële stabiliteit en vertrouwen van financiële markten

Op dit punt is de beleidsinzet gerealiseerd en doeltreffend. Door de ingreep bij de Girobank, die niet had plaats kunnen vinden zonder financiële ondersteuning vanuit Nederland, konden de financiële stabiliteit en het vertrouwen in het banksysteem van het eiland behouden blijven. Ook de liquiditeitsleningen ten tijde van de coronacrisis hebben grote financieel-economische en sociaaleconomische schade voorkomen. Ook blijkt uit gesprekken dat het daadwerkelijk verstrekken van deze leningen het vertrouwen in de financiële draagkracht van

Curaçao en Sint Maarten heeft vergroot doordat duidelijk werd dat Nederland daadwerkelijk financieel te hulp schiet als dat nodig is.

E.4 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling

Op dit punt is de beleidsinzet beperkt gerealiseerd en beperkt doeltreffend. Voor Curaçao is er geen sprake van doelrealisatie: Curaçao kende in de periode 2010-2023 reële economische krimp en sociale achteruitgang. Voor Sint Maarten is sprake van beperkte doelrealisatie: het land kende sinds 2010 een gunstige reële economische groei, die zich in beperkte mate in sociale ontwikkelingen uitte. Alle financiële instrumenten hebben wel een bijdrage geleverd doordat ze hebben geleid tot een minder hoge schuld dan zonder inzet van het beleidsinstrument het geval zou zijn geweest. De met een hogere schuld gepaard gaande hogere rentelasten zouden ten koste zijn gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen. De schuldsanering zou echter doeltreffender (en doelmatiger) zijn geweest op het vlak van het realiseren van een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat.

6.1.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de uitvoering ziet vooral op de directe beleidsresultaten, terwijl de beleidsdoelmatigheid vooral ziet op de langetermijnevolgen. Onderstaande tabel geeft ter referentie de oordelen weer over doelmatigheid zoals die te vinden zijn in de onderliggende evaluaties van de beleidsinstrumenten die van toepassing zijn op Curaçao en Sint Maarten.

Tabel 6.2 Overzicht uitkomsten onderliggende evaluaties doelmatigheid Curaçao en Sint Maarten

Evaluatie	Uitvoeringsdoelmatigheid	Beleidsdoelmatigheid
Schuldsanering	Doelmatig	Beperkt doelmatig
Rft	Beperkt doelmatig	Beperkt doelmatig
Liquiditeitsleningen ⁷⁹	Doelmatig	Doelmatig
Incidentele leningen	Doelmatig	Doelmatig

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uitvoeringsdoelmatigheid

Er is gemiddeld genomen sprake van uitvoeringsdoelmatigheid, hoewel sommige instrumenten een beperkte mate van uitvoeringsdoelmatigheid kennen. Met name wat betreft de directe financiële steunverlening, is de uitvoering doelmatig. In verhouding tot de totale verstrekte leningen en schuldsanering zijn de uitvoeringskosten, die vooral bestaan uit personele kosten bij BZK en het Cft relatief laag. Het is daarbij niet duidelijk hoe groot de precieze personele kosten van BZK zijn geweest in de evaluatieperiode, maar duidelijk is wel dat ze beperkt zijn ten opzicht van de omvang van de verstrekte leningen.⁸⁰ De schuldsanering, lopende inschrijving, incidentele leningen en de liquiditeitssteun waren gezien vanuit de uitvoeringskosten doelmatig. De lening van ANG 170 miljoen in verband

⁷⁹ In deze evaluatie is niet expliciet gekeken naar uitvoeringsdoelmatigheid en beleidsdoelmatigheid, het betreft hier de inschatting van de onderzoekers op basis van de teksten in de evaluatie.

⁸⁰ Het betreft een beperkt aantal fte's bij BZK. Tegelijkertijd is wel de vraag wat hier de juiste benchmark is. De omvang van de leningen moet niet als kosten worden gezien die afgezet moet worden tegen personele kosten. In feite is het verstrekken van leningen een bancaire activiteit. Om te beoordelen hoe doelmatig de personele inzet is, zou deze vergeleken moeten worden met de personele inzet bij bijvoorbeeld een bank die nodig is om een dergelijke hoeveelheid leningen te verstrekken. Ook is hier de veronderstelling dat de leningen op termijn worden terugbetaald.

met de Girobank werd verstrekt tegen 0 procent rente, wat de financiële belasting voor Curaçao minimaliseert en zo bijdraagt aan lagere schuldenniveaus en meer ruimte op de begroting hetgeen de doelmatigheid van het beleid ten goede komt. Bovendien is er sprake van een versnelde terugbetaling.

Wat betreft de liquiditeitsleningen zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de conclusie van de evaluatie uit 2022 dat de uitvoering doelmatig was. Voor Curaçao worden in de jaren 2020 en 2021 grote tekorten op de gewone dienst begroot, met name in 2021 waar een tekort van ANG 822 miljoen begroot wordt, terwijl deze in realiteit minder negatief uitvallen. Voor Sint Maarten was in de jaren 2020 tot en met 2022 de begrote gewone dienst hoger dan de gerealiseerde gewone dienst, met een positief saldo als gevolg. Dit suggereert dat ook met een lager niveau aan leningen dezelfde effecten hadden kunnen worden bereikt. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit destijds had kunnen worden voorzien. Gegeven de tijdsdruk om tot steunmaatregelen te komen was er beperkte mogelijkheid om onderzoek te laten uitvoeren naar de benodigde steun. Daarbij hebben de adviezen van het Cft bijgedragen aan de doelmatigheid van de liquiditeitssteun door gemotiveerde bijstelling op de liquiditeitsbehoeften van Curaçao en Sint Maarten. Belangrijk is ook dat de snelle verlening van de liquiditeitssteun financieel-economische en sociaaleconomische schade voorkomen heeft.

Bij diverse beleidsinstrumenten zijn keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd. In het kader van de schuldsanering betreft het de overname door Nederland van de niet gesaneerde schulden en de sanering van de betalingsachterstanden, alsmede de instelling van het tijdelijk financieel toezicht voorafgaand aan de schuldsanering, deze hebben de doelmatigheid van de uitvoering verhoogd. Ook heeft de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Curaçao en Sint Maarten een drukkend effect gehad op de schuldenniveaus via lagere rentelasten, wat het effect van de schuldsanering heeft versterkt. Bij de incidentele leningen betreft het de oprichting en vormgeving van GI-RO Settlement Holding N.V, waarin de leningen van de Girobank werden ondergebracht. In het geval van de liquiditeitsleningen heeft de snelheid waarmee de leningen tot stand zijn gekomen bijgedragen aan de doelmatigheid.

Een belangrijke belemmering voor de uitvoeringsdoelmatigheid is het uitblijven van verbeteringen van het financieel beheer. Een goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Hierdoor is er sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft. Desondanks concluderen we dat er sprake is van uitvoeringsdoelmatigheid voor Curaçao en Sint Maarten met betrekking tot artikel 5, waar het dit artikel als geheel betreft.

Beleidsdoelmatigheid

Er is gemiddeld genomen sprake van beperkte beleidsdoelmatigheid, hoewel de liquiditeitsleningen en de incidentele leningen in de onderliggende evaluaties als doelmatig zijn beoordeeld.

De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege twee tekortkomingen: (i) het uitblijven van wezenlijke verbeteringen in het financieel beheer en (ii) het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen. Deze twee aspecten spelen ook bij de schuldsanering. Voor het realiseren van een gezonde startpositie zijn hervormingen op sociaaleconomisch terrein en verbetering van het financieel beheer, die reeds onderdeel vormden van de doelen van de schuldsanering, essentiële randvoorwaarden. Wanneer meer bereikt zou zijn in de verbetering van het financieel beheer, hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsdoelen van de Rft en de schuldsanering kunnen worden bereikt en was de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen.

De vormgeving van de liquiditeitsleningen heeft geleid tot hogere schuldenniveaus bij de landen, ook hogere schuldenniveaus dan wat houdbaar werd geacht. Hier bestaat een spanningsveld tussen het verstrekken van liquiditeitsleningen en de vormgeving van die leningen enerzijds en de doelstellingen van de Rft en de schuldsanering anderzijds.⁸¹ Een alternatief dat hier in onze ogen ontbreekt zijn (conditionele) leningen die omgezet worden in een gift, conditioneel op het realiseren van bepaalde voorwaarden. Denk daarbij aan het doorvoeren van institutionele of sociaaleconomische hervormingen. De reactie van Curaçao op de evaluatie lijkt dit punt ook te noemen.⁸² Conditionele leningen bieden de mogelijkheid om direct steun te verlenen met voorwaarden waaraan achteraf pas hoeft te worden voldaan. De kans dat leningen niet worden terugbetaald neemt met een dergelijke vormgeving mogelijk toe. Dit betekent dat de directe kosten voor Nederland toe kunnen nemen. Als deze voorwaarden bijdragen aan een structureel gezonde overheidsfinanciën, neemt daarmee de kans af dat in de toekomst nieuwe leningen nodig zijn. Hierdoor kunnen de kosten voor Nederland in de toekomst afnemen. Of de kans toe- of afneemt ten opzichte van de huidige situatie hangt af van de kans dat de huidige liquiditeitsleningen op enig moment niet meer worden doorgerold en tegelijkertijd niet kunnen worden afgelost. Als deze kans reëel is, zijn er ook nu naar verwachting kosten voor de rijksbegroting. In de toetsingskaders risicoregelingen, waarmee de regering het parlement informeert over risicoregelingen zoals leningen, staat aanvankelijk dat dit risico reëel is.⁸³ In de meest recente toetsingskaders bij de herfinanciering van de covid-leningen staat dat het risico van wanbetaling niet kan worden uitgesloten, maar als laag wordt ingeschat.⁸⁴ Het risico wordt laag geschat, omdat de herfinanciering op basis van een onafhankelijke doorrekening is afgestemd op de financiële draagkracht van de landen.

Daarbij vormt de uitvoering van de landspakketten die gekoppeld zijn aan de liquiditeitsleningen een belangrijke voorwaarde voor doelmatigheid van de liquiditeitsleningen. Daarmee is in het oordeel over de beleidsdoelmatigheid van de liquiditeitsleningen ook een voorlopig oordeel dat conditioneel is op de succesvolle uitvoering van de landspakketten. De liquiditeitsleningen leiden immers tot oplopende schuldquotes, wat interfereert met het doel van de Rft en de schuldsanering om houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Dit neemt niet weg dat de liquiditeitsleningen wel doeltreffend waren.

Op sommige doelen kunnen beleidsinitiatieven onder artikel 5 tegengestelde of conflicterende effecten hebben. Denk daarbij aan aspecten van houdbare overheidsfinanciën enerzijds en autonomie of economische ontwikkeling anderzijds. Dit geldt zoals gezegd voor de leningen die verstrekt zijn als liquiditeitssteun om de schok als gevolg van covid op te kunnen vangen, die interfereren met de doelen van de Rft en de schuldsanering. Ook speelt de discussie over tekortcompensaties en over de vormgeving van de liquiditeitssteun: leningen, conditionele leningen of giften. Dit beperkt de doelmatigheid van het instrumentarium als geheel.

⁸¹ Overigens hebben overheden wereldwijd gekozen voor een stijging van de schuldquote.

⁸² De regering van Curaçao schrijft: 'Het is doelmatiger (beter voor de moral hazard) om in plaats van 'geen vertrouwen' als uitgangspunt te hanteren voor het verstrekken van liquiditeitsleningen (lees: doorvoeren van maatregelen anders geen liquiditeitssteun) een 'beloningssysteem' als uitgangspunt te hanteren, bijvoorbeeld: doordat je hervormingen implementeert, krijg je een gift/renteloze lening.'

⁸³ Zie voor Curaçao, [document \(eerstekamer.nl\)](#): 'Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Curaçao is er een reëel risico dat de leningen gedeeltelijke (of niet) terugbetaald worden.', voor Aruba [pdf \(overheid.nl\)](#): 'Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Aruba is er een reëel risico dat de lening gedeeltelijke (of niet) terugbetaald wordt.', en voor Sint Maarten: [pdf \(overheid.nl\)](#): 'Gelet op de kwetsbare staat van de overheidsfinanciën en de hoge schuldquote van Sint Maarten is er een reëel risico dat de lening gedeeltelijk (of niet) terugbetaald worden(sic).'

