Beleidsevaluatie Protocollen Aruba-Nederland

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Protocollen Aruba-Nederland als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Eindrapport

29-2-2024

Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Economisch Bureau Amsterdam
onderzoek | advies | interim-management

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Beleidsevaluatie Protocollen Aruba-Nederland

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Protocollen Aruba-Nederland als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Auteurs: Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, februari 2024

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool Caribbean Analytics and Statistics.

Financieel toezicht Aruba

Protocollen Aruba-Nederland

- Bestuurlijke afspraken Aruba-Nederland
- Landsverordening

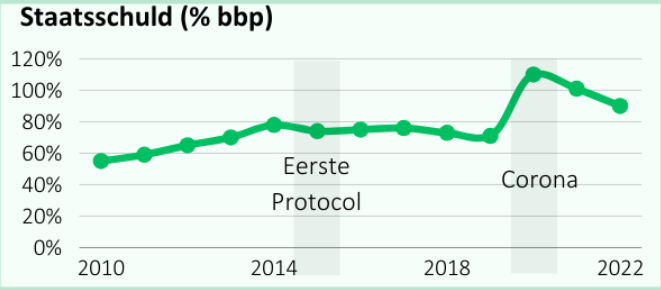
- Normen voor overheidsfinanciën
- Verbetering van financieel beheer

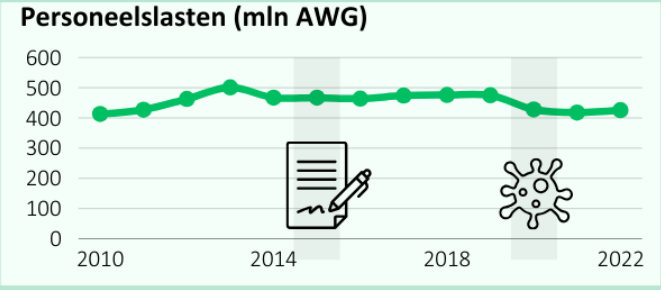
- Toezicht door Rijksministerraad
- Bevoegdheid aanwijzingen te geven

- Advies door College Aruba financieel toezicht (CAft)

Gerealiseerd

- Dalende trend schuldquote
- Dalende trend personeelslasten
- Naleving financiële normen Protocol (afwijking met toestemming RMR)
- Meer transparantie overheidsfinanciën



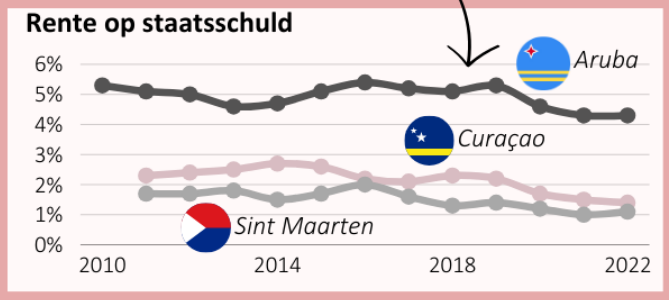


Niet gerealiseerd

- Geen deugdelijk financieel beheer*
- Geen Nederlandse inschrijvingen op leningen: geen rentevoordeel Aruba
- Afspraak over technische bijstand uit 2015 niet nagekomen*
- Protocollen en CAft niet geëvalueerd

**Met het landspakket wordt gewerkt aan verbetering financieel beheer en wordt technische bijstand verleend*

Hogere rente omdat Nederland niet inschrijft



Mogelijke verbeteringen

- Meer prioriteit voor financieel beheer
- Meer aandacht voor relatie economie en overheidsfinanciën
- Ontwikkeling toezichtsregime met schuldanker, begrotingsnormen en sociaaleconomisch beleid
- Herziening nominale normen
- Herfinanciering liquiditeitssteun tegen lagere rente

Samenvatting

Middelen en activiteiten

In mei 2015 maakten Aruba en Nederland afspraken over de invoering van toezicht op de openbare financiën van Aruba, waarna in datzelfde jaar de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) in werking trad en het College Aruba financieel toezicht (CAft) werd ingesteld. In november 2018 spraken Aruba en Nederland af het financieel toezicht voort te zetten en werden nieuwe normen voor de overheidsfinanciën overeengekomen. Deze afspraken werden in januari 2022 verlengd tot eind 2023. De afspraken uit 2015, 2018, en 2022 worden aangeduid als de Protocollen Aruba-Nederland.

Net als de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten regelt de LAft procedures rondom indiening (door Aruba) van, en advisering (door het CAft) over, de begroting, de uitvoering van de begroting, verbetering van het financieel beheer, de aanwijzingsbevoegdheid van de Rijksministerraad, en het beroep. De LAft regelt de instelling van het CAft, vooruitlopend op de instelling van een Arubaanse Begrotingskamer en totdat duurzaam begrotingsevenwicht is bereikt. Het CAft heeft twee keer geadviseerd tot het geven van een aanwijzing (in 2019 en 2022), maar in beide gevallen ging de Rijksministerraad niet over tot het geven van de aanwijzing. Wel had de Rijksministerraad in 2014, voordat het CAft was ingesteld, een aanwijzing gegeven aan de Gouverneur van Aruba om de begroting voor 2014 aan te houden en de begrotingen te onderzoeken.

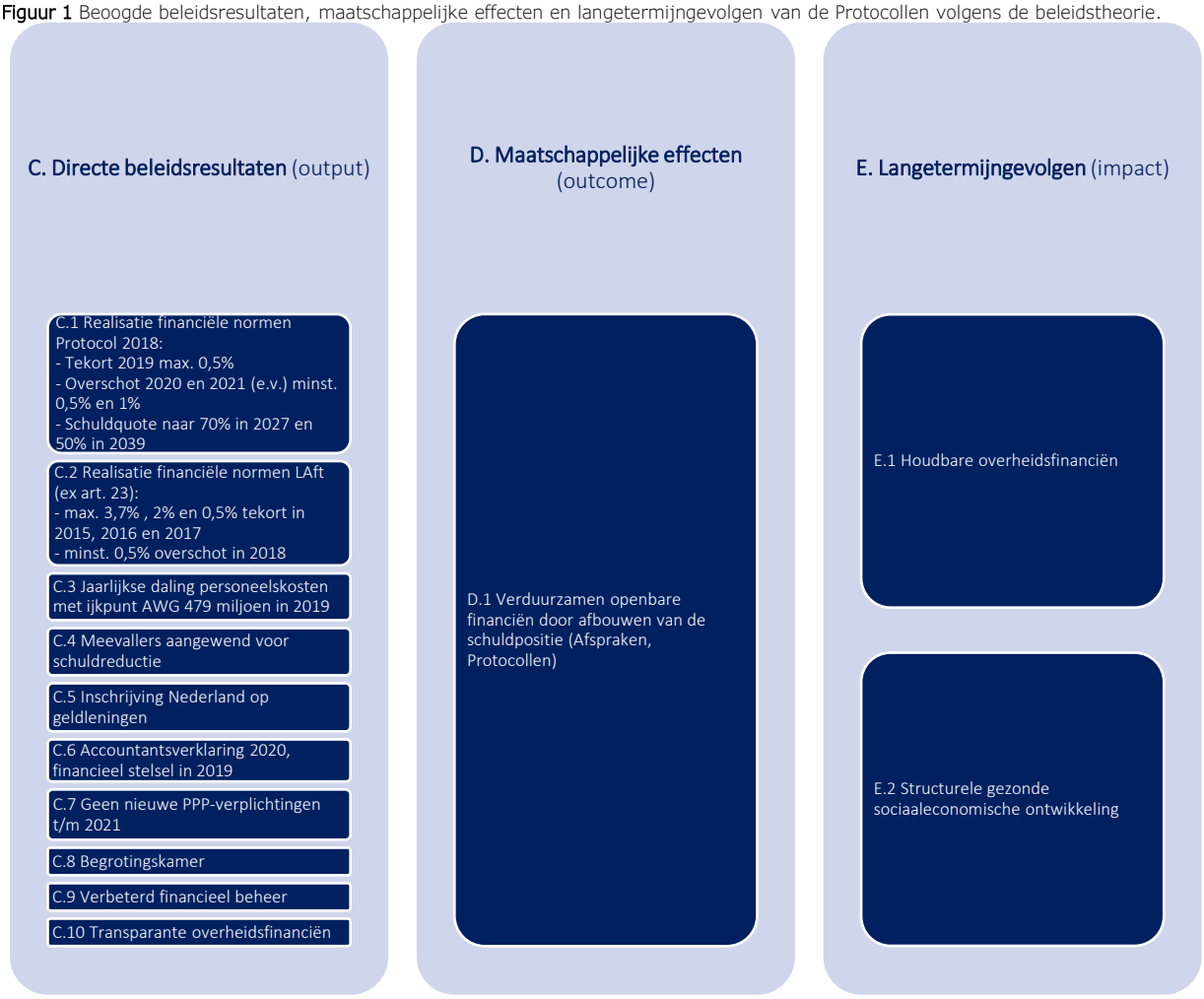
De normen uit de Protocollen zijn gericht op het ombuigen van financieringstekorten naar financieringsoverschotten, het realiseren van een structureel dalende trend in de ontwikkeling van de schuldquote naar een houdbare omvang en het terugdringen van de personeelslasten. Voorts zijn afspraken gemaakt over de evaluatie van het Protocol uit 2018 en het CAft, de mogelijkheid van inschrijving door Nederland op geldleningen van Aruba, de voorbereidingen van een Begrotingskamer die de taken van het CAft overneemt, verbetering van het financieel beheer en over het niet langer aangaan van *public private partnership*-verplichtingen.

De LAft maakt geen onderdeel uit van dit evaluatieonderzoek. Omdat het niet voldoen aan de normen in de LAft aanleiding was voor de afspraken in het Protocol 2018, en vanwege de relatie met financiële normen in het Protocol 2018, wordt de normen uit de LAft wel meegenomen in de evaluatie. Andere verplichtingen en doelstellingen van de LAft worden buiten beschouwing gelaten.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen

Met de Protocollen werd beoogd de volgende directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen te realiseren.

Figuur 1 Beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van de Protocollen volgens de beleidstheorie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen vormen tezamen met ingezette middelen en activiteiten de beleidstheorie van de Protocollen. Door middel van empirische analyse (feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse) is getoetst in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt (doelrealisatie), wat de bijdrage was van de Protocollen aan het doelbereik (doeltreffendheid) en in welke mate dat efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 1.

Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de beoogde directe beleidsresultaten en het beoogde maatschappelijke effect lopen doelrealisatie en doeltreffendheid van de Protocollen meestal synchroon omdat de beoogde resultaten specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Bij de beoogde langetermijngevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De Protocollen hebben een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Tabel 1 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Protocollen onderscheiden naar de verschillende beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 1 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Protocollen.

	Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie financiële normen Protocol 2018: - 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 corona-crisis 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%	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3	Daling personeelslasten met ijkpunt AWG 479 miljoen per 1-1-2019	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Meevallers aangewend voor schuldreductie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.5	Inschrijving Nederland op geldleningen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.6	Accountantsverklaring 2020, financieel stelsel in 2019	Beperkt gerealiseerd	Beperkt 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	Transparante overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Verduurzamen openbare financiën door afbouwen van de schuldpositie (Afspraken, Protocollen)	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten

Aruba voldeed, buiten de coronaperiode, aan de normen in het Protocol uit 2018, en voldeed beperkt aan de normen van de LAft. Tijdens de coronacrisis 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. De Protocollen zijn beperkt doeltreffend als het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 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. In 2019 was de schuldquote reeds afgenomen tot 71 procent; één procentpunt boven de norm die voor 2027 gesteld was. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn gerealiseerd.
- C.2 Aruba voldeed in drie van de vier jaren aan de financiële normen voor de begroting in de LAft. De kwalitatieve normen voor de begroting – volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid en controleerbaarheid – worden slechts beperkt gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.3 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. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.4 Het land Aruba heeft sinds 2015 vrijwel altijd gunstigere realisaties dan begroot; in totaal ter waarde van AWG 1,9 miljard. Volgens het CAft hadden deze meevallers hoger kunnen zijn. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.5 Sinds de afspraken van 2013 over de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba, en de herbevestiging daarvan in de Protocollen, hebben er geen inschrijvingen plaatsgevonden. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid.
- C.6 De meest recente jaarrekening van Aruba is van 2018. De afspraak over de accountantsverklaring heeft echter betrekking op 2020, waarvoor er nog geen jaarrekening met een accountantsverklaring is. Wel is het financiële stelsel uitgewerkt dat voor deze accountantsverklaring nodig is. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.7 Aruba is sinds de afspraken in het Protocol uit 2018 geen nieuwe PPP-verplichtingen aangegaan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn gerealiseerd.
- C.8 Aruba heeft nog geen eigen Begrotingskamer die de toezichtstaken van het CAft overneemt. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid, ondanks dat er wel voorbereidingen zijn getroffen.
- C.9 De doelstelling van verbeterd financieel beheer is niet gerealiseerd. 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. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor de realisatie van de beleidsdoelen.

- C.10 Het financieel toezicht levert een belangrijke bijdrage aan transparantie met betrekking tot de overheidsfinanciën. Daardoor kunnen de Staten van Aruba het budgetrecht effectiever uitvoeren. Ook levert het een bijdrage aan het functioneren van de democratische instituties. Er is sprake van doeltreffendheid, maar beperkte doelrealisatie door de achterstand die Aruba heeft met de jaarrekeningen.

Maatschappelijke effecten

Het beoogde maatschappelijke effect is beperkt gerealiseerd waardoor er sprake is van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevinding:

- D.1 Er zijn tot en met 2022 nog geen afnames van de nominale schuld gerealiseerd. De schuldquote vertoont een dalende trend sinds 2017, behoudens in 2020 toen de coronacrisis zorgde voor een sterke stijging. Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid.