⁸⁴ Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2023D34267&id=2023D34267

Tabel 6.3 Conclusies beleidsdoorlichting doelmatigheid artikel 5

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Beperkt doelmatig	De directe doelen zijn voor drie van de vier beleidsinstrumenten volgens de onderliggende evaluaties qua uitvoering doelmatig bereikt. Bij de liquiditeitsleningen hebben we hier echter kanttekeningen bij. Een belangrijke oorzaak van beperkte uitvoeringsdoelmatigheid is het uitblijven van verbeteringen van het financieel beheer, terwijl dit al in gang was gezet rond schuldsanering en expliciet een direct beleidsresultaat vormt van de Rft. Ook had mogelijk met minder liquiditeitssteun hetzelfde resultaat kunnen worden bereikt, terwijl ook de vormgeving van de leningen mogelijk anders had gekund met een grotere doelmatigheid tot gevolg.
Beleid	Beperkt doelmatig	De beleidsdoelmatigheid is beperkt vanwege het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen en de interactie tussen de vormgeving van de liquiditeitsleningen en de doelen van de Rft en de schuldsanering op het vlak van houdbare overheidsfinanciën.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Potentiële neveneffecten

- Een mogelijk neveneffect van de lopende inschrijving is dat het rentevoordeel een prikkel kan geven om te lenen in plaats van politiek moeilijke maatregelen te nemen om het overheidssaldo te verbeteren. De evaluatie van de Rft concludeert dat 'de ingekaderde mogelijkheid om te lenen voldoende waarborgen biedt tegen dit ongewenste neveneffect'.
- Een ander neveneffect van de lopende inschrijving is dat de overheid geen schuld papier uit geeft op de lokale markt en hiermee een investeringsmogelijkheid en een instrument voor monetair beleid ontbreekt.
- De financiële normen in de Rft hebben een sterke focus op de jaarcyclus. Voorbeelden zijn de begroting die jaarlijks en meerjarig sluitend dient te zijn, de rentelastnorm die jaarlijks niet mag worden overschreden of uitvoeringsrapportages die ieder kwartaal worden beoordeeld. Dit bemoeilijkt de totstandkoming van een meerjarig perspectief op de begroting en dit kan procyclisch uitwerken.
- Doordat liquiditeitssteun in de vorm van een lening is gegeven, zijn de schuldenniveaus van de landen aanzienlijk gestegen. Curaçao zat voor de pandemie al boven de norm van 55 procent, als gevolg van de liquiditeitsleningen is de schuldquote verder gestegen. Het IMF beoordeelt daarbij het schuldenniveau van Curaçao en Sint Maarten als houdbaar.⁸⁵ Verhoging van het schuldenniveau blijft een potentieel neveneffect bij toekomstige leningen.

6.2 Aruba

6.2.1 Doelrealisatie en doeltreffendheid

Tabel 6.4 Doelrealisatie en doeltreffendheid artikel 5 Aruba

	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)		
C.1 Transparantie over en inzicht in financiën	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

⁸⁵ Zie <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1CUWEA2023001.ashx>. Wel merkt het IMF voor Curaçao op: 'Timely implementation of reforms addressing governance weaknesses will be critical for sustained and inclusive growth.'

C.2	Financiële steun	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3	Realisatie normen en andere afspraken	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Verbeterd financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend

Maatschappelijke effecten (outcome)

D.1	Verduurzaming openbare financiën door afbouwen schuldpositie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
D.2	Mitigeren gevolgen financiële en niet-financiële schokken	Gerealiseerd	Doeltreffend

Langetermijneffecten (impact)

E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Financiële stabiliteit en vertrouwen van financiële markten	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.3	Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: SEO Economisch Onderzoek

C.1 Transparantie over en inzicht in financiën

Er is sprake van doeltreffendheid, maar beperkte doelrealisatie. Met de informatievoorziening aan de staten van Aruba draagt het financieel toezicht door het CAft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën levert een bijdrage aan het functioneren van de democratische instituties van Aruba. De analyses van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de begroting die in het kader van het toezicht plaatsvinden creëren inzicht in de overheidsfinanciën. Ook de beoordeling van de liquiditeitsbehoefte in het kader van de liquiditeitsleningen door het CAft heeft bijgedragen aan transparantie over en inzicht in de overheidsfinanciën. Er is beperkte doelrealisatie door de achterstand die Aruba heeft met de jaarrekeningen.

C.2 Financiële steun

Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. De incidentele leningen en de liquiditeitsleningen in het kader van covid zijn weliswaar verstrekt en als we alleen daarnaar zouden kijken zou sprake zijn van doeltreffendheid. Het mechanisme om de inschrijving van Nederland op geldleningen mogelijk te maken, is echter niet gerealiseerd. De schuldquote zou in 2022 ceteris paribus 21 procentpunt lager zijn geweest wanneer Aruba sinds 2013 over alle leningen een rentepercentage zou hebben betaald gelijk aan de rente die Curaçao heeft betaald op leningen waarop Nederland inschreef.

C.3 Realisatie financiële normen en andere afspraken

Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. De financiële normen van het protocol 2018 zijn behaald.⁸⁶ De financiële normen voor de begroting in de LAft zijn echter beperkt gerealiseerd. Aruba is elk jaar onder de norm voor de personeelslasten van AWG 479 miljoen gebleven, maar realiseerde in 2022 wel een stijging van de personeelslasten terwijl de norm een jaarlijkse nominale daling voorschrijft. Ook heeft Aruba vanaf 2015 vrijwel altijd gunstiger realisaties dan begroot. Meevallers zijn volgens de evaluatie van de protocollen echter niet volledig aangewend voor schuldreductie.

⁸⁶ In 2019 had Aruba een financieringssaldo dat gunstiger was dan dat volgens de normen uit het protocol uit 2018, maar in 2020 tot en met 2022 was het saldo nadeliger als gevolg van de coronacrisis. De rijksministerraad stemde op verzoek van Aruba in met afwijking van de normen in het protocol uit 2018 en in de LAft vanwege de gevolgen van de coronacrisis.

C.4 Verbeterd financieel beheer en eigen Begrotingskamer

Er is geen doelrealisatie en de beleidsinzet is niet doeltreffend. Aruba heeft nog niet voldoende stappen gezet die nodig zijn om de doelstelling van verbeterd financieel beheer te realiseren. Als gevolg hiervan blijft het financieel beheer van Aruba zwak. Zo komt uitvoerings- en verantwoordingsinformatie vaak te laat, loopt Aruba achter met de jaarrekeningen en is informatie daarin onvoldoende betrouwbaar. Aruba heeft nog geen eigen Begrotingskamer die de toezichtstaken van het CAft overneemt. Wel heeft Aruba voorbereidingen getroffen om deze Begrotingskamer onder te brengen bij de Raad van Advies van Aruba.

D.1 Verduurzaming openbare financiën

Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. In de afspraak om tot verduurzaming van de overheidsfinanciën te komen door het afbouwen van de schuldpositie is niet gedefinieerd of dit de nominale of de relatieve schuld (als percentage van het bbp) betreft. Sinds 2015 steeg de nominale schuld ieder jaar. De schuldquote daarentegen vertoonde sinds 2017 een dalende trend, met uitzondering van het jaar 2020 waarin de covid-pandemie leidde tot grote financiële tekorten.

D.2 Mitigeren gevolgen financiële en niet-financiële schokken

Er is sprake van doelrealisatie en doeltreffendheid. Behoudens de jaren waarin Aruba gebukt ging onder de effecten van de covid-pandemie, kende het land sinds 2015 een relatief gunstige sociaaleconomische ontwikkeling, met een reële economische groei die boven het Caribische gemiddelde lag. De incidentele leningen aan Aruba voor de herfinanciering van buitenlandse schuldverplichtingen en de liquiditeitssteun in het kader van de covid-pandemie hebben ervoor gezorgd dat de negatieve sociaaleconomische en financieel-economische gevolgen van de covid-pandemie grotendeels werden gemitigeerd. Door deze lening is Aruba in staat geweest om AWG 82 miljoen te besparen aan rente over een periode van zeven jaar. Door covid ontstond er een acuut financieringsprobleem, dat direct moest worden opgelost om een technische default te voorkomen. Uit de evaluatie van de liquiditeitsleningen blijkt dat de creditspread voor Aruba ten opzichte van Amerikaanse staatsobligaties met een looptijd van tien jaar scherp steeg vanaf april 2020 nadat de landen werden geraakt door de covid-pandemie. Na deze scherpe stijging daalde de creditspread gedurende de tweede helft van 2020, vermoedelijk als gevolg van het verstrekken van de liquiditeitsleningen.

E.1 Houdbare overheidsfinanciën

Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. Sinds 2017, en behoudens 2020 vanwege de covid-pandemie, vertoont de schuldquote van Aruba een dalende trend met name vanwege de gunstige economische groei: ondanks de hogere rente die Aruba betaalt in vergelijking met Curaçao en Sint Maarten, zorgen de relatief hoge bbp-groei en de positieve primaire saldi in de periode zonder externe schokken ervoor dat de schuldquote een dalende trend vertoont. De schuld is dan ook niet onhoudbaar. Toch lag de schuldquote continu hoger dan de kritische grenswaarde van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio noemt en boven het schuldanker van 34 tot 41 procent⁸⁷ dat het IMF voor Aruba berekende.

E.2 Financiële stabiliteit en vertrouwen van financiële markten

Er is sprake van doelrealisatie en doeltreffendheid. De steun van Nederland voor Aruba tijdens de covid-pandemie heeft ervoor gezorgd dat financiële markten de aanname zagen bevestigd dat Nederland zou inspringen als het nodig was. Volgens gesprekspartners heeft dit het vertrouwen van financiële markten in Aruba vergroot.

⁸⁷ Zie Internationaal Monetair Fonds. (2021). Kingdom of The Netherlands Aruba: Strengthening Fiscal Planning. Technical Report, januari 2021.

E.3 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling

Er is sprake van doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. Aruba kent sinds 2015 een gunstige reële economische groei die boven het Caribische gemiddelde lag. De werkloosheid van Aruba vertoont een dalende trend en ligt ongeveer op het niveau van het Caribische gemiddelde. Er is sprake van doelrealisatie. Zonder de protocollen en het financieel toezicht zouden de overheidsfinanciën zich ongunstiger hebben ontwikkeld en zouden hogere rentelasten ten koste zijn gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen. Tegelijkertijd kunnen de financiële normen van positieve saldi op de begroting in de protocollen procyclisch, en daarmee ongunstig, uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. Op dit aspect zijn de protocollen beperkt doeltreffend. De liquiditeitssteun is op dit punt wel doeltreffend. De steun maakte het mogelijk om de overheidsdienstverlening in stand te houden en heeft geresulteerd in een kleiner aantal ontslagen en/of faillissementen. Daardoor bleef de productiecapaciteit intact en kon snel worden ingespeeld op aantrekkelijk toerisme. Zonder de liquiditeitsleningen was een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling ver buiten zicht geraakt.

6.2.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de uitvoering ziet vooral op de directe beleidsresultaten, terwijl de beleidsdoelmatigheid vooral ziet op de langetermijneffecten. Onderstaande Tabel 6.5 geeft ter referentie de oordelen weer over doelmatigheid van de beleidsinstrumenten zoals die te vinden zijn in de onderliggende evaluaties van de beleidsinstrumenten die van toepassing zijn op Aruba.

Tabel 6.5 Overzicht uitkomsten onderliggende individuele evaluaties doelmatigheid Aruba

Evaluatie	Uitvoeringsdoelmatigheid	Beleidsdoelmatigheid
Protocollen	Beperkt doelmatig	Beperkt doelmatig
Liquiditeitsleningen	Doelmatig	Doelmatig
Incidentele leningen	Doelmatig	Doelmatig

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uitvoeringsdoelmatigheid

Er is sprake van beperkte uitvoeringsdoelmatigheid. Dit is een optelsom van een aantal zaken. Ten eerste de beperkte doelmatigheid van de protocollen doordat een aantal directe doelen niet (inschrijving Nederland op geldleningen, een Begrotingskamer en verbeterd financieel beheer) of beperkt (de financiële normen uit de LAft, de daling personeelslasten, aanwending meevallers voor schuldreductie, een accountantsverklaring in 2020 en transparantie overheidsfinanciën) is bereikt. Met dezelfde inzet van middelen had meer bereikt kunnen worden op een aantal van deze niet of beperkt gerealiseerde beleidsdoelen. Ten tweede de mogelijk beperkte doelmatigheid van de liquiditeitsleningen als rekening gehouden zou worden met de interactie met de andere doelen van artikel 5, te weten verduurzamen van de openbare financiën door afbouw van de schuldpositie en houdbare overheidsfinanciën, als gevolg van het hogere schuldenniveau als gevolg van de liquiditeitsleningen. Ook de herfinanciering met een renteopslag leidt tot hogere leenkosten. Bij gelijkblijvend beleid zal dit via een hoger schuldenniveau gefinancierd worden. Het alternatief is dat er bezuinigd wordt op andere posten. In beide gevallen gaat dit ten koste van de doelmatigheid van het beleid. In verhouding tot de totale verstrekte leningen en schuldsanering zijn de uitvoeringskosten, die vooral bestaan uit personele kosten voor het CAft en BZK, relatief laag in verhouding tot de gerealiseerde effecten. Het is overigens niet duidelijk hoe groot de personele kosten van BZK

precies zijn geweest in de evaluatieperiode, maar duidelijk is wel dat ze beperkt zijn ten opzichte van de omvang van de verstrekte leningen.⁸⁸

Ook voor Aruba waren in 2020, 2021 en 2022 de begrote financieringssaldi veel hoger dan de realisaties. Dit kan betekenen dat er meer liquiditeitssteun is verstrekt dan nodig en dat de beoogde doelen van de liquiditeitssteun ook met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden. Gegeven de tijdsdruk om tot steunmaatregelen te komen was er beperkte mogelijkheid om onderzoek te laten uitvoeren naar de benodigde steun. Daarbij hebben de adviezen van CAft in positieve zin bijgedragen aan de doelmatigheid van de liquiditeitsleningen door gemotiveerde bijstellingen op de liquiditeitsbehoeften van Aruba. De lening aan Aruba voor de rentelastverlichting is als instrument wel doelmatig in de uitvoering. Zonder groot risico te lopen heeft Nederland Aruba een besparing van AWG 82 miljoen aan schuldrente over zeven jaar opgeleverd. De uitvoeringskosten, die vooral bestaan uit personele kosten, zijn in verhouding tot de totale verstrekte leningen relatief laag.

Beleidsdoelmatigheid

Er is sprake van beperkte beleidsdoelmatigheid. Dit is het gevolg van de beperkte doelmatigheid van het beleid van de protocollen op een aantal directe doelen en het effect van de liquiditeitssteun op het schuldenniveau van Aruba.

Doordat verschillende afspraken uit de protocollen niet geheel zijn nagekomen, wordt de doelmatigheid beperkt. De beoogde technische bijstand ter versterking van de belastingdienst, douane en financieel beheer is niet verleend en daardoor zijn sommige institutionele verbeteringen niet gerealiseerd. Hieronder valt een aantal institutionele verbeteringen, waarbij vooral het financieel beheer van belang is voor de realisatie van de beleidsdoelen. Ook is er geen invulling gegeven aan de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba waardoor de schuldquote hoger uitvalt. De hogere rentelasten kunnen bijvoorbeeld ten koste van investeringen in versterking van de economische structuur gaan. Kwantitatieve analyse laat onder een aantal aannames zien dat de schuldquote van Aruba in 2022 ceteris paribus 21 procentpunt lager zou zijn geweest als de inschrijving wel had plaatsgevonden.

Ook wordt de beleidsdoelmatigheid beperkt doordat beleidsinstrumenten op sommige doelen onder artikel 5 tegengestelde of conflicterende effecten hebben. Het verstrekken van de liquiditeitssteun om de schok als gevolg van covid op te kunnen vangen in de vorm van leningen die moeten worden terugbetaald, interfereert met de doelen van de protocollen omdat het schuldenniveau hierdoor stijgt. In de evaluatie van de liquiditeitsleningen wordt hierover opgemerkt dat dit geen probleem is omdat de uitvoering van de landspakketten eraan zal bijdragen dat de schuldenniveaus weer zullen dalen.⁸⁹ Dit is echter een veronderstelling. Het effect op de schuldenniveaus van de liquiditeitsleningen beperkt de beleidsdoelmatigheid van het instrumentarium als geheel. Ook de verhoogde rente bij de herfinanciering van de covid-leningen staat op gespannen voet met het doel van duurzame en houdbare overheidsfinanciën. De beoogde doelen van de protocollen met betrekking tot de schuldenniveaus (een schuldquote van 70 procent in 2027 en van 50 procent in 2039) zijn door de hogere rentelasten moeilijker te behalen. Herfinanciering tegen de voor Nederland geldende rente leidt aan de ene kant tot hogere lasten voor

⁸⁸ Het betreft een beperkt aantal fte's bij BZK. Tegelijkertijd is wel de vraag wat hier de juiste benchmark is. In feite is het verstrekken van leningen een bancaire activiteit. Om te beoordelen hoe doelmatig de personele inzet is, zou deze vergeleken moeten worden met de personele inzet bij bijvoorbeeld een bank die nodig is om een dergelijke hoeveelheid leningen te verstrekken. Ook is hier de veronderstelling dat de leningen op termijn worden terugbetaald.

⁸⁹ De evaluatie merkt hierover op: 'De structurele hervormingen (via een toename van de economische groei) en duurzame lange termijnafspraken over de liquiditeitsleningen waarbij ook de schuldposities van de landen worden meegewogen, kunnen de houdbaarheid van de overheidsschuld verbeteren.', p. 18.

Nederland, maar aan de andere kant tot baten in de vorm van een grotere waarschijnlijkheid dat de doelen van de protocollen worden bereikt.

Tabel 6.6 Conclusies beleidsdoorlichting doelmatigheid artikel 5 Aruba

Aspect	Doelmatigheid	Argumentatie
Uitvoering	Beperkt doelmatig	Geen of beperkte doelmatigheid op een aantal directe doelen van de protocollen Aruba-Nederland, waarbij vooral het financieel beheer zwaar weegt. Mogelijk is ook de liquiditeitssteun te ruim geweest.
Beleid	Beperkt doelmatig	Verschillende afspraken uit de protocollen zijn niet geheel nagekomen. Hieronder vallen technische bijstand, de mogelijkheid tot inschrijving op geldleningen van Aruba, de evaluatie van het protocol en de verhoogde rente bij de herfinanciering van de liquiditeitsleningen. Ook speelt het effect van de liquiditeitssteun op het schuldenniveau van Aruba.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Potentiële neveneffecten

- De evaluatie van de protocollen concludeert: 'de financiële normen van positieve saldi op het overheidssaldo kunnen procyclisch, en daarmee ongunstig, uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling.'
- Ook zijn de huidige normen in de protocollen nominaal. Op de langere termijn kunnen nominale normen investeringen en noodzakelijke sociaaleconomische uitgaven in negatieve zin beïnvloeden omdat deze normen niet worden gecorrigeerd voor inflatie.
- Doordat liquiditeitssteun in de vorm van een lening is gegeven, is het schuldenniveau van Aruba aanzienlijk gestegen.
- De verhoogde rente bij de herfinanciering van de coronaleningen botst met het doel van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en kan ten koste gaan van de ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven^{90 91}. Dit kan zijn weerslag hebben op de sociaaleconomische ontwikkeling. Overigens was de lage rente waartegen de liquiditeitsleningen oorspronkelijk zijn verstrekt het directe gevolg van de lage rente waartegen Nederland zelf kon lenen.

⁹⁰ Voor Aruba merkt het IMF op: 'The Sovereign Risk and Debt Sustainability Assessment (SRDSA) shows that risks to debt sustainability are high, with a key pressure point arising from the uncertainty surrounding the refinancing of the obligations to the Netherlands', zie <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2023/284/002.2023.issue-284-en.xml>

⁹¹ In deze paragraaf worden de neveneffecten benoemd. Hogere rente verkleint de kosten voor Nederland, wat in positieve zin bijdraagt aan de doelmatigheid. Er zijn dus meerdere (tegengestelde) effecten van een hogere rente op doelmatigheid.

7 Overzicht antwoorden RPE en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen uit de RPE aan de orde:

- RPE14 Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
- RPE15 In het geval dat er significant minder middelen (- 20 procent van de middelen) beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Daarnaast komt de additionele onderzoeksvraag aan de orde:

- In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en zo nee, hoe kunnen deze worden aangescherpt?

7.1 Samenvatting antwoorden RPE

Onderstaande tabel geeft een beknopte samenvatting van de antwoorden op de vragen uit de RPE.

Tabel 7.1 Samenvatting antwoorden vragen RPE

RPE vraag	Antwoord
1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	Artikel 5 begroting IV Koninkrijksrelaties betreft het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland op door Curaçao en Sint Maarten uitgegeven schuld tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd. Ook het uitoefenen van toezicht zoals vastgelegd in de Rft voor Curaçao en Sint Maarten, de protocollen Aruba-Nederland, de liquiditeitssteun in het kader van covid-pandemie aan Curaçao, Sint Maarten en Aruba, een aantal incidentele leningen en de garantie voor het riolerings- en waterzuiveringsprogramma van Bonaire vallen hieronder.
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Niet van toepassing.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Hieraan gekoppeld waren de schuldsanering en de Rft, die de lopende inschrijving door Nederland op leningen van Curaçao en Sint Maarten omvat, alsmede uitoefening van het dagelijks toezicht op de Rft door het Cft. De bestuurlijke afspraken tussen Aruba en Nederland van mei 2015 en november 2018 vormen de protocollen Aruba-Nederland. De zorgelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba was de aanleiding voor deze bestuurlijke afspraken. De mogelijk desastreuze sociaaleconomische gevolgen van de covid-pandemie waren aanleiding voor de liquiditeitsleningen. Mogelijke consequenties voor de financiële stabiliteit van de problemen bij de Girobank waren aanleiding voor incidentele lening aan Curaçao en aan Aruba. Een groot deel van de leningen loopt nog, terwijl onverwachte schokken zich in de toekomst opnieuw kunnen voordoen. Het beleid is daarmee nog steeds actueel in het licht van de langetermijndoelstellingen.
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	Curaçao, Sint Maarten en Aruba hebben overeenkomstig het statuut hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het financieren van het Cft, het CAft, en voor kosten die voortkomen uit de schuldsanering en voor een lopende inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten. Ook kan de Rijksministerraad op advies van het