Langetermijngevolgen

De beoogde langetermijngevolgen van houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling zijn deels beperkt en deels wel bereikt. Er is sprake van beperkte doeltreffendheid. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1 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. Desalniettemin ontwikkelde de schuldquote van Aruba zich niet op een onhoudbare wijze: 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. Hoewel de Protocollen en het financieel toezicht hieraan een bijdrage hebben geleverd met gedeeltelijke realisatie van de financiële normen, is er slechts sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid.
- E.2 Behoudens de jaren waarin Aruba gebukt ging onder de effecten van de coronacrisis, kende het land 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 Caribisch 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. 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. Op dit aspect zijn de Protocollen beperkt doeltreffend.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de Protocollen is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. De beoordeling van de doelmatigheid van de Protocollen vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik, in verhouding tot de inspanning die met de Protocollen en het financieel toezicht is gepleegd. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Protocollen. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is voldaan aan de financiële normen in de Protocollen (tijdens de coronacrisis 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. Met dezelfde inzet van middelen had meer bereikt kunnen worden op een aantal van deze niet of beperkt gerealiseerde beleidsdoelen.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Protocollen dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het CAft als toezichtorganisatie, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het toezicht door het CAft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten.

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. Wanneer meer was bereikt in de verbetering van het financieel beheer, was er sprake geweest van hogere realisatie van de beoogde directe beleidsresultaten en daarmee van een hogere doelmatigheid.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Protocollen. De beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van verduurzaamde en houdbare overheidsfinanciën zijn gedeeltelijk bereikt.

De beperkte doelmatigheid van het beleid kan slechts 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 onafhankelijk financieel toezicht.

Er zijn verschillende afspraken uit de Protocollen waarvan het niet (geheel) nakomen de doelmatigheid heeft beperkt.

Ten eerste is de beoogde technische bijstand ter versterking van onder meer de belastingdienst, de douane, en het financieel beheer niet tot stand gekomen. Hierdoor is een aantal institutionele verbeteringen niet gerealiseerd die essentieel zijn voor het realiseren van de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. De activiteiten die op deze terreinen plaatsvinden in het kader van het landspakket kunnen alsnog voorzien in deze verbeteringen en daarmee de doelmatigheid van het financieel toezicht in de toekomst verhogen. Verbetering van het financieel beheer is van groot belang omdat dit een randvoorwaarde is voor de realisatie van de beleidsdoelen.

Ten tweede is geen invulling gegeven aan de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba. Met inschrijvingen door Nederland op geldleningen van Aruba zouden het doelbereik bij zowel de directe beleidsresultaten, de maatschappelijke effecten als de langetermijngevolgen hoger zijn geweest. Kwantitatieve analyse toont aan dat de schuldquote in 2022 *ceteris paribus* 21 procentpunt lager was 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. Daarmee zou een wezenlijke bijdrage zijn geleverd aan het doel van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en waren de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Protocollen hoger geweest.

Ten derde 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 die ten goede zouden komen aan de effectiviteit van het financieel toezicht.

Ten vierde, door de recente herfinanciering van de coronaleningen tegen een verhoogde rente zijn de beoogde doelen van het Protocol uit 2018 van schuldquotes van respectievelijk 70 en 50 procent in 2027 en 2039 moeilijker te realiseren. Daarnaast 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. Herfinanciering tegen de voor Nederland geldende rente zou hebben kunnen resulteren in een hogere doelmatigheid van het beleid, wanneer het grotere doelbereik (gezondere overheidsfinanciën) opweegt tegen de grotere inzet van middelen (lagere rente-inkomsten voor Nederland).

Aanbevelingen

Verschillende deskundigen en betrokkenen hebben aangegeven dat de Protocollen onder grote (tijds- en politieke) druk tot stand zijn gekomen, waardoor niet alle afspraken daarin voldoende doordacht en gebalanceerd zijn. De volgende aanbevelingen zijn gericht op een hogere doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel toezicht:

- De Protocollen kennen een logische combinatie van normen: normen voor het overheidssaldo, uitgavennormen, normen voor de schuldquote en normen voor schuldreductie. Toepassing van deze normen in een optimale samenhang biedt de mogelijkheid om op doeltreffende en doelmatige wijze toe

te werken naar de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van duurzame, houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Met het oog op een doeltreffende en doelmatige voortzetting van het financieel toezicht is het aan te bevelen om in de gesprekken die momenteel tussen Aruba en Nederland plaatsvinden, ruimte te maken voor het ontwikkelen van een toezichtregime en een normenkader die voorzien in deze optimale samenhang. In deze samenhang zijn er een schuldanker voor de (middel)lange termijn, begrotingsnormen en uitgavennormen voor de korte termijn, en ruimte voor beleid gericht op sociaaleconomische ontwikkeling. Hierin kunnen ook de huidige nominale doelstellingen van de normen herzien worden, zoals de nominale daling van de personeelslasten en de normen voor het financieringssaldo die een nominale schulddaling impliceren. Op de langere termijn kan de toepassing van nominale normen een negatieve uitwerking hebben op investeringen en noodzakelijke sociaaleconomische uitgaven.

- Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn beperkt doordat afspraken niet altijd zijn nagekomen waardoor randvoorwaarden onvoldoende zijn vervuld. Deze zien voornamelijk toe op verbetering van het financieel beheer. Van belang is dat met de uitvoering van het landspakket van Aruba alsnog invulling hieraan wordt gegeven.
- Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen. Ook is van belang dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over versterking van de economische structuur en dat deze nagekomen worden. Ook hierbij speelt de implementatie van het landspakket van Aruba een belangrijke rol.

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. Inleiding 11
2. Conceptueel kader Protocollen Aruba-Nederland 13
3. Empirische toetsing 24
4. Conclusies 37
Bijlage A. Bronnen en literatuur 42
Bijlage B. Gesprekspartners 45

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Aruba en Nederland hebben in 2015 en in 2018 middels Protocollen afspraken gemaakt over het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën. Deze afspraken hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). De afspraken in de Protocollen en de LAft zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline en goed financieel beheer.

Evenals andere artikelen uit de Rijksbegroting dient artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties periodiek te worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting vindt in 2023 plaats en daarvoor worden de verschillende beleidsinstrumenten van artikel 5 aan een beleidsevaluatie onderworpen. De verschillende te evalueren beleidsinstrumenten betreffen:

- De Protocollen Aruba-Nederland;[1]
- De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), inclusief de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
- De schuldsanering Curaçao en Sint Maarten;
- De liquiditeitsleningen die vanwege de coronacrisis aan de landen zijn verstrekt;
- Incidentele leningen die zijn verstrekt; en
- De garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor de riolerings- en waterzuivering van Bonaire.

De liquiditeitsleningen zijn reeds door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn in april 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer. De incidentele leningen en de garantie voor Bonaire worden in 2023 door het ministerie van BZK geëvalueerd en de resultaten hiervan worden in december dit jaar verwacht.

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) de overige drie beleidsinstrumenten geëvalueerd: de Protocollen Aruba Nederland, de Rijkswet financieel toezicht en de schuldsanering. Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsevaluatie van de Protocollen Aruba-Nederland.

1.2 Onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie van de Protocollen Aruba-Nederland is erop gericht antwoord te geven op de in het onderstaande overzicht gestelde onderzoeksvragen.

Tabel 2 Onderzoeksvragen beleidsevaluatie Protocollen

	Hoofdonderzoeksvragen		Deelonderzoeksvragen
1	Wat was de **doeltreffendheid** van de inzet van de Protocollen?	1.a	In hoeverre heeft de inzet van de Protocollen bijgedragen aan het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Aruba?
		1.b	Hoe zouden de overheidsfinanciën zich hebben ontwikkeld als de beleidsinstrumenten niet waren ingezet?
		1.c	Wat waren de inputs, de activiteiten, de outcomes en de impact van de ingezette beleidsinstrumenten?
		1.d	Wat waren de beleidsdoelen, wat is het (wettelijk) instrumentarium (bevoegdheden, normen, regels, etc.), en hoe verhoudt het instrumentarium zich in theorie en in de toepassing/het bereik/het resultaat tot de doelstellingen?
		1.e	Hoe werken de verschillende normen uit op de overheidsfinanciën en op de economie?
		1.f	Welke doelen zijn wel (deels) behaald en welke niet? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan het niet-realiseren van doelen? En welke factoren droegen bij aan het wel (deels) realiseren van doelen?
		1.g	Hoe ziet de uitvoering er op hoofdlijnen uit en welke taken en bevoegdheden liggen bij wie?

[1] De LAft maakt geen onderdeel uit van de beleidsevaluatie omdat dit een eigen wet van het land Aruba is en geen beleidsinstrument dat onder reikwijdte van artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties valt.

	Hoofdonderzoeksvragen		Deelonderzoeksvragen
2	Wat was de **doelmatigheid** van de inzet van de Protocollen?	2.a	Waren er meer doelmatige alternatieven voor de inzet van het beleidsinstrument?
		2.b	Wat zijn de voor- en nadelen, en de risico's, die deze alternatieven kennen ten opzichte van het huidige instrumentarium?
		2.c	Zijn er binnen de Protocollen onderdelen (normen, regels, procedures, etc.) waarvoor meer doelmatige alternatieven mogelijk zijn?
		2.d	Zijn er wezenlijke interpretatieverschillen mogelijk met betrekking tot het instrumentarium (definities, afbakeningen, formuleringen) die leiden tot ondoelmatigheden in de uitvoering?
		2.e	Bestaat er in het samenspel tussen de RMR, het CAft en Aruba ruimte voor doelmatigheidswinst?

1.3 Opbouw van dit rapport

Dit rapport beschrijft achtereenvolgens:

- Het conceptueel kader dat bestaat uit een beschrijving van de Protocollen Aruba-Nederland en van de beleidstheorie die op basis van dossieronderzoek en interviews is gereconstrueerd (hoofdstuk 2);
- De uitwerking van de Protocollen Aruba-Nederland aan de hand van empirische toetsing – bestaande uit feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse – van de beleidstheorie (hoofdstuk 3);
- De conclusies ten aanzien van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Protocollen Aruba-Nederland (hoofdstuk 4).

2. Conceptueel kader Protocollen Aruba-Nederland

2.1 Instrument

Op 22 november 2018 kwamen Aruba en Nederland het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 overeen, getiteld 'Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba' (hierna: het Protocol 2018). In januari 2022 werd dit Protocol met twee jaar werd verlengd tot 31 december 2023.

Het Protocol 2018 is een vervolg op de 'Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba' van 2 mei 2015. In deze afspraken van mei 2015 achtte de regering van Aruba het wenselijk om structureel onafhankelijk toezicht in te stellen op de openbare financiën van Aruba. Afgesproken werd onder meer tot invoering van de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). Het toezicht door het CAft zou tijdelijk van aard zijn: er werden voorwaarden afgesproken voor het instellen van een Begrotingskamer om het toezicht van het CAft op termijn over te nemen en voort te zetten. Voorts werden de afspraken uit het Witte Donderdagakkoord van 28 maart 2013 herbevestigd omtrent het inschrijven door Nederland op leningen van Aruba.[2] Met de afspraken beoogde men een kader te scheppen voor het realiseren van duurzame overheidsfinanciën. De afspraken van mei 2015, van november 2018 en de verlenging tot eind 2023 vormen samen de Protocollen Aruba-Nederland.

De LAft trad in augustus 2015 in werking. De LAft regelt de instelling van het CAft, vooruitlopend op de instelling van een Arubaanse Begrotingskamer en totdat duurzaam begrotingsevenwicht is bereikt. Net als de Rft regelt de LAft procedures rondom indiening van (door Aruba), en advisering over (door het CAft), de begroting, de uitvoering van de begroting en de rapportages daarover, verbetering van het financieel beheer, de aanwijzingsbevoegdheid van de Rijksministerraad, en het beroep.

De financiële normen in de LAft zijn gericht op de saldi voor de collectieve sector als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). De tekorten op de begroting mochten maximaal 3,7, 2 en 0,5 procent bedragen in respectievelijk 2015, 2016 en 2017. Aruba moest een overschot op de begroting voor de collectieve sector hebben van minimaal 0,5 procent in 2018. Indien nodig in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen kan, in overeenstemming met de Staten van Aruba en met de Rijkministerraad, worden afgeweken van deze normen. Bij voornemens tot het aangaan van geldleningen toetst het CAft of de begroting voldoet aan de financiële normen en of wordt voldaan aan de afspraken over verbetering van het financieel beheer.

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.[3] Aruba en Nederland spraken af het financieel toezicht met het doel van duurzame overheidsfinanciën voort te zetten en stelden nieuwe normen vast. Ten aanzien van het financieringssaldo en de schuldquote werden in het Protocol 2018 de volgende normen afgesproken:

- 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 in 2027 en 50 procent in 2039.

Anders dan de financiële normen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, kennen de financiële normen in het Protocol 2018 een pad van initiële tekorten en een hoge schuldquote, naar overschotten en op langere termijn een lage, houdbaar geachte schuldquote.

[2] In dit Witte Donderdagakkoord werd omtrent deze inschrijving afgesproken Nederland de mogelijkheden voor inschrijven op leningen van Aruba zal beoordelen aan de hand van criteria voor houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit. Aanleiding voor deze afspraak was dat Aruba en Nederland een financieringsarrangement overwogen dat zou kunnen bestaan uit een mechanisme waarbij Nederland inschrijft op een openbare aanbieding van een obligatielening van Aruba waarbij de rente wordt gebaseerd op de rente die Nederland op de internationale kapitaalmarkt zou kunnen verkrijgen. Bij de beoordeling van mogelijke inschrijvingen zou Nederland informatie betrekken van onafhankelijke instellingen als Fitch, Standard & Poors, het IMF, de Centrale Bank van Aruba, de Algemene Rekenkamer van Aruba en de Raad van Advies van Aruba.