RPE vraag	Antwoord
	Cft en het CAft aanwijzingen geven aan een land en berust de verantwoordelijkheid voor het algehele financiële toezicht bij de rijksministerraad. Daarnaast volgt uit artikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen, hetgeen de basis vormde voor de liquiditeitssteun aan Curaçao, Sint Maarten en Aruba.
5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	Er zijn eenmalige uitgaven aan de schuldsanering (Curaçao en Sint Maarten), aan de liquiditeitsleningen (Curaçao, Sint Maarten en Aruba), de incidentele leningen (Curaçao en Aruba) en de leningen die gepaard gaan met de lopende inschrijving (Curaçao en Sint Maarten). Daarnaast zijn er apparaatskosten van de Cft (Curaçao en Sint Maarten) het CAft (Aruba) en van de betrokken afdeling bij BZK.
6. Wat zijn de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	De beleidsinstrumenten die onder artikel 5 vallen bestaan enerzijds uit beleidsinstrumenten die directe financiële ondersteuning bieden (de lopende inschrijving die onderdeel is van de Rft, de schuldsanering, de liquiditeitsleningen die zijn verstrekt in het kader van de covid-steun en de incidentele leningen die aan Curaçao en Aruba zijn verstrekt) en anderzijds uit instrumenten die zich richten op financieel toezicht en controle op de naleving van financiële normen (de Rft en het Cft die invulling geven aan het dagelijkse toezicht op naleving van de Rft en de protocollen Aruba-Nederland waar de LAft en het CAft uit voortvloeien). Daarnaast beziet deze beleidsevaluatie ook de garantie voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma. De steun kan zowel eenmalig zijn (schuldsanering, incidentele leningen, liquiditeitssteun) als doorlopend (lopende inschrijving). De verschillende instrumenten vullen elkaar daarin aan.
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Over de benodigde omvang van de liquiditeitssteun is geadviseerd door het C(A)ft. Uitgaven aan de schuldsanering volgen uit de omvang van de schulden en overwegingen rond uitvoerbaarheid. De omvang van de leningen onder de lopende inschrijving volgt uit de begrotingen van de landen. Het Cft houdt er toezicht op dat de begrotingen voldoen aan de financiële normen. De plicht van tekortcompensatie zorgt er vervolgens voor dat afwijkingen van de begroting gecompenseerd dienen te worden. De incidentele leningen volgen uit de omvang van de problemen bij de Girobank en de uitstaande buitenlandse schuldverplichtingen van Aruba. Een eventuele relatie met volume, gebruik, prijzen of tarieven is hier niet van toepassing.
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Alle beleidsonderdelen (de schuldsanering, de Rft, de protocollen Aruba-Nederland, de liquiditeitsleningen, de incidentele leningen en de garantie voor het waterzuiveringsprogramma Bonaire) zijn geëvalueerd. De evaluaties zijn deels kwalitatief en deel kwantitatief van aard. Het kwantitatieve element van de evaluatie omvat onder meer een data-analyse van een aantal aspecten van de doelen. Bij de beoordeling van het effect van de Rft en de schuldsanering is daarnaast het effect van de financiële steun op de schuldenniveaus gekwantificeerd met een modelmatige analyse. Ook bij de protocollen is een dergelijke modelmatige analyse gedaan.
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	Alle beleidsonderdelen zijn geëvalueerd. De mogelijkheden om het beleid in de toekomst te evalueren zijn vergelijkbaar met de mogelijkheden zoals die benut zijn in de huidige evaluaties. Te overwegen valt om de evaluatie van de liquiditeitsleningen, die gezien het vroege stadium waarin deze plaatsvond partieel was, te actualiseren, waarbij ook de landspakketten betrokken kunnen worden.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Het beschikbare onderzoeksmateriaal is kwalitatief en cijfermatig van aard. Het is mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid met betrekking tot de directe output en de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en de langetermijndoelen (impact). Dit kan op basis van realisaties, modelanalyses van de effecten van beleidsmaatregelen op schuldenniveaus en gesprekken met deskundigen en betrokkenen. Over uitvoeringsdoelmatigheid en beleidsdoelmatigheid zijn alleen uitspraken te doen op kwalitatieve basis, omdat (1) de maatschappelijke effecten en langetermijndoelen moeilijk te kwantificeren zijn, (2) neveneffecten alleen kwalitatief zijn te benoemen en (3) er tegelijkertijd met het beleid andere factoren zijn die effect hebben op de geformuleerde doelen.

RPE vraag	Antwoord
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? ⁹²	Er is sprake van beperkte doelrealisatie voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. Voor alle landen geldt, dat er zowel wat betreft de beoogde directe beleidsresultaten als de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijneffecten, een gemixt beeld is van subdoelen die gerealiseerd zijn. Specifiek voor Curaçao en Sint Maarten leiden het niet realiseren van verbeterd financieel beheer, het niet blijvend op orde hebben van de financiële huishouding, de blijvende noodzaak van financieel toezicht, de beperkte realisatie van houdbare overheidsfinanciën en de beperkte realisatie van een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling tot het oordeel van beperkte doelrealisatie. Voor Aruba speelt dat verbetering van het financieel beheer niet tot stand is gekomen, dat de verduurzaming van de openbare financiën door afbouw van de schuldpositie beperkt is gerealiseerd en dat houdbare overheidsfinanciën beperkt zijn gerealiseerd. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking.
12. Hoe doeltreffend is het beleid (en de instrumenten) geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	Er is sprake van beperkte doeltreffendheid voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. Zowel wat betreft de beoogde directe beleidsresultaten als de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten is er een gemixt beeld van de doeltreffendheid op subdoelen. Dit speelt op dezelfde aspecten als bij de doelrealisatie (zie punt 11). Er zijn neveneffecten in de vorm van hogere schuldenniveaus door de vormgeving van de liquiditeitssteun (leningen in plaats van een gift) en een verhoogde renteopslag voor Aruba bij de herfinanciering van de liquiditeitssteun. Ook hebben de financiële normen in de Rft en de protocollen een sterke focus op de jaarcyclus, hetgeen procyclisch kan werken en totstandkoming van een meerjarig perspectief op de begroting belemmert. Verder zorgt de lopende inschrijving ervoor dat er geen lokale markt is voor schuld papier van de overheid waardoor investeringsmogelijkheden en een instrument voor monetair beleid ontbreken. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking.
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Er is sprake van beperkte uitvoeringsdoelmatigheid en beperkte beleidsdoelmatigheid voor Curaçao en Sint Maarten en Aruba. De uitvoeringsdoelmatigheid scoort in het algemeen beter dan de beleidsdoelmatigheid. Dit komt doordat de directe beleidsdoelen (waar de uitvoeringsdoelmatigheid betrekking op heeft) veelal eenvoudiger te realiseren zijn en de uitvoeringskosten relatief laag zijn ten opzichte van de verstrekte leningen. Voor Curaçao en Sint Maarten spelen wat betreft uitvoeringsdoelmatigheid het uitblijven van verbeteringen van het financieel beheer, terwijl dit al in gang was gezet rond schuldsanering en expliciet een direct beleidsresultaat vormt van de Rft. Ook had mogelijk met minder liquiditeitssteun hetzelfde doel kunnen worden bereikt. De beleidsdoelmatigheid is beperkt vanwege het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen alsmede vanwege het effect van de vormgeving van de liquiditeitsleningen op de schuldenniveaus van Curaçao, Sint Maarten en Aruba, die op gespannen voet staan met de doelen van de Rft en de schuldsanering op het vlak van houdbare overheidsfinanciën. Voor Aruba wordt gesteld dat op het vlak van uitvoeringsdoelmatigheid een aantal beoogde directe beleidsresultaten van de protocollen Aruba-Nederland gedeeltelijk of niet is gerealiseerd. Hieronder vallen het ontbreken van een Begrotingskamer, het niet gebruikmaken door Nederland van de mogelijkheid tot inschrijving op geldleningen van Aruba en het niet op orde zijn van het financieel beheer. Met name dat laatste weegt zwaar op de uitvoeringsdoelmatigheid. Ook had mogelijk met minder liquiditeitssteun hetzelfde doel kunnen worden bereikt. De beleidsdoelmatigheid is beperkt vanwege

⁹² Dit betreft de vraag of de gestelde doelen zijn behaald ongeacht de inzet van beleidsinstrumenten. Het gaat hier om doelrealisatie.

RPE vraag	Antwoord
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	het niet tot stand komen van beoogde technische bijstand, het niet realiseren van een aantal institutionele verbeteringen en het ontbreken van een evaluatie van het Protocol uit 2018. Ook gaat de herfinanciering van de liquiditeitsleningen tegen een verhoogde rente ten koste van productiviteitsverhogende investeringen. Doordat de liquiditeitssteun is verstrekt in de vorm van leningen, stijgt het schuldenniveau van Aruba. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere uitwerking. Mogelijke maatregelen zijn: • Een belangrijke aanbeveling is om op de beleidsagenda structureel voldoende aandacht te hebben voor de verbetering van het financieel beheer. Dit speelt in de driehoek van (1) het betreffende land zelf, (2) BZK waaronder de TWO en (3) het toezicht door het C(A)ft, waarbij elke partij een eigen verantwoordelijkheid en rol heeft. Er ligt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de landen zelf om het financieel beheer te verbeteren, de benodigde capaciteit te organiseren en de werkwijze en cultuur te realiseren die nodig zijn voor adequaat financieel beheer. • Het verminderen van de procycliciteit en focus op jaarlijkse begrotingen door het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de overheidsfinanciën van de landen. Dit geldt voor zowel de Rft als het normenkader dat betrekking heeft op de protocollen Aruba-Nederland. • Het nader expliciteren van de wijze van toepassing van een aantal bepalingen in de Rft. De evaluatie van de Rft geeft hiervoor concrete handvatten: door middel van beleidsregels die een nadere uitleg geven over de wijze van toepassing van de Rft op deze aspecten. • Het ontwikkelen en implementeren van een visie en een regime voor het omgaan met externe schokken die de landen raken. Hierbij valt te denken aan het ex ante vaststellen wanneer wel en niet sprake is van een externe schok, het ex ante vaststellen van een raamwerk op basis waarvan tot voorwaarden voor steun gekomen kan worden en hoe om te gaan met verhoogde schuldenniveaus als gevolg van verleende steun. • Een afwegingskader ontwikkelen voor de vormgeving van financiële steun zoals de (herfinanciering van) liquiditeitssteun en incidentele leningen in relatie tot de doelstellingen van de Rft, de protocollen en de schuldsanering met betrekking tot houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. • Een actualisatie van de evaluatie van de liquiditeitsleningen die in 2022 plaatsvond. In deze evaluatie is de uitvoering van de landspakketten, die een belangrijke randvoorwaarde zijn voor de doelmatigheid van de leningen, niet meegenomen. • Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Bij een volgende beleidsdoorlichting zouden artikel 4 en artikel 5 daar waar raakvlakken zijn tussen de twee artikelen in samenhang moeten worden geëvalueerd, in plaats van in aparte beleidsdoorlichtingen zoals nu het geval is.
15. In het geval dat er significant minder middelen (- 20% van de middelen) beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Er zijn drie mogelijke bezuinigingsopties te identificeren. De eerste ziet op het terugbrengen van de apparaatskosten. In de praktijk zou dit een bezuiniging op de personele kosten van het C(A)ft betekenen, aangezien deze het grootste deel vertegenwoordigt van de apparaatskosten. Dit kan de doeltreffendheid van de Rft verlagen. De tweede is het terugschalen van de verstrekte leningen aan de landen. Dit kan door de liquiditeitssteun (deels) niet te herfinancieren, of door de lopende inschrijving terug te schalen. Dat laatste is juridisch niet mogelijk als Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de voorwaarden in de Rft voor een lopende inschrijving. Het (deels) niet herfinancieren van de liquiditeitssteun betekent dat de landen dit geld in hun begroting moeten vinden of elders moeten lenen. Overigens heeft de RMR al in maart 2022 tot volledige herfinanciering besloten. Meer algemeen is de conceptuele vraag op welke wijze leningen als kosten moeten worden beschouwd als deze naar

RPE vraag	Antwoord
	verwachting worden terugbetaald. In principe zijn de kosten voor de Nederlandse schatkist van het verstrekken van een lening het verschil tussen de rente die een land in de markt zou moeten betalen en de rente die een land aan Nederland betaalt. Lagere kosten kunnen dus ook worden gerealiseerd door bij herfinanciering van de liquiditeitsleningen de marktrente te vragen. Dit is een derde optie.
	Aanvullende vraag (geen onderdeel van de RPE)
16. In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel en zo nee, hoe kunnen deze worden aangescherpt?	De beleidsdoelen van artikel 5 van hoofdstuk IV van de begroting zijn nog steeds actueel. Aanscherping zou kunnen plaatsvinden door elementen van de beleidstheorie, waarvoor deze beleidsdoorlichting een aanzet heeft gedaan, meer expliciet terug te laten komen in de formulering van de beleidsdoelen van artikel 5. Hierbij gaat het vooral om twee zaken. Ten eerste gaat het om de maatschappelijke effecten, in het bijzonder het blijvend op orde zijn van de financiële huishouding en het mitigeren van de gevolgen van financiële en niet-financiële schokken. Ten tweede gaat het om de langetermijengevolgen, in het bijzonder de explicitering van de relatie tussen houdbare overheidsfinanciën, een structurele sociaaleconomische ontwikkeling en autonomie. Daarbij zou overwogen kunnen worden om sommige aspecten beter te operationaliseren, denk daarbij aan houdbare overheidsfinanciën. Ook valt te overwegen om het realiseren van adequaat financieel beheer als doelstelling te benadrukken door deze te operationaliseren en concrete normen te formuleren. Tot slot zou de relatie met artikel 4 kunnen worden benadrukt aangezien de financiële leningen en de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Tabel 7.2 SEO Economisch Onderzoek

7.2 Besparingsoptie min 20 procent

Gelet op de vormgeving van het begrotingsartikel zijn er beperkte besparingsopties. Er zijn immers geen directe financiële bijdragen die worden verstrekt en de verstrekte middelen bestaan voornamelijk uit leningen. Er zijn drie mogelijke beleidsopties te identificeren waarbij sprake is van een besparingsoptie van 20 procent. De eerste optie ziet op een bezuiniging op de apparaatskosten. De tweede optie ziet op een verlaging van de hoeveelheid verstrekte leningen met 20 procent. De derde optie is bij herfinanciering van de liquiditeitsleningen de rente te verhogen naar de marktrente. Hieronder beschrijven we deze opties kort.

1. De apparaatskosten bestaan uit kosten die bij BZK worden gemaakt in de vorm van de eigen ambtenaren die zich met artikel 5 bezighouden en de medewerkers van het Cft en het CAft. De kosten voor het Cft en het CAft liggen rond de euro 3,5 mln. per jaar.⁹³ Er is geen zicht op de precieze inzet van de eigen ambtenaren van BZK, maar het betreft een beperkt aantal fte. Het kwalitatieve beeld is dan ook dat het grootste deel van de kosten bij de Cft en het CAft ligt. Lagere apparaatskosten betekenen daarom in de praktijk vooral een besparing op het Cft en de CAft. Een besparing van 20 procent zou neerkomen op een bedrag van ruwweg euro 0,7 mln. per jaar. Dit zou ten koste kunnen gaan van de effectiviteit van het toezicht op de financiële normen en de transparantie die dit creëert. De doeltreffendheid van het financiële toezicht kan daardoor afnemen. Dit heeft ook gevolgen voor de doelmatigheid van andere vormen van financiële steun. De ondersteuning die het Cft en de CAft hebben geboden bij de totstandkoming van de liquiditeitsleningen was moeilijker te realiseren geweest met 20 procent minder personeel. Ook zouden de kennis van en inzicht in de begroting van de landen onder druk komen te staan.
2. Het terugbrengen van de omvang van de verstrekte leningen met 20 procent door een inperking van de omvang van de lopende inschrijving bij Curaçao en Sint Maarten is gezien de afspraken in de Rft juridisch niet

⁹³ Dit omvat ook het Cft-BES.

houdbaar en daarmee geen optie. We richten ons daarom alleen op de liquiditeitsleningen, die niet via de lopende inschrijving zijn verstrekt.⁹⁴ Het terugbrengen van de omvang van de verstrekte liquiditeitsleningen was achteraf bezien wellicht ook mogelijk geweest zonder dat dit de doeltreffendheid had verminderd, als we kijken naar de gerealiseerde begroting ten opzichte van begrote financiële middelen in de jaren 2020, 2021 en 2022. Uit de evaluaties van de Rft, het protocol en de schuldsanering komt immers naar voren dat er in die periode overschotten zijn gerealiseerd. Toentertijd kon dit echter moeilijk worden voorzien. Vooruitkijkend zou ervoor gekozen kunnen worden om een deel van de liquiditeitsleningen niet te herfinancieren. Het terugbrengen van de omvang van de liquiditeitsleningen met 20 procent zou betekenen dat de landen ergens op hun begroting moeten bezuinigen om de leningen terug te betalen of leningen elders moeten financieren. Deze bezuinigingen kunnen gepaard gaan met kosten als ze leiden tot groeivertraging, verdere vertraging in het doorvoeren van essentiële hervormingen en sociaal-maatschappelijke onrust. Tegelijkertijd kunnen er baten zijn als er bezuinigd wordt op ondoelmatige uitgaven. Waarschijnlijk leidt een dergelijke maatregel tot verslechtering van de relatie van Nederland met de landen.

3. Een derde optie is om de rente bij herfinanciering van de liquiditeitsleningen te verhogen naar de marktrente die geldt voor het land in kwestie.⁹⁵ Er is discussie mogelijk over wat de kosten van verstrekte leningen eigenlijk zijn. In principe zijn de kosten van het verstrekken van een lening voor Nederland het verschil tussen de rente die het ontvangende land in de markt zou moeten betalen en de rente die het ontvangende land aan Nederland betaalt. Een hogere rente vertaalt zich daarmee in lagere kosten voor Nederland.

7.3 Actualiteit en eventuele bijstelling doelstellingen

De doelstellingen van artikel 5 zijn nog actueel. Niet alleen werd er voor euro 1,04 miljard aan liquiditeitsleningen verstrekt aan de landen (euro € 441,7 miljoen aan Aruba, euro 448,2 miljoen aan Curaçao en euro 153,0 miljoen aan Sint Maarten, zie Tabel 3.3) onder het artikel, ook verplicht de Rft Nederland om in te schrijven op leningen van Curaçao en Sint Maarten als voldaan is aan de voorwaarden uit de Rft. Daarnaast kan er in de toekomst door de landen een nieuw beroep gedaan worden op bijstand door Nederland als gevolg van onverwachtse gebeurtenissen op basis van het hulp- en bijstandsartikel 36 van het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De formulering van de doelen van artikel 5 luidt:

“Het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijtschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd.

Gelet op de autonomie hebben de Landen hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën: overeenkomstig het Statuut vormen de overheidsfinanciën een landsaangelegenheid. Het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten wordt op grond van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) uitgeoefend door de Rijksministerraad.”

⁹⁴ De verstrekking van liquiditeitsleningen en de herfinanciering van de liquiditeitsleningen hebben niet via de lopende inschrijving plaatsgevonden.

⁹⁵ Wat een marktconforme rente precies is, is niet eenduidig. Rentes die in de commerciële markt tot stand komen bevatten immers een kostenopslag en een rendementsopslag. Deze opslagen kunnen voor een overheid anders zijn dan voor een private bank.

Hierin ontbreken de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijngevolgen die de beleidsinstrumenten nastreven die onder het artikel vallen. Verder is niet gedefinieerd onder welke voorwaarden overheidsfinanciën houdbaar zijn. Ook is onduidelijk hoe de toevoeging: 'Gelet op de autonomie hebben de Landen hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën', zich verhoudt tot de beoogde beleidsdoelen die terugkomen in de beleidstheorieën van de beleidsinstrumenten die worden ingezet: houdbare overheidsfinanciën en structurele sociaaleconomische hervormingen. Deze doelen impliceren immers dat middels de (inzet van de) beleidsinstrumenten invloed uitgeoefend kan worden op deze doelen. De wens om op deze doelen te sturen blijkt ook uit de voorwaarden die aan steun worden verbonden. Hier zit een spanningsveld met de genoemde autonomie.

Aanscherping zou kunnen plaatsvinden door elementen van de beleidstheorie, waarvoor deze beleidsdoorlichting een aanzet heeft gedaan, meer expliciet terug te laten komen in de formulering van de beleidsdoelen van artikel 5. Hierbij gaat het vooral om twee zaken. Ten eerste gaat het om de maatschappelijke effecten, in het bijzonder het blijvend op orde zijn van de financiële huishouding en het mitigeren van de gevolgen van financiële en niet-financiële schokken. Ten tweede gaat het om de langetermijngevolgen, in het bijzonder explicitering van de relatie tussen houdbare overheidsfinanciën, een structurele sociaaleconomische ontwikkeling en autonomie.

Ook zou overwogen kunnen worden om sommige aspecten beter te operationaliseren, denk daarbij aan houdbare overheidsfinanciën. Verder valt te overwegen om het realiseren van adequaat financieel beheer als (sub)doelstelling te benadrukken. Financieel beheer is reeds onderdeel van de Rft maar krijgt vooralsnog te weinig aandacht. Belangrijk is om ervoor te zorgen dat deze doelen ook worden bereikt en structureel op de beleidsagenda staan.

Verder zou de relatie met artikel 4 kunnen worden benadrukt daar waar er raakvlakken zijn met artikel 5 aangezien de leningen die onder artikel 5 vallen en de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen waar artikel 4 zich op richt niet los van elkaar kunnen worden gezien. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld een aantal zaken op te nemen in de toelichting bij artikel 4 of 5. Maatregelen vanuit de landspakketten en TWO om financieel beheer te verbeteren vallen nu onder artikel 4, terwijl adequaat financieel beheer een cruciale randvoorwaarde is voor de realisatie van een aantal doelen die de beleidsinstrumenten nastreven die onder artikel 5 vallen. In de beleidspraktijk speelt het onderscheid tussen artikel 4 en 5 overigens maar beperkt. De relatie wordt in de praktijk meegenomen door beleidsmakers op het moment dat er beleidsbeslissingen worden genomen.

7.4 Aanbevelingen

Een belangrijke constatering in een aantal van de evaluaties die de bouwstenen voor deze doorlichting vormen, is dat adequaat financieel beheer (financieel beheer betreft het geheel van comptabiliteit, de begrotingsinfrastructuur en de administratieve organisatie) een randvoorwaarde is voor het realiseren van een aantal beoogde maatschappelijke effecten en beoogde langetermijngevolgen, maar dat er maar beperkte voortgang is geboekt bij het verbeteren van het financieel beheer. Ook de derde evaluatie van de Rft in 2021 voor de jaren 2018 tot en met 2020 benadrukte de samenhang tussen realisatie van de normen van de Rft en het financieel beheer. Bij deskundigen en direct betrokkenen leeft het beeld dat het financieel beheer nauwelijks verbeterd is. Toezicht op het nakomen van afspraken ter verbetering van het financieel beheer vormt wel onderdeel van het toezicht in het kader van de Rft. Het verbeteren van financieel beheer vraagt een lange doorlooptijd en voortdurende beleidsinspanning van alle betrokkenen. In het kader van de landspakketten worden er door de TWO diverse

initiatieven ondernomen die gericht zijn op het verbeteren van het financieel beheer.⁹⁶ Een belangrijke aanbeveling is dan ook om op de beleidsagenda structureel voldoende aandacht te hebben voor de verbetering van het financieel beheer. Dit speelt in de driehoek van (1) het betreffende land zelf en zijn eigen uitvoeringsorganisatie, (2) BZK waaronder de TWO en (3) het C(A)ft, waarbij elke partij een eigen verantwoordelijkheid en rol heeft. Er ligt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de landen zelf om het financieel beheer te verbeteren en de werkwijze en cultuur te realiseren die passen bij adequaat financieel beheer.

Een volgende aanbeveling is om de wijze van toepassing van een aantal bepalingen in de Rft nader te expliciteren. De evaluatie van de Rft geeft hiervoor concrete handvatten: het gaat hier om de condities waaronder wel en niet mag worden geleend, de definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen, de reikwijdte van de lopende inschrijving en de wijze waarop tekortcompensatie plaats moet vinden als die tekorten zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen. In de evaluatie van de Rft wordt ook een voorzet gedaan over de wijze om tot een dergelijke explicitering te komen zonder dat de Rft hoeft te worden gewijzigd: door middel van beleidsregels die een nadere uitleg geven over de wijze van toepassing van de Rft op deze aspecten.

Elementen van voorgaande aanbeveling met betrekking tot explicitering van de Rft raken aan een andere aanbeveling die voor zowel Curaçao, Sint Maarten als Aruba geldt: het ontwikkelen en implementeren van een visie op en een regime voor hoe om te gaan met externe schokken die de landen raken. Hierbij valt te denken aan het ex ante vaststellen wanneer wel en niet sprake is van een externe schok, het ex ante vaststellen van een raamwerk op basis waarvan tot voorwaarden voor steun gekomen kan worden en hoe om te gaan met verhoogde schuldenniveaus als gevolg van verleende steun. Dit laatste betreft de consequenties van het toepassen van artikel 25 van de Rft voor de toepassing van de normen in de Rft zowel tijdens als na de schok in het geval van Curaçao en Sint Maarten. In het geval van Aruba bevat de LAft een vergelijkbare bepaling in de vorm van artikel 23. Het is daarbij wel van belang om op te merken dat niet alles van tevoren vastgelegd kan en moet worden en dat er voldoende ruimte moet blijven voor maatwerk.

Het verminderen van de procycliciteit en focus op de jaarlijkse cyclus van de begroting door het ontwikkelen van langetermijnvisie op de begroting is ook een aanbeveling. Dit speelt zowel bij de Rft als bij het normenkader dat betrekking heeft op de protocollen. Zowel de Rft als het normenkader dat voortvloeit uit de protocollen hebben een sterke focus op de jaarcyclus. Dat kan procyclisch werken maar ook leiden tot minder oog voor een structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Een meerjarig perspectief op de begroting kan dan ook bijdragen aan een hogere doelmatigheid van de Rft en van de protocollen. In het kader van de Rft kan gedacht worden aan het komen tot normen gericht op de langere termijn in aanvulling op de bestaande normen in de Rft. Denk hierbij aan een schuldanker voor de (middel)lange termijn. Een discussie die speelt in het kader van de protocollen en die ook relevant is voor Curaçao en Sint Maarten. Ook kan gedacht worden aan de relatie tussen begrotingsnormen en uitgavennormen voor de korte termijn en ruimte voor beleid gericht op sociaaleconomische ontwikkeling op de (middel)lange termijn.