[3] De schuldquote bedroeg – op basis van huidige cijfers – in 2017 en 2018 respectievelijk 76 en 73 procent van het bbp.

Met betrekking tot de begrotingsregels regelt het Protocol uit 2018 dat Aruba, met het oog op duurzame overheidsfinanciën, zorgt voor een trendbreuk in de ontwikkeling van de personeelslasten. Aruba zorgt ervoor dat het daarin een jaarlijkse nominale daling realiseert met als ijkpunt AWG 479 miljoen per 1 januari 2019. Ook moet Aruba volgens het Protocol uit 2018 voor de middellange en lange termijn maatregelen treffen om de structurele personeelslasten verder nominaal te verlagen.

Meevallers ten tijde van een financieringstekort dienen volledig te worden aangewend voor schuldreductie; meevallers ten tijde van een financieringsoverschot worden voor de helft aangewend voor schuldreductie en voor de helft voor investeringen ter stimulering van de economie. Voorts dient Aruba volgens het Protocol uit 2018 compensatieregels toe te passen met het doel structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel.

Het Protocol uit 2018 bepaalt dat het CAft in ieder geval tot en met 2021 de taken uit de LAft blijft uitoefenen, dat de LAft wordt gewijzigd met de in het Protocol uit 2018 afgesproken financiële normen, en dat deze wijziging uiterlijk op 1 januari 2019 in werking treedt.

In het Protocol 2018 is voorts afgesproken dat:

- de uitvoering ervan in 2021 wordt geëvalueerd en dat nadere afspraken worden gemaakt over de evaluatie van het CAft;
- de mogelijkheid van inschrijving van Nederland op openbare aanbiedingen van staatsobligaties van het Land Aruba blijft gelden;
- Aruba de voorbereidingen gaat treffen voor een Begrotingskamer;[4]
- over 2020 een accountantsverklaring wordt verkregen bij de financiële verantwoording, het toepasselijk financieel stelsel voor eind januari 2019 technisch wordt uitgewerkt, en wordt toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring;
- Aruba tot en met 2021 geen nieuwe *public private partnership*-verplichtingen zal aangaan.

Begin 2022 is de geldigheidsduur van het Protocol 2018 – dat eind 2021 afliep – met twee jaar verlengd tot 31 december 2023, of eerder als het voorstel van de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) in werking treedt.

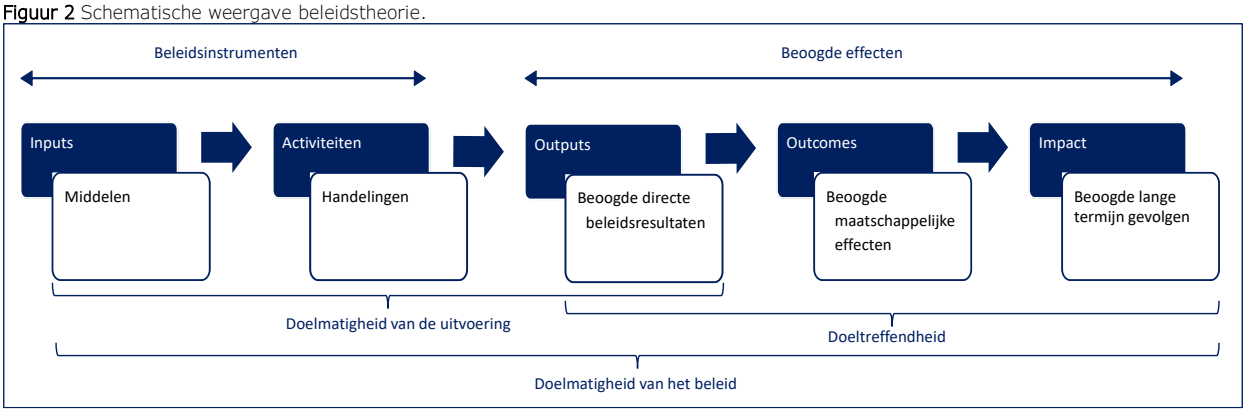
In september 2021 kwamen Aruba en Nederland overeen het financieel toezicht te regelen door middel van een consensus-rijkswet (de RAft). Bij die overeenkomst gold een integrale aanpak waarbij de indiening van de RAft en de Rijkswet Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) samen dienden te gaan.[5] Er vindt discussie plaats tussen Aruba en Nederland over de vormgeving en juridische en constitutionele inbedding van het toekomstig financieel toezicht. Daarbij wordt financieel toezicht via een consensus-rijkswet gerelateerd aan de rente bij herfinanciering van de liquiditeitsleningen die Nederland tijdens de coronacrisis aan Aruba heeft verstrekt.[6] Nederland rekent een verhoogd rentepercentage van 6,9 procent op de herfinanciering, tenzij Aruba akkoord gaat met een consensus-rijkswet voor financieel toezicht en er een wijziging van de LAft in werking is getreden.[7]

2.2 Beleidstheorie

De basis voor het onderzoeken en beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Protocollen wordt gevormd door de zogenaamde beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft de vooraf ontwikkelde (theoretische) onderbouwing van het te voeren beleid met behulp van een doelenboom. De beleidstheorie geeft aan hoe de middelen (*inputs*) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen. De activiteiten zijn de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd; de *output* bestaat uit de directe resultaten van het beleid; de *outcome* betreft de maatschappelijke effecten. De *impact* bestaat uit de langetermijngevolgen van het instrument.

[4] Omwille van de autonomie van Aruba zou Nederland geen lid leveren voor deze Begrotingskamer.
[5] Het voorstel voor Rijkswet COHO is na overeenstemming en totstandkoming van de Onderlinge Regeling 'Samenwerking bij hervormingen' ingetrokken.
[6] Op 25 april 2023 informeerde de staatssecretaris van BZK de Tweede Kamer hierover.
[7] Bron: de kamerbrief van 11 oktober 2023.

Figuur 2 Schematische weergave beleidstheorie.



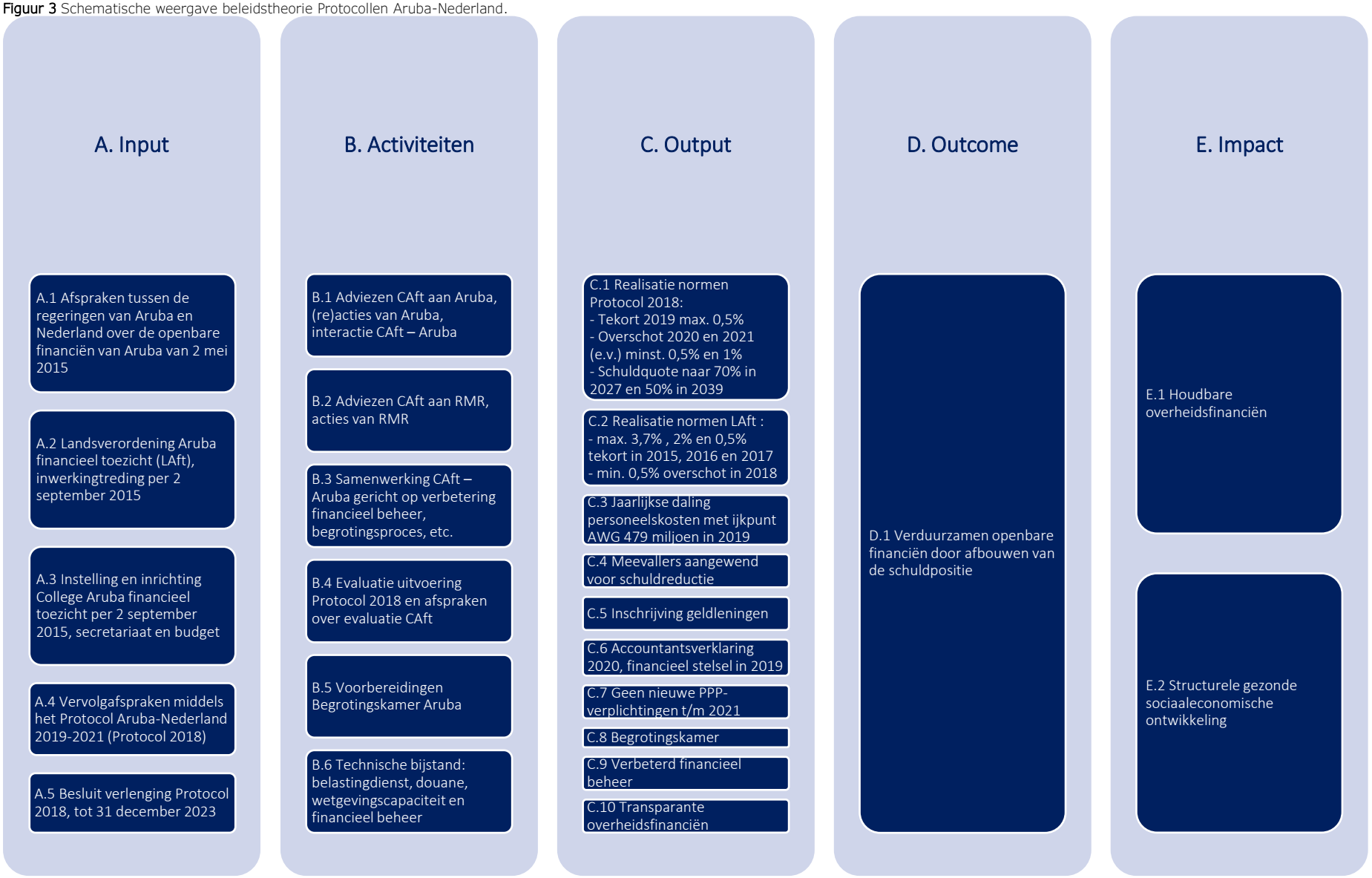
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

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 op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen, etc.

De LAft maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie. Omdat het niet voldoen aan de normen in de LAft aanleiding was voor de afspraken in het Protocol 2018, en vanwege de relatie met financiële normen in het Protocol 2018, wordt de normen uit de LAft wel meegenomen in de evaluatie. Andere verplichtingen en doelstellingen van de LAft worden buiten beschouwing gelaten.

In onderstaande figuur is de beleidstheorie van de Protocollen Aruba-Nederland (hierna: de Protocollen) schematisch en samengevat weergegeven. Na de figuur zijn de verschillende elementen van de beleidstheorie in volgorde van het schema beschreven.

Figuur 3 Schematische weergave beleidstheorie Protocollen Aruba-Nederland.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

A. Input

- A.1 De basis voor het huidige Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 (het Protocol 2018) is gelegd met de bestuurlijke afspraken tussen Aruba en Nederland van 2 mei 2015. Aanleiding voor Aruba en Nederland voor het maken van deze afspraken was de zorgelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba – de schuldquote groeide van 55 procent van het bbp in 2010 naar 78 procent in 2014 – en de wens van Aruba om de schuldpositie af te bouwen, de overheidsfinanciën te verduurzamen, de financiële functie te versterken en structureel financieel toezicht in te stellen.[8] Deze bestuurlijke afspraken behelsden onder meer:
  - Dat Nederland op verzoek van Aruba technische bijstand beschikbaar stelt op het gebied van de belastingdienst, douane, wetgevingscapaciteit en financieel beheer.
  - Dat de regering van Aruba bevordert dat de LAft uiterlijk per 1 augustus 2015 in werking treedt en dat het CAft vanaf dat moment functioneert.
  - Dat Aruba en Nederland samenwerken om op termijn een Begrotingskamer in te stellen die het onafhankelijk toezicht van het CAft overneemt en op dat moment een pad vast te stellen naar houdbare overheidsfinanciën met een schuldquote van 40 procent.
- A.2 De LAft trad in september 2015 in werking.[9] De LAft regelt de instelling van het CAft, vooruitlopend op de instelling van een Arubaanse Begrotingskamer en totdat duurzaam begrotingsevenwicht is bereikt. Net als de Rft regelt de LAft procedures rondom indiening van (door Aruba), en advisering over (door het CAft), de begroting, de uitvoering van de begroting en de rapportages daarover, verbetering van het financieel beheer, de aanwijzingsbevoegdheid van de Rijksministerraad, en het beroep.