Een volgende aanbeveling is om een afwegingskader te ontwikkelen voor de interactie tussen de vormgeving van financiële steun bij buitengewone gebeurtenissen zoals de (herfinanciering van) liquiditeitssteun en incidentele leningen met de doelstellingen van de Rft, de protocollen en de schuldsanering met betrekking tot houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Door de recente herfinanciering van de covid-leningen tegen een verhoogde rente zijn de beoogde doelen van het protocol uit 2018 van schuldquotes

⁹⁶ Zie de verslaglegging van TWO hierover - [Documenten | TWO - Tijdelijke Werkorganisatie \(two-acis.com\)](#) - met name de uitvoeringsrapportages van de landspakketten.

van respectievelijk 70 en 50 procent in 2027 en 2039 moeilijker te realiseren. In het bijzonder voor Curaçao geldt dat de verhoogde rente ervoor zorgt dat het schuldenniveau stijgt en dat ze maatregelen moet nemen om aan de financiële normen uit de Rft te voldoen. De herfinanciering van de covid-leningen via dezelfde voorwaarden als onder de lopende inschrijving zou tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën hebben geleid dan de huidige vorm van herfinanciering, en daarmee tot hogere doelmatigheid in dat opzicht. Een kader draagt eraan bij om neveneffecten in een vroeg stadium van de besluitvorming mee te wegen.

De evaluatie van de liquiditeitsleningen vond reeds in 2022 plaats, terwijl de pandemie en de periode van verstrekking van liquiditeitssteun nog niet ten einde waren, waardoor belangrijke aspecten van het beleid in de evaluatie buiten beschouwing zijn gelaten. Met name de uitvoering van de landspakketten is in de evaluatie niet meegenomen. De succesvolle uitvoering van de landspakketten is een belangrijke randvoorwaarde voor de doelmatigheid van de leningen, die in hun huidige vormgeving immers gepaard gaan met hogere schuldenniveaus. We bevelen daarom aan om de evaluatie liquiditeitsleningen te actualiseren waarbij de interactie tussen leningen en voorwaarden (hervormingen landspakketten) wordt meegenomen. Deze actualisatie zou al op redelijk korte termijn kunnen worden gestart, waarbij niet gewacht hoeft te worden tot de landspakketten definitief zijn afgerond, omdat er belangrijke lessen zijn te trekken uit het proces zelf. Ook zou daarbij meer aandacht besteed kunnen worden aan de voor- en nadelen van mogelijke alternatieve vormgeving van de leningen, denk aan leningen die onder bepaalde voorwaarden omgezet kunnen worden in een gift.

Hervormingen op sociaaleconomisch terrein stonden al ten tijde van de schuldsanering op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden uitgebleven. De landspakketten zijn een belangrijke stap om deze hervormingen opnieuw tot stand te doen komen. De discussie over en het uiteindelijk terugtrekken van de rijkswet COHO illustreren daarbij de complexe aard van het hervormingsproces. Gezonde overheidsfinanciën en een structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan echter hand in hand. De kern van de complexiteit is dat er enerzijds financiële middelen ter beschikking worden gesteld middels leningen, maar dat de invloed van de leningverstrekker op het beleid rondom financieel beheer en sociaaleconomische hervormingen, die een belangrijk onderdeel vormen van een samenhangend beleid gericht op houdbare overheidsfinanciën en de kans vergroten dat leningen worden terugbetaald, beperkt is. In de praktijk wordt dan ook een poging gedaan om het verstrekken van leningen te koppelen aan voorwaarden (met bijbehorende instituties en governance) die zien op deze aspecten. Om hier lessen uit te trekken, is het nodig om beide aspecten (leningen én voorwaarden) in samenhang te bezien. Op dit moment landen de leningen in begrotingsartikel 5, terwijl aspecten die gekoppeld zijn aan de voorwaarden in begrotingsartikel 4 landen. De aanbeveling is daarom om begrotingsartikel 4 en begrotingsartikel 5 daar waar raakvlakken zijn tussen de twee begrotingsartikelen een volgende keer in samenhang te evalueren in plaats van in aparte beleidsdoorlichtingen zoals nu het geval is.

Bijlage A Macrobeeld landen

Bijlage A.1 Sint Maarten

Tabel A.1 Macrobeeld Sint Maarten

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Schuldquote (in %)		41,3	37,8	33,0	34,1	33,9	37,9	38,4	44,0	35,9	48,5	45,2	39,9
Nominale bbp-groei (in %)		5,3	5,3	3,0	3,4	0,0	0,8	-5,6	0,0	22,7	-15,1	11,3	13,8
Reële bbp-groei (in %)	3,2	4,6	1,4	1,3	1,6	0,4	0,5	-5,8	-6,6	8,8	-16,5	-7,3	9,7
Inflatie (in %)	3,2	4,6	4,0	2,5	1,9	0,3	0,1	2,2	2,9	0,4	0,7	2,8	3,8
Staatsschuld (mln. ANG) ⁹⁷		694,7	669,5	603,1	762,1	758,3	855,0	818,3	936,6	938,2	1.077,0	1.117,4	1.122,0
Rentelasten (mln. ANG)		11,8	11,6	10,7	11,7	12,6	17,0	13,4	12,4	13,0	13,3	11,3	12,0
Bevolking	34.056	33.435	34.640	36.607	37.685	38.825	39.969	40.574	40.895	41.608	42.310	42.846	43.389
Primair saldo (mln. ANG)		6,6	28,2	11,2	-8,8	3,4	8,6	-147,8	-108,8	-7,1	-167,4	-84,2	-27,1
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	12,0	11,5	10,3	9,2	9,1	8,9	8,7	6,2	9,9	8,5	16,8	11,3	8,1

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Schuldquote Sint Maarten ligt structureel onder de grenswaarde van het IMF. De schuldsanering verlaagde de schuldquote waarmee Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk startte naar 41,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2011. Daarna stijgt de schuldquote gemiddeld genomen iets, maar blijft deze structureel onder de 50 procent. Dit is de grenswaarde die het IMF voor Sint Maarten hanteert. De schuld van Sint Maarten is ook lager dan het schuldanker dat door het IMF voor de Caribische regio is genoemd.

Hoge nominale bbp-groei draagt bij aan stabiele schuldquote. Omdat de nominale bbp-groei sinds 2011 meestal hoger dan de rente over de staatsschuld is de schuldquote stabiel, ondanks de primaire tekorten waarvan in veel jaren sprake is.⁹⁸

Inflatie daalt en blijft laag tot 2020. De inflatie daalt na 2012 en ligt dan tot 2020 in vijf van de acht jaren onder de 2 procent. In 2021 en 2022 stijgt de inflatie. Sint Maarten is hierin echter geen uitzondering, want de stijgende inflatie is in die periode een wereldwijd fenomeen.

⁹⁷ De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde van de overheidsbalans minus het eigen vermogen, conform de definitie die het IMF hanteert.

⁹⁸ Het primaire saldo is het overheidssaldo minus de rentelasten.

Staatsschuld nam toe door orkaan Katrina en covid. In alle jaren behalve in 2017 nam de staatsschuld toe ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2018 nam de staatsschuld toe omdat Sint Maarten na de orkaan geld leende via het trustfonds. De negatieve economische groei droeg bij aan versnelde groei van de schuldquote. Ook in 2020 tijdens de covid-pandemie is de schuld toegenomen en was sprake van negatieve economische groei.

Rentelasten zijn stabiel en laag door de lopende inschrijving. De rente bleef laag dankzij de lopende inschrijving door Nederland in het kader van de Rft en de renteloze liquiditeitsleningen die Nederland verstrekke aan Sint Maarten tijdens de covid-pandemie.

Bevolking nam de afgelopen tien jaar toe wat bijdroeg aan economische groei. Over de periode 2010 tot en met 2022 nam de bevolking van Sint Maarten toe van 34.056 naar 43.390, een stijging van 27,4 procent. Bevolkingsgroei is één van de factoren die bijdraagt aan de groei van het bbp.

Primaire tekorten hoog in 2017, 2018 en 2021 en 2022 door orkaan Katrina en covid. Sint Maarten had tot 2017 een primair overschot. Door de storm Katrina in 2017, gevolgd door covid, sloeg dit om in een aanzienlijk tekort. In 2022 treedt er economisch herstel op. Een situatie van structurele primaire tekorten in combinatie met economische krimp leidt tot onhoudbare overheidsfinanciën. De primaire tekorten in Sint Maarten zijn echter het gevolg van externe, incidentele schokken.

De werkloosheid laat een dalende trend zien. De werkloosheid laat op Sint Maarten een dalende trend zien. Uitzondering is de piek van 16,8 procent als gevolg van covid in 2020. Na covid herstelde de werkloosheid zich tot 8,1 procent in 2022.

Bijlage A.2 Curaçao

Tabel A.2 Macrobeeld Curaçao

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Schuldquote (in procent)	40,8	41,2	38,5	39,5	42,2	48,8	52,5	56,5	56,4	57,8	88,3	91,6	77,2
Nominale bbp-groei (in procent)	2,7	-0,7	3,1	0,7	0,3	-0,3	-1,0	0,0	0,3	-0,7	-16,7	8,0	13,9
Reële bbp-groei (in procent)	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,2	0,3	-0,9	-1,7	-2,2	-3,4	-18,4	4,2	7,9
Inflatie (in procent)	2,8	2,3	3,2	1,3	1,5	-0,5	0,0	1,6	2,6	2,6	2,2	3,8	7,4
Staatsschuld (mln. ANG)	2.156,5	2.161,3	2.081,1	2.149,3	2.305,6	2.653,1	2.829,8	3.041,5	3.050,1	3.102,8	3.951,9	4.428,8	4.251,0
Rentelasten (mln. ANG)		49,8	49,0	52,9	62,5	68,8	62,4	63,1	70,0	67,5	69,0	68,1	61,2
Bevolking	148.703	150.831	152.088	153.822	155.909	157.980	159.664	160.175	159.336	157.441	154.947	152.369	149.996
Primair saldo (mln. ANG)		-116,5	-24,1	173,8	104,9	81,2	78,3	-53,7	11,5	23,2	-649,9	-294,6	84,7
werkloosheid (procent beroepsbevolking)		9,8		13,0	12,6	11,7	13,3	14,1	13,4	17,4	19,1	19,7	13,1

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Schuldquote Curaçao stijgt tot boven de grenswaarde van het IMF, ook al vóór covid. De schuldsanering verlaagde de schuldquote waarmee Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk startte naar 40,8 procent in 2011. Daarna stijgt de schuldquote elk jaar en ligt vanaf 2017 boven de 55 procent. Het IMF kwalificeert de schuld echter als houdbaar, onder een aantal voorwaarden waaronder een primair overschot van 1,5 procent op de middellange termijn. Het IMF noemt een schuldquote van 55 procent voor Curaçao als het niveau waarbij de schuld voor 90 procent van de plausibele schokken onder de 70 procent van het bbp blijft.⁹⁹ In 2022 daalt de schuldquote sterk, als gevolg van een sterke economische groei, een licht dalende staatsschuld en een positief primair saldo.

De reële bbp-groei is laag of blijft achter, met uitzondering van een jaar inhaalgroei na de covid-pandemie.

In een groot aantal jaren daalde het bbp. Gemeten per hoofd daalde het reële bbp zelfs ieder jaar tussen 2010 en 2020. Een aantal ontwikkelingen speelde hierbij: de geopolitieke ontwikkelingen met betrekking tot Venezuela, de sluiting van de olieraffinaderij op Curaçao en de covid-pandemie in 2020. In 2021 en 2022 herstelde de economie enigszins met een bbp-groei van respectievelijk 4,2 en 7,9 procent.

Inflatie daalt na 2012 en neemt toe in 2017 en piekt na covid. De inflatie daalt na 2012 en ligt tussen 2013 en 2017 onder de 2 procent. Daarna stijgt de inflatie, met een piek in 2022. Curaçao is hierin echter geen uitzondering, want de stijgende inflatie is vanaf 2021 een wereldwijd fenomeen.

Staatsschuld steeg fors in de periode 2010 tot 2022. In alle jaren behalve in 2013 nam de staatsschuld toe ten opzichte van het voorgaande jaar. Curaçao leende geld via de lopende inschrijving en door de liquiditeitsleningen tijdens de covid-pandemie. De covid-pandemie veroorzaakte een grote sprong in het niveau van de staatsschuld. Als percentage van het bbp is de stijging minder uitgesproken, maar nog steeds fors. Dit komt door de beperkte economische groei in deze jaren.

Rentelasten zijn stabiel en laag door de lopende inschrijving. Ondanks een oplopende schuldquote bleef de rente laag dankzij de lopende inschrijving door Nederland in het kader van de Rft en de renteloze liquiditeitsleningen die Nederland verstrekke aan Curaçao tijdens de covid-pandemie.

Bevolking nam de afgelopen tien jaar af als gevolg van slechte economische ontwikkeling. Van 2010 tot 2017 steeg de bevolking van Curaçao met 7,7 procent. Tussen 2018 en 2023 daalde de bevolking echter met 7,0 procent, vooral als gevolg van emigratie. Die emigratie werd gedreven door de slechte economische situatie in termen van groei en werkgelegenheid.

Positief primair saldo in de meeste jaren na 2012, behalve in 2017 en 2020-2021. Ondanks een lage bbp-groei en toenemende staatsschuld was er in veel jaren een positief primair saldo.

De werkloosheid stijgt van 9,8 procent in 2011 naar ruim 17,4 procent in 2019 en piekt tijdens covid. De werkloosheid op Curaçao laat een stijgende trend zien, met als hoogtepunt een piek van 19,1 procent in 2020 en 19,7 procent in 2021 als gevolg van de covid-pandemie. Na covid daalt de werkloosheid naar 13,1 procent in 2022.

⁹⁹ Zie <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/07/27/Kingdom-of-the-Netherlands-Curaao-and-Sint-Maarten-2023-Article-IV-Consultation-Discussions-537067>, voetnoot 5.

Bijlage A.3 Aruba

Tabel A.3 Macrobeeld Aruba

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Schuldquote (in procent)	54,7	59,4	65,5	70,0	77,7	74,2	75,4	75,8	73,3	71,1	112,3	101,8	90,1
Reële bbp-groei (in procent)	-2,7	3,4	-1,0	6,4	-0,0	3,5	2,1	5,5	5,3	0,6	-18,6	17,2	10,5
Nominale bbp-groei (in procent)													
Inflatie (in procent)	2,1	4,4	0,6	-2,4	0,4	0,5	-0,9	-1,0	3,6	3,9	-1,3	0,7	5,5
Staatsschuld (mln. ANG)	2.401	2.802,1	3.067,8	3.419,6	3.882,1	3.934,0	4.026,2	4.197,3	4.229,1	4.318,9	5.145,6	5.655,6	5.718
Rentelasten (mln. ANG)	123	143	153	156	181,0	198,6	199,6	219,3	220,9	229	234	243	245
Rentelasten (procent staatsschuld)	5,3	5,1	5,0	4,6	4,7	5,1	5,4	5,2	5,1	5,3	4,6	4,3	4,3
Bevolking	100.341	101.288	102.112	102.288	103.594	104.257	104.874	105.439	105.962	106.442	106.585	106.537	106.445
Primair saldo (procent BBP)	0,4	-2,8	-3,3	-3,7	-2,1	0,7	2,1	1,6	1,3	4,0	-11,0	-5,2	3,3
werkeloosheid (procent beroepsbevolking)	10,6	8,9	9,6	7,6	7,5	7,3	7,7	8,9	7,3	5,2	8,6	8,8	6,6

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Schuldquote Aruba ligt structureel boven de grenswaarde van het IMF. De schuldquote van Aruba ligt sinds 2011 boven de 55 procent, de grenswaarde die door het IMF voor de Caribische regio is genoemd. Tussen 2010 en 2014 groeide de schuldquote tot 78 procent van het bbp. Na de afspraken tussen Aruba en Nederland in 2015 stopte de stijging en werd een lichte daling zichtbaar. Gedurende de covid-pandemie nam de staatsschuld toe tot meer dan 110 procent van het bbp in 2020. Het herstel van de economie en de daarmee gepaard gaande groei van het bbp in 2021 en 2022 zorgde vervolgens voor een daling van de schuldquote tot net boven de 90 procent.

Hoge nominale bbp-groei draagt bij aan stabiele schuldquote. Omdat de nominale bbp-groei sinds 2011 meestal hoger dan ligt dan de rente over de staatsschuld is de schuldquote in de periode vanaf 2014 tot aan de covid-pandemie relatief stabiel en daalt zelfs licht, terwijl er in veel jaren wel sprake is van een primair tekort.

Inflatie daalt en blijft laag tot 2020. De inflatie lag van 2012 tot 2017 onder de 2 procent. Ook tijdens covid bleef de inflatie laag. In 2022 steeg de inflatie, in lijn met het internationale beeld.

Staatsschuld nam toe door orkaan Katrina en covid. In alle jaren behalve in 2017 nam de staatsschuld toe ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2020 tijdens de covid-pandemie is de schuld toegenomen en was sprake van een negatieve economische groei.

Rentelasten als percentage van de schuld liggen tussen de 4,3 en 5,3 procent. Aruba profiteert niet van een lopende inschrijving door Nederland. Dat betekent dat de rente die Aruba betaalt hoger ligt dan die van Sint Maarten en Curaçao. De rente is echter vergelijkbaar met de rente die andere landen in de regio betalen en is vrij

stabiel. Het rentepercentage van de Nederlandse leningen tijdens de covid-pandemie, die bestonden uit liquiditeitssteun en herfinanciering van buitenlandse leningen, was aanzienlijk lager. Voor de herfinanciering van de liquiditeitsleningen hanteert Nederland een hoger rentepercentage van 6,9 procent, waardoor het gemiddelde rentepercentage zal stijgen.

Bevolking nam de afgelopen tien jaar licht toe. Over de periode 2010 tot en met 2022 nam de bevolking van Aruba toe van 100.341 naar 106.445, een stijging van 6,1 procent.

Aruba heeft sinds 2015 een primair overschot, maar niet tijdens de covid-crisis. Tussen 2010 en 2014 was er jaarlijks een primair tekort. Na 2015, het jaar van de afspraken tussen Aruba en Nederland, werd dit tekort omgebogen in een overschot. De covid-pandemie vormde hierop een uitzondering.

De werkloosheid schommelt en er lijkt sprake te zijn van een dalende trendlijn. De werkloosheid op Aruba schommelt enigszins, maar lijkt te dalen, met een korte piek tijdens de covid-pandemie van 8,6 procent in 2020 en 8,8 procent in 2021, met een daling naar 6,6 procent in 2022.

Bijlage B Gesprekspartners

Met onderstaande gesprekspartners is gesproken in het kader van de evaluaties van de schuldsanering, van de Rft en van de protocollen Aruba Nederland en de beleidsdoorlichting. De gesprekken zijn omwille van de inhoudelijke overlap van de gespreksonderwerpen en het beperken van administratieve lasten gecombineerd. In de lijst zijn de organisaties vermeld waar de gesprekspartners werkzaam zijn. Daarnaast is met deskundigen gesproken die in het verleden een functie hadden als minister, adviseur, ambtenaar of collegelid. Hun namen zijn niet vermeld vanwege bescherming van persoonsgegevens. Met verschillende organisaties en personen is meerdere keren gesproken. Gesprekken hebben zowel online als fysiek plaatsgevonden.

- Centrale Bank van Aruba
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
- College Aruba financieel toezicht
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
- Directie Financiën van Aruba
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Financiën van Aruba
- Ministerie van Financiën van Curaçao
- Ministerie van Financiën van Nederland
- Ministerie van Financiën van Sint Maarten
- Ministerie van Justitie en Veiligheid van Nederland
- Secretariaat van de Colleges financieel toezicht
- SOAB Sint Maarten
- SOAB Curaçao
- Standard & Poor's
- IMF

Bijlage C Beleidstheorie en gedetailleerde beoordeling individuele evaluaties

Deze appendix bevat de beleidstheorieën uit de individuele evaluaties alsmede per instrument de beoordeling op doelrealisatie en doeltreffendheid voor de betreffende doelen uit de beleidstheorie.

Bijlage C.1 Schuldsanering

Tabel C.1 Beleidstheorie schuldsanering

A. Input	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Bestuurlijk akkoord over schuldsanering (Slotverklaring, november 2006)	B.1 Bestuurlijke overleggen en akkoorden, ambtelijke werkgroepen, t.b.v. de hoogte en de vorm van de schuldsanering	C.1 Transparantie en inzicht in de schuldomvang en -problematiek	D.1 Gezonde financiële startpositie voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 2010 als autonome landen in het Koninkrijk	E.1 Houdbare overheidsfinanciën
A.2 Begrote middelen voor de schuldsanering	B.2 Adviezen Cft ten aanzien van de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten	C.2 Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard / € 1,476 miljard (70 procent)	D.2 Verlaging schuldquote van Curaçao en Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	E.2 Structurele sociaaleconomische ontwikkeling
A.3 Begrote middelen voor de sanering van betalingsachterstanden	B.3 Inzichtelijk maken van de omvang van de schulden	C.3 Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen / € 266,8 miljoen	D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	E.3 Bevorderen autonomie
A.4 Besluit tijdelijk financieel toezicht	B.4 Berekening door SOAB van de rentelastnorm en de hoogte van de te saneren schulden	C.4 Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard / € 0,63 miljard (30 procent)	D.4 Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat	
A.5 Middelen en technische expertise voor uitvoering Sociaal Economische Initiatieven		C.5 Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven en beschikbaar stellen technische expertise		

Tabel C.2 Doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Curaçao voor alle doelen

	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)		
C.1 Transparantie en inzicht in de schuldomvang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2 Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard / euro 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3 Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen / euro 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4 Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard / euro 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5 Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatief	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten (outcome)		
D.1 Gezonde financiële startpositie voor Curaçao vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2 Verlaging schuldquote van Curaçao naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
D.4	Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
	Langetermijngevolgen (impact)		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Onderstaande Tabel C.3 geeft de scores weer wat betreft doelrealisatie op deze doelen voor Sint Maarten. De beleidstheorie inzake de evaluatie van de schuldsanering bevat additionele blokken (A.5, C.5 en D.4) die betrekking hebben op SEI. De SEI maken geen deel uit van de evaluatie maar zijn net als in de oorspronkelijke evaluatie wel weergegeven omdat ze relevant zijn voor de beoogde doelen. Deze zijn echter niet meegenomen bij het komen tot een oordeel over doeltreffendheid.