Tabel 3 Samenvatting van de Landsverordening Aruba financieel toezicht.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
2	Taken van het College Aruba financieel toezicht	De taken van het college zijn: • Toezicht houden op de normen in artikel 14 van de LAft. • Toezicht houden op de uitvoering en verantwoording van de begroting. • Toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen. • Rapporteren aan en adviseren van de minister van Financiën, de regeringen van Aruba, de Rijksministerraad en de Staten van Aruba.
10	Begroting	Op verzoek van de minister van Financiën adviseert het College binnen veertien dagen na ontvangst van dat verzoek over een ontwerpbegroting of een ontwerp tot wijziging van een begroting. Het college kan ook ongevraagd advies geven aan de minister van Financiën en de ministerraad.
11	Advies	Indien de begroting of begrotingswijziging niet in overeenstemming is met de normen in artikel 14, brengt het College een advies uit aan de Minister van Financiën, zo nodig met aanbevelingen hoe de begroting in overeenstemming met de normen van worden gebracht.
12	Aanwijzing m.b.t. de normen	Indien naar het oordeel van het College sprake blijft van een begroting of begrotingswijziging die niet voldoet aan de normen in artikel 14 van de LAft, bericht het College dienaangaande de Rijksministerraad. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing aan de regering om de begroting of begrotingswijziging zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen in artikel 14. De Rijksministerraad kan besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de ministerraad om de begroting of begrotingswijziging zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen in artikel 14.
13	Aanwijzing m.b.t. de begroting	Indien het College op 15 december nog geen vastgestelde begroting van het daaropvolgende begrotingsjaar heeft ontvangen en daarop geen uitzicht bestaat, bericht het College daarover aan de Rijksministerraad. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing om alsnog een begroting aan te bieden. De Rijksministerraad kan daarop besluiten tot het geven van een aanwijzing aan de regering.
14	Normen	Voor de collectieve sector bedraagt het tekort voor het begrotingsjaar 2015 maximaal 3,7% van het bbp, in 2016 maximaal 2,0%, in 2017 0,5%, met in 2018 een overschot van minimaal 0,5%. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van de collectieve sector. Naar aanleiding van het Protocol 2018 zijn deze normen later aangepast (zie A.4 en tabel 5).
15	Geldleningen	Het College beoordeelt op basis van de voornemens tot het aantrekken van geldleningen of de begroting voldoet aan de normen. Het College beoordeelt daarbij tevens of voldaan wordt aan de afspraken over de verbeteringen van het financieel beheer.
17	Tekortcompensatie	Indien uit de uitvoeringsrapportage blijkt dat er een tekort dreigt of reeds is gerealiseerd, geeft de Minister in die rapportage aan welke maatregelen worden genomen ter compensatie van het tekort. Indien uit de vastgestelde jaarrekening of de vierde uitvoeringsrapportage blijkt dat er sprake is van een tekort, geeft de Minister tegelijk met de jaarrekening aan welke maatregelen in het daaropvolgende jaar worden genomen ter compensatie van de gevolgen van dat tekort voor de schuldpositie.
18	Aanwijzing m.b.t. de jaarrekening	Indien het College op 31 augustus van enig jaar nog geen vastgestelde jaarrekening over het voorgaande jaar heeft ontvangen en daarop ook geen uitzicht bestaat, dan bericht het College dienaangaande de Rijksministerraad. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een

[8] Bron: Overwegingen bij de Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba van 6 mei 2015.
[9] De LAft zelf maakt geen onderdeel uit van de beleidsevaluatie omdat dit een eigen wet van het land Aruba is en geen beleidsinstrument is dat onder reikwijdte van artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties valt. Omdat de LAft voortvloeit uit de bestuurlijke afspraken van mei 2015, en er in het Protocol 2018 afspraken zijn gemaakt over wijziging van de LAft, wordt deze wet hier wel beschreven.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
		aanwijzing om de jaarrekening alsnog toe te zenden aan het College. De Rijksministerraad kan daarop een aanwijzing geven.
19	Financieel beheer	De minister van Financiën rapporteert ieder kwartaal aan het College over de stand van zaken van het financieel beheer.
23	Bijzondere omstandigheden	Wanneer dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de minister van Financiën in overeenstemming met de regering, met de Staten van Aruba en met de Rijksministerraad, besluiten tot afwijking van de normen in artikel 14.
24	Beroep	Tegen een besluit tot het geven van een aanwijzing van de Rijksministerraad kan kroonberoep worden aangetekend. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van de beslissing op dit beroep.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Landsverordening Aruba financieel toezicht.

- A.3 De LAft regelt de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). Het college bestaat uit drie leden waaronder een voorzitter. De leden worden benoemd door de Rijksministerraad; de voorzitter op aanbeveling van de voorzitter van de Rijksministerraad, een lid op aanbeveling van Aruba en een lid op aanbeveling van Nederland. Het college wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door een secretaris en secretariaatsmedewerkers. Het CAft heeft een gemeenschappelijk secretariaat en een gemeenschappelijke begroting met het Cft Curaçao en Sint Maarten en het Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De kosten van het CAft (en het Cft) worden gedragen door Nederland. Tot de taken van het CAft behoren:
  - Toezicht houden op de normen in artikel 14 van de LAft.
  - Toezicht houden op de uitvoering en verantwoording van de begroting.
  - Toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen.
  - Rapporteren aan en adviseren van de minister van Financiën, de regering van Aruba, de Rijksministerraad en de Staten van Aruba.

Tabel 4 Begroting en realisatie kosten Colleges financieel toezicht (waaronder CAft) en secretariaat.

Miljoen €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
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: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van gegevens van het ministerie van BZK.

- A.4 In vervolg op de afspraken van mei 2015 kwamen Aruba en Nederland op 22 november 2018 het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021 overeen (het Protocol 2018). Het Protocol 2018 bevat afspraken tussen beide landen over de 'inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba'. Aanleiding voor deze afspraken was dat Aruba in 2017 en 2018 onvoldoende 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 (FEM) en het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) had vastgesteld en deze integraal onderdeel zouden gaan uitmaken van de begroting van Aruba. De afspraken in het Protocol 2018 zijn in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 5 Samenvatting van de afspraken in het Protocol 2018.

Onderwerp	Omschrijving
Financieringsregels en schuldreductie	• In 2019 bedraagt het financieringssaldo van de collectieve sector maximaal -0,5 procent (tekort), in 2020 minimaal 0,5 procent (overschot) en vanaf 2021 minimaal 1 procent (overschot). • De schuldquote daalt naar 70 procent in 2027 en naar 50 procent in 2039. • Nederland verleent op verzoek van Aruba technische bijstand bij verbetering van de financiële verantwoording en bij een door Aruba gewenste stresstest.
Begrotingsregels	• Met het oog op duurzame overheidsfinanciën zorgt Aruba voor een trendbreuk in de ontwikkeling van de personeelslasten en een jaarlijkse nominale daling met als ijkpunt AWG 479 miljoen per 1 januari 2019. Ook treft Aruba voor de middellange en lange termijn maatregelen om de structurele personeelslasten verder nominaal te verlagen. • Meevallers ten tijde van een financieringstekort dienen volledig te worden aangewend voor schuldreductie; meevallers ten tijde van een financieringsoverschot worden voor de helft aangewend voor schuldreductie en voor de helft voor investeringen ter stimulering van de economie. Voorts dient Aruba volgens het Protocol 2018 compensatieregels toe te passen met het doel structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel. • Er wordt een scheiding gemaakt tussen overheidsinkomsten en overheidsuitgaven.
LAft en CAft	• Het CAft blijft de in de LAft opgenomen taken uitoefenen voor in ieder geval drie jaar (2019 tot en met 2021). • Uiterlijk eind 2018 wordt de LAft aangepast (inwerkingtreding uiterlijk voor 1 januari 2019) met de normen zoals bepaald in dit Protocol 2018 (zie Financieringsregels en schuldreductie), waarbij wordt verwezen naar het Protocol 2018.

Onderwerp	Omschrijving
	• De uitvoering van het Protocol 2018 wordt in 2021 geëvalueerd en nadere afspraken worden gemaakt over de evaluatie van het CAft. • Aruba gaat de voorbereidingen treffen voor een Begrotingskamer die op termijn het toezicht van het CAft gaat overnemen.
Geldleningen	• De mogelijkheid tot inschrijving van Nederland op openbare aanbiedingen van staatsobligaties van het Land Aruba – zoals gemaakt in maart 2013[10] – blijft gelden.
Verantwoording	• Aruba verkrijgt over 2020 een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording, het toepasselijk financieel stelsel wordt voor eind januari 2019 technisch uitgewerkt, en er wordt toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring.
Public-Private Partnership	• Aruba gaat tot en met 2021 geen nieuwe public private partnership-verplichtingen aan.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Protocol Aruba-Nederland 2019-2021.

- A.5 Begin 2022 is de geldigheidsduur van het Protocol 2018 – dat eind 2021 afliep – met twee jaar verlengd tot 31 december 2023, of eerder als het voorstel van de Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) in werking treedt.

B. Activiteiten

- B.1 In het kader van de uitvoering en realisatie van de afspraken in de Protocollen en van de LAft geeft het CAft geregeld gevraagde en ongevraagde adviezen aan Aruba met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen, en anderszins. Deze adviezen kunnen aanleiding zijn tot reacties en het aanpassen van begrotingen, beleidsplannen en processen door Aruba.
- B.2 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 (zie tabel 3). Op basis hiervan kan de Rijksministerraad een aanwijzing geven aan de regering van Aruba. Het CAft heeft twee keer geadviseerd tot het geven van een aanwijzing (in 2019 en 2022), maar in beide gevallen ging de Rijksministerraad niet over tot het geven van de aanwijzing. Wel had de Rijksministerraad in 2014, voordat het CAft was ingesteld, een aanwijzing gegeven aan de Gouverneur van Aruba om de begroting voor 2014 aan te houden en de begrotingen te onderzoeken.
- B.3 Naast de interactie tussen het CAft en Aruba, het CAft en de Rijksministerraad, en de Rijksministerraad en Aruba, zoals die voortvloeit uit de bepalingen in de LAft, werken het CAft en Aruba samen om de doelstellingen van de Protocollen en de LAft en de bredere financiële en economische doelstellingen te realiseren.
- B.4 Voor 2021 was voorzien dat het Protocol 2018 zou worden geëvalueerd en dat Aruba en Nederland nadere afspraken zouden maken over de evaluatie van het CAft.
- B.5 In de Protocollen is afgesproken dat Aruba activiteiten zou ondernemen tot het instellen van een Begrotingskamer, om het toezicht van het CAft op termijn over te nemen en voort te zetten.
- B.6 In de afspraken van mei 2015 is afgesproken dat Nederland op verzoek van Aruba technische bijstand beschikbaar stelt ten behoeve de belastingdienst, douane, wetgevingscapaciteit en financieel beheer.

C. Output

De directe beoogde beleidsresultaten die volgen uit de Protocollen zijn de volgende:

- C.1 Aruba voldoet aan de normen die zijn afgesproken in het Protocol 2018:[11]
  - Een financieringstekort van maximaal 0,5 procent in 2019;
  - Een financieringsoverschot van minimaal 0,5 procent in 2020
  - Financieringsoverschotten vanaf 2021 van minimaal 1 procent;[12]
  - Een schuldquote dalend naar 70 procent in 2027 en naar 50 procent in 2039.

  De normen in het Protocol 2018 voor de financieringssaldi hebben betrekking op realisaties.
- C.2 Aruba voldoet aan de normen die in de LAft staan voor het saldo van de collectieve sector:[13]

[10] Dit betreft de afspraken die zijn gemaakt in het 'Witte Donderdag Akkoord' tussen Aruba en Nederland van 28 maart 2013. Met betrekking tot geldleningen werd hierin afgesproken dat Nederland de mogelijkheden voor inschrijving op een openbare aanbieding van een obligatielening door Aruba zal beoordelen aan de hand van in het Koninkrijk en internationaal gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit; waarbij Nederland zich het recht voorbehoudt om niet in te schrijven. Daarbij werd afgesproken dat Aruba het rentevoordeel dat voortvloeit uit Nederlandse inschrijving op leningen, zou gebruiken om de schuld- en rentelast te doen afnemen en om de staatsschuld nominaal te verlagen.

[11] Deze normen hebben betrekking op de collectieve sector van het land Aruba.

[12] Na verlenging van het Protocol 2018 geldt de norm van een financieringsoverschot van minimaal één procent ook voor 2023. In de jaren 2020-2022 was het Aruba toegestaan om af te wijken van de begrotingsnormen.

[13] Deze normen hebben betrekking op de collectieve sector van het land Aruba.

    - Een tekort van maximaal 3,7 procent in 2015;
    - Een tekort van maximaal 2 procent in 2016;
    - Een tekort van maximaal 0,5 procent in 2017;
    - Een overschot van minimaal 0,5 procent in 2018.
- De begroting en de uitvoeringsgegevens worden door het CAft op basis van deze normen beoordeeld.
- C.3 Aruba realiseert een jaarlijkse nominale daling in de personeelskosten waarbij het ijkpunt AWG 479 miljoen per 1 januari 2019 is. Ook treft Aruba maatregelen voor de middellange en lange termijn om de structurele personeelslasten verder nominaal te verlagen.
- C.4 Meevallers ten tijde van een financieringstekort worden aangewend voor schuldreductie; meevallers ten tijde van een financieringsoverschot worden voor de helft aangewend voor schuldreductie en voor de helft voor investeringen ter stimulering van de economie. Voorts past Aruba compensatieregels toe met het doel structurele tegenvallers structureel te compenseren en incidentele tegenvallers incidenteel.
- C.5 Nederland beoordeelt de mogelijkheid van inschrijving op geldleningen van Aruba op basis van in het Koninkrijk en internationaal gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit. Daarbij behoudt Nederland het recht om niet in te schrijven. Dit geldt voor elke door Aruba gevraagde inschrijving.[14]
- C.6 De verantwoording (jaarrekening) over 2020 heeft een accountantsverklaring en er wordt toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring.
- C.7 Tot en met 2021[15] worden geen *public private-partnerships* aangegaan.
- C.9 Op basis van de afspraken in de Protocollen spannen Aruba en Nederland zich in om verbeterd financieel beheer te realiseren.
- C.8 In de Protocollen hebben Nederland en Aruba afspraken gemaakt over (samenwerking gericht op) de instelling van een Begrotingskamer om het onafhankelijk toezicht over te nemen en voort te zetten.
- C.10 Het Protocol 2018 betreft een 'inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba'.

D. Outcome

- D.1 Het centrale beoogde maatschappelijke effect van de Protocollen is het verduurzamen van de openbare financiën van Aruba door het afbouwen van de schuldpositie.

E. Impact

Uit de documentatie kunnen verschillende beoogde langetermijngevolgen van de Protocollen worden afgeleid.

- E.1 Ten eerste dat de afspraken in de Protocollen, en daaraan gerelateerd de LAft, moeten resulteren in houdbare overheidsfinanciën.
- E.2 Een tweede beoogd langetermijngevolg dat kan worden afgeleid uit de documentatie is structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling.

2.3 Schuldhoudbaarheid en begrotingsnormen: een literatuurscan

Schuldenproblematiek in de regio

De schuldenproblematiek van de toenmalige Nederlandse Antillen en van Aruba is kenmerkend voor de Caribische regio. De regio heeft al decennia last van hoge schulden door financiële tekorten als gevolg van natuurrampen, zwak financieel beheer, zwakke instituties, en lage economische groei. Eind 2010 waren er van de tien landen in de wereld met de hoogste schuldquotes zes Caribisch. Van de top vijf waren er vier Caribisch.[16]

Bij een te hoge schuld en te hoge rentebetalingen is herstructurering van de schuld vaak de enige mogelijke oplossing. Deze is echter niet altijd structureel en onderliggende economische zwakheden zorgen voor een zich herhalende problematiek. Een hoge schuld geeft minder financiële ruimte om te reageren op economische schokken. Daarnaast zorgt een aanhoudende hoge schuld voor 'over-fixatie' op het managen van de staatsschuld, wat ten koste kan gaan van andere beleidsdoelen.[17]

Schuldquote als indicator voor houdbare overheidsfinanciën

Op basis van empirisch onderzoek adviseert het IMF een algemene, kritische grenswaarde van 55 procent voor een houdbare schuldquote voor Caribische landen. Hogere schuldquotes kunnen een rem zetten op

[14] Witte donderdagakkoord van 28 maart 2013.
[15] Na verlenging van het Protocol 2018 is dit verlengd tot en met 2023.
[16] Lester (2020).
[17] Lester (2020).

economische groei door verdringing van particuliere investeringen en productieve publieke uitgaven, en door onzekerheid over toekomstig beleid (het verhogen van belastingen).[18] Lagere schuldquotes kunnen bijdragen aan economische groei vanwege de ruimte die ontstaat voor productieve publieke investeringen, vertrouwen van investeerders en de financiële ruimte die bestaat om externe schokken op te kunnen vangen.

Voor ontwikkelde en opkomende economieën worden vaak hogere grenswaardes genoemd van rond 90 procent.[19] In het Verdrag van Maastricht (1993) en het Stabiliteits- en Groeipact hebben de landen van de Europese Unie een maximale schuldquote van 60 procent en een maximaal tekort van 3 procent van het bbp afgesproken. Veel Europese landen leven deze afspraken niet na.[20]

Redenen om, zoals voor Caribische landen, lagere kritische grenswaarden voor schuldquotes te laten gelden zijn de structurele handelstekorten, de kwetsbaarheid voor externe schokken[21] en de beperkte toegang tot ontwikkelingshulp en internationale fondsen.[22] De regio bevindt zich in een *middle-income trap*: beperkte financiële ruimte vanwege hoge overheidsschulden, lage economische groei, en beperkte toegang tot internationaal kapitaal.[23]

Heimberger (2022) geeft op basis van een meta-analyse aan dat niet van een uniforme maatstaf voor gezonde overheidsfinanciën kan worden uitgegaan en dat beleid gericht op houdbare overheidsfinanciën maatwerk is. Voorzichtigheid is daarom geboden met algemene grenswaarden voor overheidsschulden, zo ook met de door het IMF genoemde 55 procent voor de Caribische regio. Daarbij is niet alleen het niveau, maar ook de ontwikkeling van de schuldquote van belang, de onderliggende economische fundamenten, de kwaliteit van de instituties, de financiële reputatie, etc.[24]

Rente, bbp-groei en houdbare overheidsfinanciën

Om de staatsschuld houdbaar te houden is de verhouding tussen de rente op de staatsschuld en de bbp-groei van een land van belang, in samenhang met het primaire saldo.[25] Het primaire saldo is het saldo van overheidsinkomsten en -uitgaven, exclusief rentelasten.

Er kan worden gesproken van instabiliteit of onhoudbaarheid van de staatsschuld als de schuldquote ongeremd stijgt zonder drastisch overheidsingrijpen. Hiervan is sprake als het rentepercentage dat betaald wordt over de staatsschuld hoger is dan de nominale bbp-groei. In dat geval groeit de schuld harder dan het nominale bbp en stijgt de schuldquote. In die situatie kunnen alleen primaire overschotten voorkomen dat de staatsschuld – en daarmee de schuldquote – overmatig stijgt.[26] Dit is in de meeste landen nodig, zo ook in de Cariben.

Voorbeelden uit de regio

Caribische landen proberen hun schuldproblematiek op te lossen met hervormingen gericht op economische groei, met financieringsoverschotten, door de schuld te herstructureren, en met privatisering.[27] Een structurele aanpak is het instellen van wettelijke begrotingsnormen. Enkele Caribische landen hebben zulke wetten, zoals Jamaica, Grenada en de Bahama's.[28] In Jamaica en Grenada tonen de staatsschulden in de jaren voor corona een dalende trend. Naast de landen met verankerde begrotingswetten zijn er landen in de Organisatie van Oost-Caribische Staten met begrotingsnormen die niet wettelijk verankerd zijn.[29]

Behalve de structurele aanpak zijn er andere ingrepen waarmee Caribische landen hun schuldenlast in de loop der jaren hebben teruggedrongen.

- Herstructurering van de staatsschuld:[30] Herstructurering van de staatsschuld is een veel voorkomende ingreep in de Caribische regio. Een voorbeeld hiervan is de herstructurering van Grenada in 2005. Het land organiseerde een *debt exchange*, waarbij er bestaande schuld werd omgeruild voor obligaties

[18] Greenidge et al. (2012).
[19] Heimberger (2022).
[20] Europese Commissie (2017) en de Haan en Gootjes (2023).
[21] De Caribische regio kende in de afgelopen 60 jaar maar liefst 190 natuurrampen en kwalificeert daarmee als een van de meest '*disaster prone regions*' van de wereld. Natuurrampen hebben een desastreus effect op economische activiteiten, zoals het toerisme, en leiden direct tot hogere overheidsuitgaven aan opvang, herstel en wederopbouw.
[22] Caribische landen behoren vanwege hun inkomensniveaus veelal tot de *middle-income countries* wat toegang tot bilaterale en multilaterale steun en fondsen aanzienlijk beperkt.
[23] Van Buiren en Gerritsen (2020).
[24] Reinhart en Rogoff (2010); Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2008); Heimberger (2022).
[25] Romer (2018) en Lian et al. (2020).
[26] Romer (2018) en Lian et al. (2020).
[27] Lester (2020).
[28] Grenade en Wright (2019).
[29] Lester (2020).
[30] Lester (2020).

met langere looptijd en lagere rente. In totaal daalde de netto contante waarde van de schuld daardoor met 45 procent. Dergelijke herstructureringen blijken vaak geen structurele oplossing: verschillende landen in de regio hebben deze aanpak toegepast, om enkele jaren later opnieuw te moeten herstructureren. Naast Grenada waren dit bijvoorbeeld Antigua en Barbuda, Belize en Jamaica. Meestal wordt er bij de herstructurering geen schuld kwijtgescholden.

- *Debt-for-nature swap*: Voor de Cariben in het bijzonder is de *debt-for-nature swap* een relevante methode om de schuld terug te dringen.[31] Belize heeft bijvoorbeeld met milieuorganisatie *The Nature Conservancy* een akkoord gesloten waarmee de schuld van Belize geherstructureerd werd en met 10 procent van het bbp afnam.[32] In ruil hiervoor investeert Belize in het behoud van de zeeën. *The Nature Conservancy* heeft vergelijkbare programma's in Barbados, Gabon en de Seychellen.[33] Ook andere organisaties zijn betrokken bij *debt-for-nature swaps*, zoals de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en de *U.S. International Development Finance Corporation*.[34]
- Andere eenmalige ingrepen: Er zijn andere Caribische voorbeelden van eenmalige ingrepen om de staatsschuld te verlagen. Saint Kitts en Nevis heeft zijn schuld bijvoorbeeld verlaagd via *debt-for-land swaps* en via het *Citizenship By Investment*-programma (CBI).[35] Met CBI-programma's geven landen paspoorten uit met mogelijkheden om zonder visa te kunnen reizen, in ruil voor investeringen in het land van uitgifte. CBI is een in de Caribische regio vaker voorkomende inkomstenbron voor overheden. Andere landen die een CBI-programma kennen zijn Grenada en Antigua en Barbuda. De instroom van buitenlandse investeringen als gevolg van hun CBI-programma's hebben bijgedragen aan een sterke economische groei in deze landen. Voor de overheidsfinanciën en het stimuleren van economische groei is dit een succesvol businessmodel gebleken.

Grenada is een voorbeeld van een land dat zijn schuld in korte tijd sterk heeft teruggedrongen. In 2013 had het land volgens IMF-data nog een schuldquote van 105 procent. Deze was in 2019 gedaald tot 59 procent dankzij een combinatie van gunstige economische groei, herstructurering van de overheidsschuld, en begrotingsdiscipline vanwege de *Fiscal Responsibility Act*.[36] Grenada heeft deze wet gecombineerd met onafhankelijk toezicht.

De effectiviteit van normen en toezicht[37]

Wettelijke begrotingsnormen zijn relatief nieuw en hun populariteit is snel toegenomen. Begrotingsregels leggen kwantitatieve restricties op die betrekking kunnen hebben op de overheidsschuld, het begrotingstekort, de uitgaven of de inkomsten van de overheid. Waar in een steekproef van veertien Latijns-Amerikaanse en Caribische landen in 2000 in totaal nog maar twee begrotingsregels van kracht waren, was dit in 2018 toegenomen tot 22.[38]

De literatuur is positief over de combinatie van begrotingsregels en onafhankelijke toezichthouders. Het hebben van begrotingsregels op zichzelf werkt prudent fiscaal beleid in de hand.[39] Een panelanalyse van microstaten wijst uit dat het hebben van begrotingsregels significant samenhangt met hogere primaire saldi.[40] Deze paragraaf vat enkele publicaties samen.

Bij het implementeren van begrotingsregels moeten afwegingen worden gemaakt. Ten eerste is van belang te definiëren wat de doelstellingen zijn. Dit zijn vaak macro-economische stabiliteit en het beperken van de schuldquote of de zogenoemde *deficit bias*. Deze *bias* houdt in dat overheden de neiging hebben om te veel uit te geven, ook onder economisch gunstige omstandigheden.

Er zijn verschillende soorten begrotingsnormen. De meest gebruikte zijn schuldnormen, normen voor begrotingsevenwicht en uitgavennormen. Normen voor begrotingsevenwicht hebben vaak betrekking op de jaarlijkse begroting, maar kunnen ook betrekking hebben op een structureel of cyclisch gecorrigeerd saldo. Uitgavennormen beperken de overheidsuitgaven tot een nominaal bedrag, tot een percentage van het bbp of aan de hand van de jaarlijkse groei van de overheidsuitgaven. Ook kunnen ze betrekking hebben op een onderdeel

[31] Zie Guajardo et al. (2023) voor een beschrijving van de werking van *debt-for-nature swaps*.
[32] Owen (2022).
[33] Winters (2023).
[34] Guajardo et al (2023).
[35] Lester (2020).
[36] Internationaal Monetair Fonds (2023).
[37] Dit literatuuroverzicht is gebaseerd op Bergman et al. (2016); Gootjes en de Haan (2022); Kelemen en Teo (2014); Milesi-Ferretti (2004); Okwuokei (2014); Valencia en Ulloa-Suarez (2022); Wright et al. (2017).
[38] Valencia en Ulloa-Suarez (2022).
[39] Bergman et al. (2016).
[40] Okwuokei (2014).

van de uitgaven, zoals salarissen of binnenlandse leningen, of een minimum stellen aan uitgaven aan ontwikkelingsactiviteiten.

Een valkuil van een norm kan zijn dat deze gehaald wordt door boekhoudkundige trucs in plaats van door betere begrotingsdiscipline. De kwaliteit van toezicht en transparantie beïnvloeden in hoeverre dat mogelijk is.[41] Normen verliezen mogelijk hun disciplinerende effect wanneer er niet voldoende transparantie bestaat.

Veel landen hebben een combinatie van begrotingsnormen. Veel voorkomende combinaties zijn die van een uitgavennorm met een norm voor het saldo, en van een schuldnorm met een norm voor het saldo.

De normen moeten geen procyclische werking hebben. Veel landen hebben ontsnappingsclausules in hun begrotingsnormen waarmee ze bij een natuurramp, recessie of andere exogene gebeurtenis mogen afwijken van de norm. Een geschikte tijdshorizon voor de normen kan zorgen voor een hogere flexibiliteit. Alsnog konden veel landen tijdens de coronacrisis van 2020 niet voldoen aan hun normen, waarmee de vraag opkomt of de begrotingsnormen inderdaad flexibel genoeg waren.

Een andere belangrijke overweging is de reikwijdte van de norm. Die kan betrekking hebben op de centrale overheid of op een bredere definitie van de publieke sector. Een valkuil kan namelijk zijn dat de schulden buiten de centrale overheid worden verplaatst en zo buiten het zicht van de normen vallen.

Grote uitdagingen liggen in de implementatie, institutionele inbedding en handhaving van normen. Vaak zijn er geen directe sancties als overheden zich niet aan de normen houden. Bovendien ontbreken de juiste prikkels op naleving van de normen als een ministerie, dat zelf onderdeel is van de overheid, erop toeziet. Tegelijkertijd heeft het niet halen van de normen een negatief effect op het sentiment van de markt voor obligaties, met een hogere rente op leningen als gevolg.[42]

Een combinatie van een (grond)wet met betrekking tot de begroting en een onafhankelijke toezichthouder wordt gezien als geschikte manier om de begrotingsdiscipline te bevorderen en de normen geloofwaardig te maken. Vaak worden normen aangepast of opgeschort in tijden van crisis, omdat de regering de wetten kan wijzigen. Hierdoor ligt de feitelijke naleving van veel landen lager dan die op het eerste gezicht lijkt.

[41] Milesi-Ferretti (2004); Gootjes en de Haan (2022).
[42] Kelemen en Teo (2014).

3. Empirische toetsing

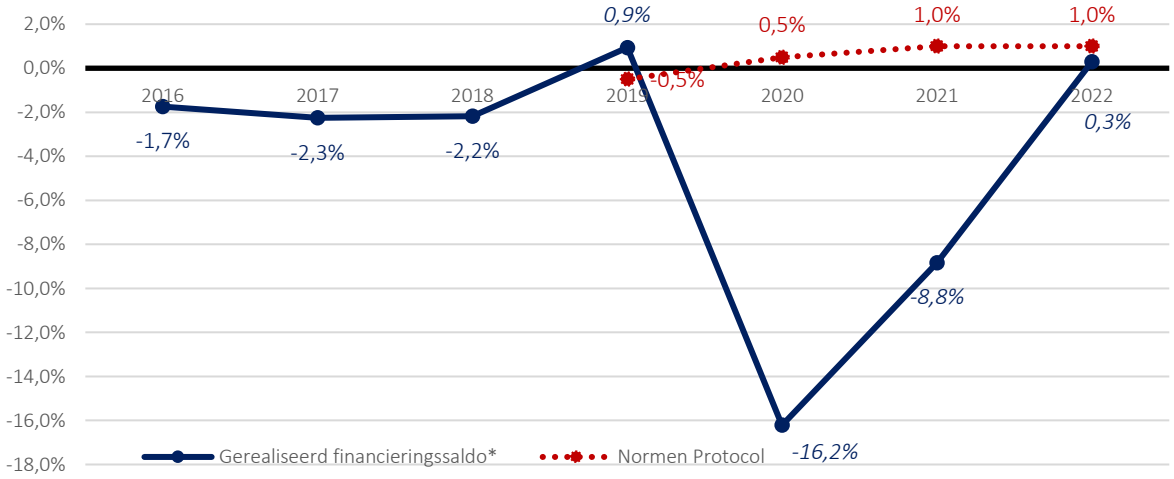
Op basis van feitenanalyse, kwalitatieve analyse en kwantitatieve analyse is getoetst in welke mate de beoogde directe beleidsresultaten (C), maatschappelijke effecten (D) en langetermijngevolgen (E) zijn gerealiseerd en vindt analyse plaats van de factoren die daarbij een rol spelen. De inputs (A) en activiteiten (B) zoals beschreven in de beleidstheorie zijn vrijwel geheel gerealiseerd en worden in de empirische toetsing niet herhaald. Waar inputs en activiteiten niet zijn gerealiseerd, wordt daar in deze empirische toetsing op ingegaan.

Output

C.1: Normen Protocol 2018[43]

Deze sectie toetst of Aruba aan de normen in het Protocol 2018 heeft voldaan, door eerst de gerealiseerde financieringssaldi van de collectieve sector in kaart te brengen en daarna de schuldquote. In 2019 voldeed Aruba aan de normen: de saldonorm werd gehaald en de staatsschuld was al bijna laag genoeg om de norm voor 2017 te halen. Door de coronacrisis realiseerde Aruba echter uitzonderlijke tekorten en nam de staatsschuld toe. De Rijksministeraard stemde op verzoek van Aruba in met afwijking van de normen in de Protocollen en de LAft.

Figuur 4 Gerealiseerd financieringssaldo van de collectieve sector en toegestaan financieringssaldo volgens het Protocol 2018 (in % van het bbp).

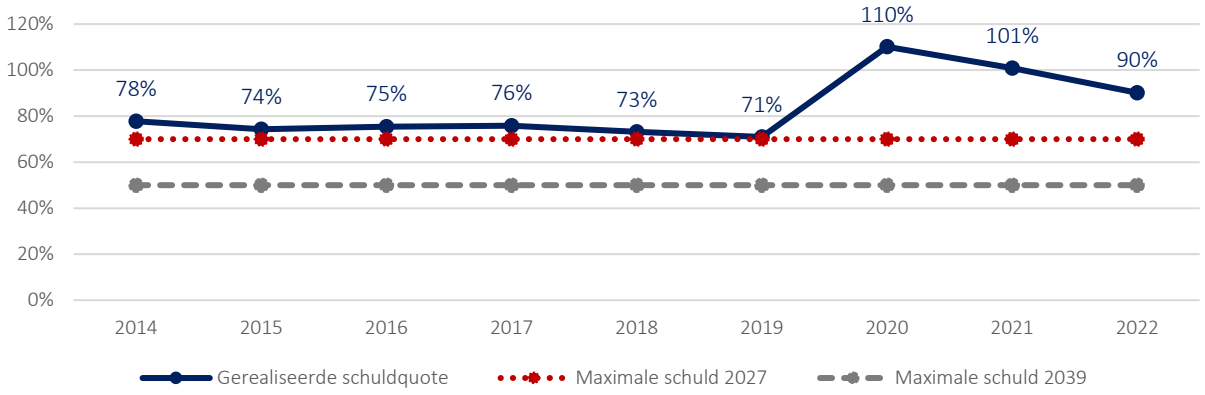


*Gegevens vanaf 2019 zijn gebaseerd op uitvoeringsrapportages omdat de jaarrekeningen over deze jaren ontbreken. Deze cijfers zijn dus slechts voorlopige realisaties.
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Protocol 2018, het CAft en Caribbean Analytics and Statistics.

- Normen Protocol 2018 vóór de coronacrisis gerealiseerd, tijdens de coronacrisis was het Aruba toegestaan om af te wijken: In 2019 had Aruba een (voorlopig) financieringssaldo dat gunstiger was dan dat volgens de normen uit het Protocol 2018, maar in 2020 tot en met 2022 was het saldo nadeliger. Tijdens deze jaren speelde de coronacrisis en was het Aruba door de Rijksministerraad toegestaan om af te wijken van de financiële normen uit het Protocol 2018 en in de LAft. Wel nam sinds 2020 het verschil af tussen het (voorlopig) gerealiseerde saldo en de norm uit het Protocol 2018. De vastgestelde begrotingswijziging voor 2023 voorziet een financieringsoverschot voor de collectieve sector van AWG 111 miljoen, of 1,6 procent van het bbp.

[43] C.1: Realisatie financiële normen Protocol 2018:
- Tekort 2019 max. 0,5 procent;
- Overschot 2020 en 2021 (e.v.) minst. 0,5 procent en 1 procent - Schuldquote naar 70 procent in 2027 en 50 procent in 2039.

Figuur 5 Gerealiseerde schuldquote en de maximale schuldquotes volgens het Protocol 2018.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Protocol 2018, Caribbean Analytics and Statistics en de Centrale Bank van Aruba.

- Schuld in 2019 al op 1 procentpunt van de norm: In 2019 was de schuld reeds afgenomen tot 71 procent van het bbp; 1 procentpunt boven de norm die voor 2027 gesteld was. Op dat moment werd de schuldquote over 2019 echter hoger ingeschat dan nu: het IMF ging in 2019 bijvoorbeeld nog uit van een schuld van 84 procent van het bbp.[44] Het door het IMF gehanteerde bbp-cijfer over 2019 is inmiddels bijgesteld van AWG 5,1 miljard naar AWG 6,1 miljard. Daarmee valt de schuldquote lager uit dan men in 2019 veronderstelde. De schuldquotes zijn gebaseerd op recente bbp-cijfers en op cijfers over de nominale schuld afkomstig van de Centrale Bank van Aruba (2023).[45]
- Quote boven 100 procent tijdens coronacrisis: Tijdens de coronacrisis bedroeg de staatsschuld meer dan 100 procent van het bbp. Door de combinatie van een krimpend bbp met een financieringstekort steeg de staatsschuld in 2020 met meer dan de helft, tot 110 procent. Door een groeiend bbp nam de schuld in 2021 af tot 101, en in 2022 tot 90 procent van het bbp.
- Toestemming voor afwijking van de Rijksministerraad: Aruba verzocht in maart 2020 aan de Rijksministerraad om op grond van artikel 23 van de LAft af te mogen afwijken van de normen genoemd in artikel 14 van de LAft en in het Protocol van 21 november 2018. De RMR heeft daarmee ingestemd.[46]
- Weer overschot in 2023: Op basis van de verlenging van het Protocol 2018, dient Aruba in 2023 weer te voldoen aan de norm van een financieringsoverschot van minimaal één procent. Het CAft oordeelde dat de vastgestelde begroting 2023 aan deze norm voldeed, met de kanttekening dat er aanzienlijke risico's op tegenvallers zijn.[47]

C.2: Normen LAft[48]

Deze sectie toetst of Aruba aan de saldonormen in de LAft heeft voldaan. Er waren voor vier jaren normen gesteld voor het financieringssaldo. De begroting van Aruba voldeed drie van de vier jaren aan de norm. Hierbij is vanwege beperkte databeschikbaarheid over de collectieve sector getoetst aan de begroting van het land.

Tabel 6 Begrote financieringssaldi en de normen uit de LAft.

	2014	2015	2016	2017	2018
Begroot financieringssaldo (land)	-4,7%	-3,2%	-1,9%	-0,4%	-2,6%
Normen LAft (collectieve sector)		-3,7%	-2,0%	-0,5%	0,5%

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de LAft, financiële rapportages van Aruba en Caribbean Analytics and Statistics.

- Geïnterpreteerd als begroot financieringssaldo: Bovenstaande tabel vergelijkt de begrote financieringssaldi van Aruba met de normen uit de LAft. Artikel 14 van de LAft stelt wel normen aan de begrote tekorten en overschotten van de collectieve sector, maar noemt niet expliciet om wat voor tekorten en overschotten het gaat. Uit adviezen van het CAft blijkt dat het gaat om

[44] Internationaal Monetair Fonds (2019).
[45] Ook het CAft maakt gebruik van de cijfers van de Centrale Bank van Aruba (CBA). De nominale schuld volgens de CBA is hetzelfde als die volgens de meest recente Artikel IV-consultatie van het IMF.
[46] Cft 20211126.
[47] Cft 202200165.
[48] C.2: Realisatie financiële normen LAft (ex art. 23):
- max. 3,7%, 2% en 0,5% tekort in 2015, 2016 en 2017;
- minst. 0,5% overschot in 2018.

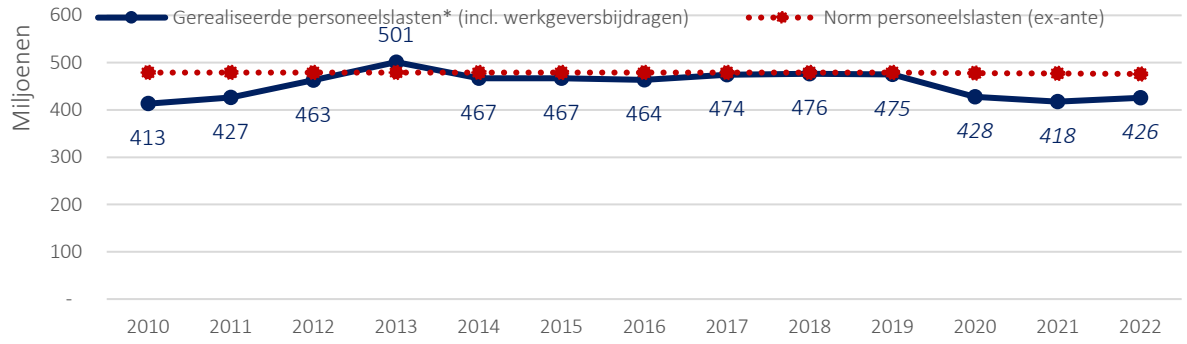
financieringstekorten en -overschotten.[49] Aangezien Artikel 14 betrekking heeft op de begroting, interpreteert deze analyse de normen als geldend voor de begrote financieringssaldi.[50] Deze begrotingen kunnen in de praktijk een onrealistisch beeld geven als het financieel beheer niet op orde is.

- Cijfers collectieve sector beperkt beschikbaar: De saldi in bovenstaande tabel hebben betrekking op het Land Aruba, terwijl de normen gelden voor de collectieve sector. De begrote saldi van de collectieve sector in deze periode zijn echter onzeker, terwijl het voor de effectiviteit van de normen van belang is dat deze cijfers beschikbaar zijn. De begrote saldi voor de jaren tot en met 2016 zijn bijvoorbeeld niet beschikbaar. In het jaar 2017 was het begrote financieringstekort van de collectieve sector 0,3 procent van het bbp (19,2 miljoen). Voor het jaar 2018 was dit tekort 2,4 procent van het bbp (AWG 138 miljoen). Volgens het CAft had dit echter AWG 162 moeten zijn, of 2,8 procent van het bbp.[51]
- Voldaan in 2015-2017, niet in 2018: Het land Aruba voldeed de meeste jaren aan de normen in de LAft. De percentages in de tabel zijn gebaseerd op de vastgestelde begrotingen en recente cijfers over het bbp. In 2015, 2016 en 2017 voldeed het land aan de normen van de LAft, maar in 2018 overschreed het de LAft-norm. Toen de afspraken voor het Protocol 2018 werden gemaakt, was het beeld echter dat Aruba ook in 2017 niet had voldaan aan de norm.
- Lagere betrouwbaarheid door zwak financieel beheer: Naast de kwantitatieve begrotingsnormen (artikel 14, lid 2) bevat de LAft ook kwalitatieve begrotingsnormen (artikel 14, lid 3 en 4). Deskundigen en betrokkenen geven aan dat het financieel beheer zwak is en Aruba beperkt aan de kwalitatieve normen voldoet. Er worden door betrokkenen verbeteringen verwacht met de inspanningen die in het kader van het landspakket worden ondernomen. Er zijn echter nog geen formele evaluaties uitgevoerd over de mate waarin Aruba inmiddels aan de normen van de LAft voldoet, noch is het Protocol 2018 geëvalueerd.

C.3: Personeelskosten[52]

De personeelslasten moeten jaarlijks nominaal dalen en per 2019 mochten de personeelslasten maximaal AWG 479 miljoen bedragen. Aruba is elk jaar onder de AWG 479 miljoen gebleven, maar realiseerde in 2022 wel een stijging van de personeelslasten.

Figuur 6 Gerealiseerde personeelslasten en het ijkpunt voor personeelslasten per 2019.



*Gegevens vanaf 2019 zijn gebaseerd op uitvoeringsrapportages omdat de jaarrekeningen over deze jaren ontbreken. Deze cijfers zijn dus slechts voorlopige realisaties.
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Protocol 2018 en het CAft.

- Personeelslasten onder AWG 479 miljoen, geen jaarlijkse daling: Sinds 2019 waren de (voorlopige) personeelslasten ieder jaar lager dan het gestelde maximum van AWG 479 miljoen. Daarna dalen de personeelslasten tot en met 2021. In 2022 nemen de (voorlopige) personeelslasten echter weer toe. Deze stijging wordt vertekend door de afbouw van de korting op arbeidsvoorwaarden. Als men daarvoor corrigeert, vond er niet in 2022 maar in 2021 een stijging plaats van de personeelslasten.[53] De vastgestelde begrotingswijziging van Aruba begroot bovendien een stijging van de personeelslasten van AWG 41 miljoen ten opzichte van 2022, of gecorrigeerd voor de salariskorting een stijging van AWG 2 miljoen.[54]

[49] CAft 201500223.
[50] Onder E.1 worden de realisaties en de begrotingen met elkaar vergeleken.
[51] CAft 201800112.
[52] C.3: Daling personeelskosten naar AWG 479 miljoen per 1 januari 2019.
[53] CAft 202300036; CAft 202200018.
[54] CAft 202300107.

- Zorgen over overwerkvergoeding: Blijkens de rapportages van Aruba zijn de overwerkvergoedingen in zowel 2021 als 2022 weer toegenomen, met respectievelijk AWG 0,5 en AWG 1,3 miljoen. De beheersing van de overwerkvergoedingen was onderdeel van het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten. Het CAft heeft hierover zijn zorgen geuit.

C.4: Meevallers voor schuldreductie[55]

Het Protocol 2018 bepaalt dat meevallers ten tijde van toegestane tekorten volledig moeten worden aangewend voor tekortreductie, terwijl meevallers ten tijde van toegestane overschotten voor de helft moeten worden aangewend voor schuldreductie. Wat meevallers zijn, is niet gedefinieerd. De interpretatie die er in de praktijk aan lijkt te worden toegekend is dat meevallers betrekking hebben op realisaties (tijdens de uitvoering van, en na het begrotingsjaar) die gunstiger zijn dan begroot. Sinds de instelling van het financieel toezicht in 2015 waren de realisaties van Aruba – behoudens in 2017 – gunstiger dan begroot[56], cumulatief over de periode 2015-2022 circa AWG 1,9 miljard. Deskundigen en betrokkenen geven aan dat dit mede de verdienste is van de behoedzame wijze van begroten door Aruba.

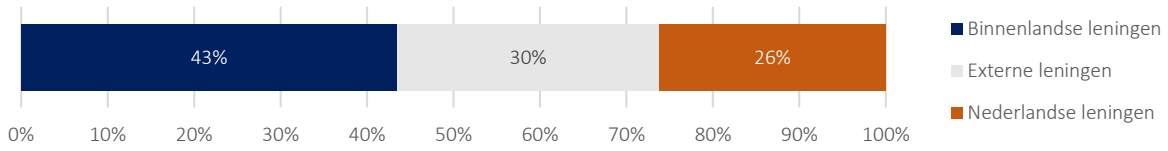
Dit beeld kan de conclusie rechtvaardigen dat meevallers zijn aangewend voor schuldreductie; realisaties waren beter dan begroot waardoor er minder is geleend dan wanneer de begrotingen wel waren gerealiseerd (of overschreden). Volgens het CAft is dit echter niet volledig het geval omdat ten tijde van de uitvoering van de begrotingen waarbij er meevallers bleken, er ook verhogingen van lasten en verlagingen van baten hebben plaatsgevonden, waardoor de gerealiseerde meevallers hoger hadden kunnen uitvallen dan uiteindelijk is gerealiseerd.

Ook voor 2023 worden meevallers voorzien die gedeeltelijk zullen worden aangewend voor schuldreductie en gedeeltelijk voor investeringen ter versterking van de economische structuur.

C.5: Inschrijving[57]

Deze sectie toetst de inschrijving door Nederland op geldleningen door achtereenvolgens de leningenportefeuille en de rentepercentages te beschrijven. Nederland heeft niet ingeschreven op Arubaanse leningen. Daardoor zijn de rentelasten van Aruba hoger dan die van Curaçao en Sint Maarten en vergelijkbaar met die van andere Caribische landen. Over de reden waarom door Nederland niet is ingeschreven op geldleningen van Aruba verschillen de meningen onder deskundigen en betrokkenen.

Figuur 7 Samenstelling van de leningenportefeuille van Aruba als percentage van de totale schuld.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het CAft.

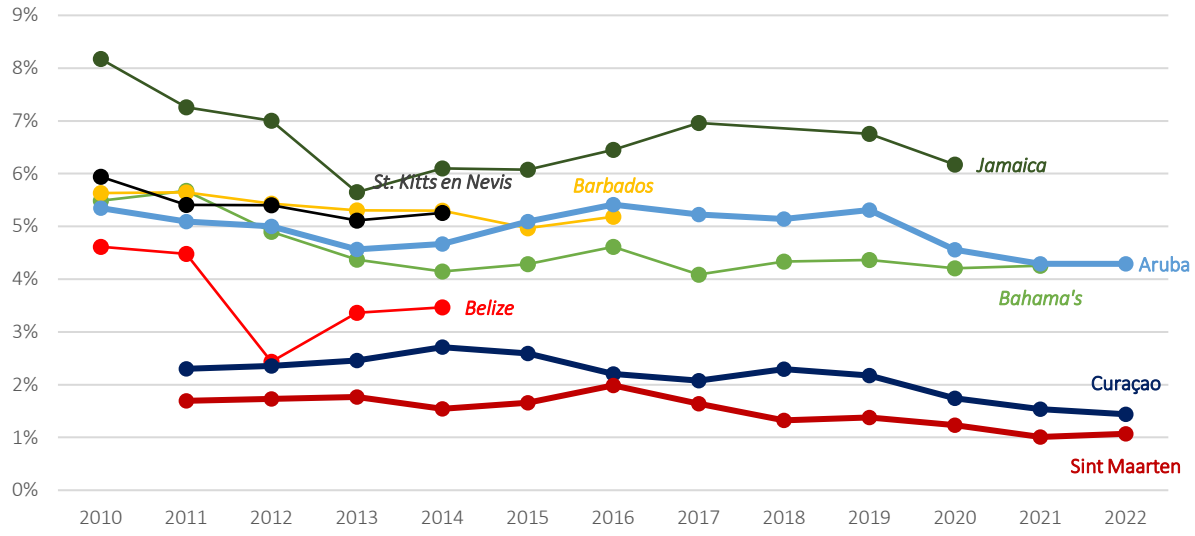
- Alleen coronaleningen bij Nederland: Nederland schrijft niet in op Arubaanse leningen. Van de huidige samenstelling van de staatsschuld is een kwart geleend van Nederland, of AWG 1.439 miljoen. Alle schuld bij Nederland betreft leningen die zijn verstrekt tijdens de coronacrisis. Voor het grootste deel (AWG 916 miljoen) ging het hierbij om renteloze, kortlopende liquiditeitssteun die recent is geherfinancierd en voor de rest (AWG 523 miljoen) om herfinanciering van buitenlandse leningen door Nederland met een langere looptijd en tegen 2,64 procent rente.
- Inschrijving door Nederland niet aan de orde geweest: Uit de gesprekken is gebleken dat inschrijving door Nederland op leningen van Aruba tot de coronacrisis niet aan de orde is geweest. Betrokkenen en deskundigen verschillen van mening over de vraag waarom. Er lijken geen daadwerkelijke beoordelingen te hebben plaatsgevonden van mogelijkheden om in te schrijven aan de hand van criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit zoals overeengekomen in het Witte Donderdag-akkoord, de afspraken van mei 2015 en de Protocollen.
- Ander regime voor leningen dan voor Sint Maarten en Curaçao: De financiële normen voor Aruba staan geen leningen voor kapitaalinvesteringen toe. Aruba wordt namelijk op basis van andere financiële cijfers beoordeeld dan Sint Maarten en Curaçao. Sint Maarten en Curaçao mogen niet lenen voor

[55] C.4: Meevallers aangewend voor schuldreductie.
[56] Zie onder E.1.
[57] C.5: Inschrijving Nederland op geldleningen.

de gewone dienst, maar kunnen wel leningen aantrekken voor kapitaaluitgaven zoals kapitaalinvesteringen. Aruba wordt echter beoordeeld op basis van het financieringssaldo, dat equivalent is aan het bedrag waarmee de staatsschuld stijgt (bij een tekort) of daalt (bij een overschot). Aangezien het saldo volgens het Protocol 2018 positief moet zijn, mag de staatsschuld niet toenemen. Dat impliceert dat Aruba alleen mag lenen om leningen te herfinancieren. Kapitaaluitgaven worden daardoor op dezelfde manier behandeld als andere overheidsuitgaven.

- Voornamelijk *bullet*-leningen: Per september 2023 bestaan de schulden van Aruba voor 84 procent uit *bullet*-leningen. Dat zijn leningen die aan het einde van de looptijd in één keer worden afgelost. Aruba had op dat moment AWG 4,6 miljard aan *bullet*-leningen tegenover AWG 0,9 miljard aan leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen.

Figuur 8 Gemiddeld rentepercentage (berekend als rentelasten als % van de staatsschuld) van Aruba en andere Caribische landen.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data (Curaçao, Sint Maarten), data van het CAft en de Centrale Bank van Aruba (Aruba) en de Wereldbank (overige landen).

- Rente vergelijkbaar met de regio: De rente op de staatsschuld van Aruba is vergelijkbaar met die in andere Caribische landen. In tegenstelling tot Curaçao en Sint Maarten heeft Aruba tot de coronacrisis niet het voordeel gehad dat Nederland inschreef op de leningen. De rentelasten als percentage van de schuld bedragen tussen 2010 tot 2022 steeds 4,3 tot 5,3 procent. De rente die Aruba betaalt is daarmee vergelijkbaar met die van andere landen in de regio, zoals de Bahama's en Barbados. De rentepercentages die Curaçao en Sint Maarten betalen zijn dankzij de lopende inschrijving door Nederland lager.
- Daling rentepercentage in 2020, maar stijging op komst: Vanaf 2020 daalt het totale gemiddelde rentepercentage van Aruba door het aangaan van voornamelijk renteloze schulden bij Nederland. Het gemiddelde rentepercentage van binnenlandse en externe leningen waren in 2023 bijvoorbeeld respectievelijk 5,3 en 5,4 procent. Het gemiddelde rentepercentage van de Nederlandse leningen tijdens de coronacrisis, die bestonden uit liquiditeitssteun en herfinanciering van buitenlandse leningen, was aanzienlijk lager (1,0 procent). In 2023 heeft Nederland echter een rentepercentage van 6,9 procent verstrekt op de herfinanciering van de liquiditeitssteunleningen. Dit zal vanaf 2024 zorgen voor een toename van het gemiddelde betaalde rentepercentage.

C.6: Accountantsverklaring[58]

Het Protocol 2018 stelt dat over 2020 een accountantsverklaring wordt verkregen in overeenstemming met een financieel stelsel dat voor 31 januari 2019 wordt uitgewerkt. Het is nog niet te constateren of Aruba hieraan voldoet, omdat de meest recente vastgestelde jaarrekening dateert uit 2018. Over deze jaarrekening is nog geen accountantsverklaring afgegeven.[59] Wel is het financiële stelsel uitgewerkt dat voor deze

[58] C.6: Accountantsverklaring 2020, financieel stelsel in 2019.
[59] CAft 202000173.

accountantsverklaring nodig is. Medio februari 2019 heeft Aruba de waarderingsgrondslagen aangeboden aan de staatssecretaris van BZK die de basis moesten vormen voor de toetsing van de verantwoording over 2020.[60]

In het Protocol 2018 hebben Aruba en Nederland afgesproken dat Aruba werkt naar een goedkeurende accountantsverklaring. Het toewerken naar een goedkeurende accountantsverklaring kan veel tijd kosten. Ook in Nederland duurde het in de jaren 1980 en 1990 zeven jaar totdat het op orde was.[61]

C.7: PPP-verplichtingen[62]

Aruba is sinds het Protocol 2018 geen nieuwe PPP-verplichtingen aangegaan; daarmee voldoet Aruba aan deze afspraak in het Protocol 2018.

C.8: Begrotingskamer

Aruba heeft nog geen eigen Begrotingskamer die het onafhankelijk financieel toezicht van het CAft heeft overgenomen. Deze overname van taken was in de afspraken van mei 2015 conditioneel op de conclusies van het CAft ten aanzien van het Balanced Budget akkoord als bedoeld in de landsverordening tot wijziging van de begroting van 2014, waarin Aruba onder meer een plafond in de uitgaven legt en aangeeft te bezuinigen ten opzichte van 2013; dit uitgaven plafond zou zijn gelegd op AWG 1.350 miljoen.[63] In alle jaren sinds 2014 zijn de gerealiseerde lasten hoger dan dit plafond.

In het Protocol 2018 is afgesproken dat Aruba een aanvang zou maken met de voorbereidingen voor een Begrotingskamer. Er zijn door Aruba voorbereidingen getroffen voor de inrichting van een Begrotingskamer bij de Raad van Advies van Aruba. In 2019 stemde de ministerraad in met de instelling van een Begrotingskamer en in november 2019 verwachtte Aruba dat de Begrotingskamer binnen zeven tot acht maanden gerealiseerd kon zijn, waarbij het de staatssecretaris van BZK verzocht het CAft in de tussentijd toezicht te laten blijven uitoefenen.[64] Deze verwachting is niet uitgekomen: in de begroting van de Raad van Advies voor 2024 staat dat 'het financiële toezicht voorlopig nog door het College Aruba financieel toezicht (CAft) zal worden uitgeoefend'. Wel bevat de begroting van de Raad van Advies kosten voor de voorbereiding van de Begrotingskamer.

C.9: Financieel beheer

Aruba heeft nog niet de stappen gezet die nodig zijn om de doelstelling van afdoende verbeterd financieel beheer te realiseren, zo blijkt uit gesprekken met betrokkenen en uit brieven van het CAft. Als gevolg hiervan kwalificeren betrokken en deskundigen het financieel beheer van Aruba als zwak. Als reden voor het missen van deadlines voor het aanleveren van informatie – in het bijzonder uitvoerings- en verantwoordingsinformatie[65] – van Aruba aan het CAft worden tekortkomingen in het financieel beheer aangevoerd.[66] Bovendien is de aangeleverde informatie in jaarrekeningen onvoldoende betrouwbaar.[67] Het CAft spreekt in 2021 van 'ernstige tekortkomingen' in het financieel beheer en van te weinig aandacht voor verbetering,[68] wat onder meer resulteert in het tot op heden achterblijven van de jaarrekeningen vanaf 2019.[69]

De beoogde technische bijstand ter versterking van onder meer de belastingdienst, de douane, en het financieel beheer (activiteit B.6 van de beleidstheorie) is niet tot stand gekomen.[70] Mede hierdoor zijn de beoogde verbeteringen in het financieel beheer niet gerealiseerd.

Ook Aruba erkent dat de verbeteringen op het terrein van financieel beheer achterblijven en geeft daarbij aan dat beperkte personele capaciteit en financiële middelen hierbij een knelpunt vormen.[71] Met het landspakket worden activiteiten ondernomen en worden middelen beschikbaar gesteld ter verbetering van het financieel

[60] Halfjaarrapportage College Aruba financieel toezicht: januari – juni 2019.
[61] In Nederland heeft het vanaf 1986 zeven jaar gekost om het financieel beheer in orde te krijgen. De Rijksrekening over 1978 was bijvoorbeeld pas in 1985 ingediend bij de Tweede Kamer en over begrotingsjaar 1985 hadden er maar twee begrotingen een goedkeurende accountantsverklaring. Door de Operatie Comptabel Bestel verbeterde het financieel beheer en hadden alle ministeries in 1993 een goedkeurende accountantsverklaring. Bron: Parlement.com (z.d.), een website van de stichting PDC (Parlementair Documentatie Centrum).
[62] C.7: Geen nieuwe PPP-verplichtingen t/m 2021.
[63] Staatscourant, 15 juli 2014.
[64] Brief van minister-president Wever-Croes van 8 november 2019.
[65] Cft 202300078.
[66] Cft 202200018.
[67] Cft 202300036.
[68] Cft 202100093.
[69] Cft 202300078.
[70] Over de redenen waarom dit niet tot stand is gekomen lopen de meningen uiteen. Een aantal betrokkenen geeft aan dat er door Aruba om technische bijstand is verzocht. Anderen geven aan dat er geen verzoeken zijn gedaan. En weer anderen geven aan dat aan het verzoek van Aruba om technische bijstand geen opvolging kon worden gegeven omdat er geen duidelijke doelstelling voor de technische bijstand was omschreven.
[71] Cft 202300078.

beheer.[72] Positieve punten zijn dat de ontwerpbegroting en de begroting voor 2023 op tijd verzonden zijn en dat Aruba in 2023 voor het eerst de ontwerpbegrotingswijziging al in het voorjaar aanbood.[73]

C.10: Transparante overheidsfinanciën

De wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd heeft volgens betrokkenen en deskundigen een belangrijke bijdrage geleverd aan het realiseren van transparantie met betrekking tot de overheidsfinanciën. Met de reacties, adviezen en rapportages van het CAft, levert het toezicht niet alleen een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Aruba in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Aruba draagt het financieel toezicht eraan bij dat de Staten van Aruba zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van brieven, adviezen en rapporten voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land.

Desalniettemin is het doel van transparante overheidsfinanciën beperkt bereikt, omdat Aruba nog een wezenlijke achterstand met betrekking tot de jaarrekeningen heeft: de meest recente vastgestelde jaarrekening betrekking heeft betrekking op het jaar 2018 en over deze jaarrekening is nog geen accountantsverklaring afgegeven.

Geen evaluatie

Voor 2021 was voorzien dat het Protocol 2018 zou worden geëvalueerd en dat Aruba en Nederland nadere afspraken zouden maken over de evaluatie van het CAft (activiteit B.4 van de beleidstheorie). Deze evaluaties hebben niet plaatsgevonden.

Outcome

D.1: Verduurzamen openbare financiën[74]

Een beoogde outcome van de Protocollen was dat de openbare financiën zouden verduurzamen doordat de schuldpositie zou afnemen. Tot en met 2022 echter zijn nog geen afnames van de nominale schuld gerealiseerd. Wel vertoont de schuldquote een dalende trend sinds 2017, behoudens in 2020 toen de coronacrisis zorgde voor een sterke stijging.

Tabel 7 Ontwikkeling nominale staatsschuld vanaf 2010.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nominale schuld (mln. AWG)	2.401	2.802	3.068	3.420	3.882	3.934	4.026	4.197	4.299	4.319	5.146	5.656	5.718
Schuldquote	55%	59%	65%	70%	78%	74%	75%	76%	73%	71%	110%	101%	90%

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Centrale Bank van Aruba.

- Staatsschuld ieder jaar nominaal gestegen: Sinds 2010, en daarmee ook sinds de Protocollen zijn vastgesteld, tot en met 2022 is de nominale staatsschuld ieder jaar toegenomen. Van verduurzaming van de openbare financiën middels het afbouwen van de nominale schuldpositie is dus nog geen sprake geweest.
- Schuldquote vertoont een dalende trend: De schuldquote vertoont sinds 2017 een dalende trend, waardoor reeds in 2019 het in het Protocol 2018 beoogde niveau voor 2027 bijna was bereikt. Als gevolg van de coronacrisis steeg de schuldquote in 2020 met bijna 40 procentpunt, waarna een sterke daling inzette.

[72] Cft 202300036; Cft 202300078.
[73] Cft 202300078.
[74] D.1: Verduurzamen openbare financiën door afbouwen van de schuldpositie (Afspraken, Protocollen).

Kredietbeoordelingen Aruba

Tabel 8 Kredietbeoordelingen van Aruba door Fitch en Standard & Poor's. Moody's beoordeelde Aruba niet.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Standard & Poor's													
Long term	A-	A-	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB+	BBB	BBB	BBB
Short term	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2	A-2
Fitch													
Long term	BBB	BBB	BBB	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BB	BB	BB	BB+
Short term	F3	F3	F3	F3	F3	F3	F3	F3	F3	B	B	B	B

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Standard & Poor's en Fitch (2023).

In 2023 geeft S&P Aruba een lange-termijnbeoordeling van BBB. Een BBB-beoordeling wordt door S&P beschouwd als een 'investment grade', in tegenstelling tot lagere beoordelingen die als 'speculative grade' doorgaan. Aruba is daarmee in staat om financiële verplichtingen adequaat na te komen, maar heeft wel een overgevoeligheid voor negatieve economische schokken.[75] De lange-termijnkredietbeoordelingen van S&P richten zich op het vermogen en de bereidheid van een land om op de lange termijn aan alle verplichtingen te voldoen.

S&P geeft Aruba in 2023 een korte-termijnbeoordeling van A-2. Een land met een A-2-beoordeling heeft ruim voldoende capaciteit om te voldoen aan de financiële verplichtingen, maar heeft wel een lichte gevoeligheid voor negatieve economische schokken ten opzichte van de landen met de hoogste kredietbeoordeling. De korte-termijnbeoordelingen van S&P richten zich op het vermogen van een land om aan alle korte-termijnschulden te kunnen voldoen wanneer deze hun looptijd bereiken.[76]

S&P stelde de kredietbeoordeling Aruba aantal keer bij. In 2021 werd de beoordeling van Aruba bijgesteld van BBB+ naar BBB. S&P gaf aan te verwachten dat Aruba hard geraakt zou worden door de lockdown gezien de afhankelijkheid van toerisme. Daarnaast verwachtte S&P een stijging in de staatsschuld door liquiditeitssteun.[77] In 2019 werd de beoordeling van Aruba al bijgesteld van A- naar BBB- vanwege de sluiting van de olieraffinaderij, hogere uitgaven aan gezondheidszorg en pensioenen en hoge begrotingstekorten die staatsschuld-verhogend werkten.[78]

S&P heeft aangegeven dat de positie van Aruba in het Koninkrijk en het financiële toezicht een positieve rol spelen in de kredietbeoordeling van het land. Een Rijkswet voor financieel toezicht wordt in de kredietbeoordeling niet hoger gewaardeerd dan een landsverordening, aldus S&P.

Fitch heeft de langetermijnbeoordeling van Aruba opgewaardeerd van BB naar BB+ in 2023. BB-beoordelingen duiden op een verhoogde kwetsbaarheid voor staatsschuldenproblematiek, er is echter ruimte om te voldoen aan betalingsverplichtingen. Het plusteken dat geeft aan dat Aruba zich aan de bovenkant van de BB-beoordeelde landen bevindt.[79]

Fitch noemt een aantal drijfveren achter de huidige 'BB+'-beoordeling van Aruba. Een sterk post-pandemisch herstel gedreven door toerisme en daarmee een stabiel economisch vooruitzicht, hogere inkomsten uit indirecte belastingen, significante begrotingsverbeteringen, een afnemende schuldquote, een groot overschot op de lopende rekening en een sterke bankensector zijn elementen die de kredietbeoordeling positief beïnvloeden. Een aantal andere elementen staat een hogere kredietbeoordeling echter in de weg. Trage economische groei op de middellange termijn, hoge bruto financieringsbehoeften en een zwakke transmissie van monetair beleid.[80]

Fitch stelde de kredietbeoordeling van Aruba een aantal keer bij. In 2014 werd de beoordeling van Aruba omlaag bijgesteld van BBB naar BBB-. Aruba's kredietwaardigheid verslechterde destijds door de aanhoudende onderbrekingen van de Valero-raffinaderij. Dit had een negatieve impact op groei, investeringen en de lopende rekening. Daarnaast zorgden terugkerende begrotingstekorten in de voorafgaande jaren voor een stijging van de schuld(quote) en gaf Fitch aan dat hun vertrouwen in het vermogen van Aruba om te bezuinigen gedaald was.[81] In 2020 werd de kredietwaardigheid van Aruba opnieuw bijgesteld, ditmaal naar BB. Dit was voornamelijk een resultante van het verlies in toerisme naar aanleiding van de coronapandemie.

Fitch geeft Aruba in 2023 een korte-termijnbeoordeling van B. Dit houdt in dat Fitch onzeker is over of Aruba in staat is tijdig zijn kortlopende schulden af te lossen wanneer deze het einde van de looptijd bereiken. Tot 2019 was de korte termijn beoordeling nog F3, wat betekent dat Aruba toen wel beschikte over een adequate capaciteit om tijdig de kortlopende schulden af te lossen wanneer deze verlopen.[82]

Impact

E.1: Houdbare overheidsfinanciën[83]

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste vergelijkt de gerealiseerde met de begrote financieringssaldi van Aruba. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente en de groei van het bbp.

Sinds 2015 waren zijn de gerealiseerde financieringssaldi steeds gunstiger geweest dan de begrote, met uitzondering van 2017. Vanaf 2015, toen Nederland en Aruba middels de Protocollen afspraken maakten, stabiliseerde de schuldquote als gevolg van primaire overschotten. In 2020 nam de schuld sterk toe omdat de

[75] S&P's Global Ratings (2023).
[76] S&P Global Ratings (2023).
[77] S&P Global Ratings (2021).
[78] S&P Global Ratings (2013).
[79] Fitch Ratings (2023).
[80] Fitch Ratings (2023).
[81] Fitch Ratings (2014).
[82] Fitch Ratings (2023).
[83] E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

coronacrisis economische krimp en overheidstekorten veroorzaakte. Hierna zorgde het economische herstel met daarbij in 2022 een primair overschot voor een daling van de schuldquote.

Tabel 9 Gerealiseerde tegenover begrote financieringssaldi van het Land Aruba en van de collectieve sector van Aruba.

Saldo (mln. AWG)	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Land								
Realisaties	-96,6	-97,5	-120,4	-135,6	3,8	-763,5	-534,2	-41,2
Begroot	-168,3	-103,1	-24,6	-149,9	-24,8	-1.285,2	-877,6	-227,5
Collectieve sector								
Realisaties	-†	-93	-125	-128	57	-758	-495	19
Begroot	-†	-†	-19	-138‡	-33,3**	-†	-789	-236

**Gebaseerd op uitvoeringsrapportages omdat de jaarrekeningen over deze jaren ontbreken, deze cijfers zijn dus slechts voorlopige realisaties; †: Cijfers onbekend; ‡: Volgens het CAft had dit AWG 162 miljoen moeten zijn; **: Op basis van de prognose voor 2019 volgens de reactie van het CAft op de eerste uitvoeringsrapportage van Aruba.*

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het CAft en financiële rapportages van Aruba.

- Realisaties meestal gunstiger dan begroot: De gerealiseerde financieringssaldi zijn sinds 2014 meestal gunstiger dan begroot. In 2017 was het gerealiseerde financieringssaldo van het Land slechter dan begroot. In de andere jaren van 2015 tot en met 2022 waren de financieringssaldi gunstiger. Van 2015, 2016 en 2020 ontbreken de cijfers om deze vergelijking voor de collectieve sector te maken. Over de andere jaren zijn de realisaties van de collectieve sector gunstiger of ongunstiger dan begroot als die van het Land ook respectievelijk gunstiger of ongunstiger zijn dan begroot.

Tabel 10 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Aruba.

Variabele	Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	Gem. '15-'22