Tabel C.3 Doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Sint Maarten voor alle doelen

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)		
C.1 Transparantie en inzicht in de schuldomvang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2 Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard / euro 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3 Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen / euro 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4 Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard / euro 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5 Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven en beschikbaar stellen technische expertise	Onbekend	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten (outcome)		
D.1 Gezonde financiële startpositie voor Sint Maarten vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2 Verlaging schuldquote van Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3 Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4 Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Langetermijngevolgen (impact)		
E.1 Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3 Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Bijlage C.2 Rft

Tabel C.4 Beladstheorie Rft

A. Input	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Bestuurlijk akkoord over schuldsanering (Slotverklaring, november 2006)	B.1 Bestuurlijke overleggen en akkoorden, ambtelijke werkgroepen, ter invulling van het financieel toezicht	C.1 Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	D.1 Instituten en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	E.1 Houdbare overheidsfinanciën
A.2 Besluit tijdelijk financieel toezicht (10 november 2008)	B.2 Plannen van aanpak en implementatie verbetering financieel beheer	C.2 Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd		
A.3 Rijkswet financieel toezicht (10 oktober 2010)	B.3 Adviezen Cft aan landen, (re)acties van landen, interactie Cft - Landen	C.3 Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer		E.2 Structurele sociaaleconomische ontwikkeling
A.4 Instelling en inrichting College financieel toezicht, secretariaat en budget	B.4 Berichten en adviezen aan RMR, acties van RMR, interactie Cft - BZK	C.4 Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	D.2 Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	E.3 Bevorderen autonomie
	B.5 Samenwerking Cft - BZK - Landen gericht op verbetering financieel beheer, begrotingsproces, etc.	C.5 Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen		
	B.6 Evaluatie Rft			

Tabel C.5 Doelrealisatie en doeltreffendheid alle doelen van de Rft voor Curaçao

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)		
C.1 Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2 Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3 Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4 Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.5 Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)		
D.1 Instituten en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2 Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
Langetermijngevolgen (impact)		
E.1 Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2 Structurele sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
E.3 Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Tabel C.6 Doelrealisatie en doeltreffendheid alle doelen van de Rft voor Sint Maarten

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten		
C.1 Realisatie normen Rft (artikel 15): - Sluitende begroting gewone dienst - Sluitende begroting kapitaaldienst, incl. geldleningen - Rentelastnorm wordt niet overschreden	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.2 Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.3 Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.4 Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.5 Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
Maatschappelijke effecten		
D.1 Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
D.2 Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
Langetermijngevolgen		
E.1 Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2 Structureel gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3 Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Bijlage C.3 Protocollen Aruba

Tabel C.7 Beleidstheorie protocollen

C. Output (directe beleidsresultaten)	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba van 2 mei 2015	B.1 Adviezen CAft aan Aruba, (re)acties van Aruba, interactie CAft - Aruba	C.1 Realisatie financiële normen Protocol: - Tekort 2019 max. 0,5% - Overschot 2020 en 2021 (e.v.) min. 0,5% en 1% - Schuldquote naar 70% in 2027 en 50% in 2039	D.1 Verduurzamen openbare financiën door afbouwen van de schuldpositie (Afspraken, Protocol)	E.1 Houdbare/ duurzame overheidsfinanciën
A.2 Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft), inwerkingtreding per 2 september 2015	B.2 Adviezen CAft aan RMR, acties van RMR	C.2 Realisatie financiële normen LAft (ex art. 23): - max. 3,7% , 2% en 0,5% tekort in 2015, 2016 en 2017 - min. 0,5% overschot in 2018		
A.3 Instelling en inrichting College Aruba financieel toezicht per 2 september 2015, secretariaat en budget	B.3 Samenwerking CAft - Aruba gericht op verbetering financieel beheer, begrotingsproces, etc.	C.3 Daling personeelskosten naar AWG 479 miljoen per 1 januari 2019		
A.4 Vervolgafspraken middels het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 (Protocol 2018)	B.4 Evaluatie uitvoering Protocol 2018 en afspraken over evaluatie CAft	C.4 Meevallers aangewend voor schuldreductie		E.2 Structureel gezonde economische ontwikkeling
A.5 Besluit verlenging Protocol 2018, tot 31 december 2023	B.5 Voorbereidingen Begrotingskamer Aruba	C.5 Inschrijving Nederland op geldleningen		
	B.6 Technische bijstand: belastingdienst, douane, wetgevingscapaciteit en financieel beheer	C.6 Accountantsverklaring 2020, financieel stelsel in 2019		
		C.7 Geen nieuwe PPP-verplichtingen t/m 2021		
		C.8 Begrotingskamer		
		C.9 Verbeterd financieel beheer		
		C.10 Transparante overheidsfinanciën		

Tabel C.8 Doelrealisatie en doeltreffendheid op output, outcome en impact van de protocollen

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)			
C.1	Realisatie financiële normen Protocol: Tekort 2019 max. 0,5% Overschot 2020 en 2021 (e.v.) minst. 0,5% en 1% Schuldquote naar 70% in 2027 en 50% in 2039	Gerealiseerd (afwijking tijdens covid-pandemie toegestaan)	Doeltreffend
C.2	Realisatie financiële normen LAft: Tekort 2015, 2016 en 2017 max. 3,7%, 2% en 0,5% Overschot in 2018 minst. 0,5%	Bepert gerealiseerd	Bepert doeltreffend
C.3	Daling personeelslasten met ijkpunt AWG 479 miljoen per 1-1-2019	Bepert gerealiseerd	Bepert doeltreffend
C.4	Meevallers aangewend voor schuldreductie	Bepert gerealiseerd	Bepert doeltreffend
C.5	Inschrijving Nederland op geldleningen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.6	Accountantsverklaring 2020, financieel stelsel in 2019	Bepert gerealiseerd	Bepert doeltreffend
C.7	Geen nieuwe PPP-verplichtingen tot en met 2021	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.8	Begrotingskamer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.9	Verbeterd financieel beheer	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.10	Transparantie overheidsfinanciën	Bepert gerealiseerd	Doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)			
D.1	Verduurzamen openbare financiën door afbouwen van de schuldpositie	Bepert gerealiseerd	Bepert doeltreffend
Langetermijngevolgen (impact)			

E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde economische ontwikkeling	Gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023)

Bijlage C.4 Liquiditeitsleningen

Tabel C.9 Beleidstheorie liquiditeitsleningen

A. Input	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Budget op Rijksbegroting voor liquiditeitssteun	B.1 Toekenning liquiditeitssteun na beoordelen of is voldaan aan de geformuleerde voorwaarden	C.1 Verstekte liquiditeitssteun in tranches	D.1 Het mitigeren van de acute financieel-economische gevolgen van COVID-19 op de Landen	E.1 Houdbare overheidsfinanciën, weerbare en veerkrachtige economieën.
A.2 Interdepartementale afspraken over inhoud en vormgeving van hervormingen in de Landen	B.2 Onderlinge regeling en met afspraken in de vorm van Landspakketten en vervolgens uitvoering van de in de landspakketten overeengekomen maatregelen conform uitvoeringsagenda's	C.2 Onderlinge regeling en met afspraken in de vorm van Landspakketten en vervolgens uitvoering van de in de landspakketten overeengekomen maatregelen conform uitvoeringsagenda's	D.2 Het mitigeren van de acute sociaaleconomische gevolgen van COVID-19 op de Landen	E.2 Het duurzaam benutten van het economische groeipotentieel van de Landen.
			D.3 Implementatie van hervormingen uit Landspakketten (conform uitvoeringsagenda's)	

Tabel C.10 Doelrealisatie en doeltreffendheid op output, outcome en impact van de liquiditeitsleningen

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)			
C.1	Verstekte liquiditeitssteun in tranches	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2	Onderlinge regeling en met afspraken in de vorm van landspakketten en vervolgens uitvoering van de in de landspakketten overeengekomen maatregelen conform uitvoeringsagenda's	Gerealiseerd	Doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)			
D.1	Het mitigeren van de acute financieel-economische gevolgen van covid op de landen	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.2	Het mitigeren van de acute sociaaleconomische gevolgen van covid op de landen	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3	Implementatie van hervormingen uit landspakketten (conform uitvoeringsagenda's)	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld
Langetermijn gevolgen (impact)			
E.1	Houdbare overheidsfinanciën, weerbare en veerkrachtige economieën	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld
E.2	Het duurzaam benutten van het economische groeipotentieel van de landen	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld

Bron: BZK (2022)

Bijlage C.5 incidentele leningen

Tabel C.11 Beleidstheorie incidentele lening Curaçao

A. Input	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Financiële lening van NAF 170.000.000 verstrekt door Nederland.	B.1 Oprichting van Gi-Ro Settlement Holding voor het beheren van de leningenportefeuille	C.1 Beheer van de leningenportefeuille en initiëren van terugbetalingen	D.1 (Deels) aflossing van de lening van Nederland door opbrengsten uit terugbetalingen	E.1 Financiële afwikkeling en stabilisatie van Girobank
A.2 Institutionele capaciteit (CBCS, ministerie van Financiën, GI-RO Settlement Holding N.V., en de regering van Curaçao).	B.2 Ondertekening en Implementatie van de Leenovereenkomst	C.2 Volbrengen van voorwaarden afgestemd in leenovereenkomst	D.2 Schadeloosstelling van schuldeisers van Girobank	E.2 Verbetering van de financiële situatie van schuldeisers
	B.3 Toezicht en Controle		D.3 Financiële Stabilisatie van Girobank N.V.	E.3 Handhaven financiële stabiliteit
				E.4 Voorkomen ernstige economische gevolgen en sociale onrust

Tabel C.12 Beleidstheorie incidentele lening Aruba

A. Input	B. Activiteiten	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.3 Financiële steun van Nederland aan Aruba ter waarde van AWG 523,1 miljoen	B.4 Herfinanciering van schulden met lagere rente	C.3 AWG 523,1 miljoen aan herfinancierde schulden met lagere rente	D.4 Besparing van AWG 82 miljoen aan schuldrente over zeven jaar	E.5 Verbeterde schuldontwikkeling
				E.6 vertrouwen bij investeerders en ratingbureaus

Tabel C.13 Doelrealisatie en doeltreffendheid op output, outcome en impact van incidentele leningen Curaçao (C.1 C.2 D.1-D.3 E.1-E.4) en Aruba (C.3 D.4 E.5-E.6)

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)			
C.1	Beheer van de leningenportefeuille en initiëren van terugbetalingen	Niet beoordeeld	Doeltreffend
C.2	Volbrengen van voorwaarden afgestemd in de leenovereenkomst	Niet beoordeeld	Doeltreffend
C.3	AWG 523,1 miljoen aan geherfinancierde schulden	Niet beoordeeld	Doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)			
D.1	(Deels) aflossing van de lening van Nederland door opbrengsten uit terugbetalingen	Niet beoordeeld	Doeltreffend
D.2	Schadeloosstelling van schuldeisers van Girobank	Niet beoordeeld	Doeltreffend
D.3	Financiële Stabilisatie van Girobank N.V.	Niet beoordeeld	Doeltreffend
D.4	Besparing van AWG 82 miljoen aan schuldrente over zeven jaar	Niet beoordeeld	Doeltreffend
Langetermijngevolgen (impact)			

E.1	Financiële afwikkeling en stabilisatie van Girobank	Niet beoordeeld	Doeltreffend
E.2	Verbetering van de financiële situatie van schuldeisers	Niet beoordeeld	Doeltreffend
E.3	Handhaven financiële stabiliteit	Niet beoordeeld	Doeltreffend
E.4	Voorkomen ernstige economische gevolgen en sociale onrust	Niet beoordeeld	Doeltreffend
E.5	Verbeterde schuldontwikkeling	Niet beoordeeld	Doeltreffend
E.6	Vertrouwen bij investeerders en ratingbureaus	Niet beoordeeld	Doeltreffend

Bron: BZK (2024)

Bijlage C.6 Garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

Tabel C.14 Beleidstheorie garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	C. Output (directe beleidsresultaten)	D. Outcome (maatschappelijke effecten)	E. Impact (lange termijngevolgen)
A.1 Financiële Bijdragen	B.1 Voorbereidende Onderzoeken en Planning B.2 Aanbestedingsproces en Contracteren	C.1 Riolering en Sanitatie Systeem	D.1 Volledig functionele RWZI D.2 Operationeel Irrigatiesysteem	E.1 Langdurige milieubescherming.
A.2 Technische Expertise en Arbeidskrachten	B.3 Uitvoering van het Werk B.4 Geschillen en Arbitrage	C.2 Uitvoering en oplevering van het Werk	D.3 Voldaan aan de Europese Effluentnormen	E.2 Verhoogde toeristische aantrekkelijkheid
A.3 Materiële en Technische Middelen	B.5 Eindoplevering en Rapportage B.6 Directievoering via OLB	C.3 Eind rapportage	D.4 Verbeterde Milieumomstandigheden	

Tabel C.15 Doelrealisatie en doeltreffendheid op output, outcome en impact van de garantie waterzuiveringsprogramma Bonaire

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten (output)			
C.1	Riolering en Sanitatie Systeem	Niet beoordeeld	Doeltreffend
C.2	Uitvoering en Oplevering van het Werk	Niet beoordeeld	Doeltreffend
C.3	Eind rapportage	Niet beoordeeld	Doeltreffend
Maatschappelijke effecten (outcome)			
D.1	Volledig Functionele RWZI	Niet beoordeeld	Doeltreffend
D2	Operationeel Irrigatiesysteem	Niet beoordeeld	Beperkt doeltreffend
D3	Voldaan aan de Europese Effluentnormen	Niet beoordeeld	Beperkt doeltreffend
D4	Verbeterde Milieumomstandigheden	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld
Langetermijngevolgen (impact)			
E.1	E.1 Langdurige Milieubescherming	Niet beoordeeld	Beperkt doeltreffend

E.2	E.2 Verhoogde Toeristische Aantrekkelijkheid	Niet beoordeeld	Niet beoordeeld
-----	--	-----------------	-----------------

Bron: BZK (2024)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-27
ISBN 978-90-5220-387-4

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl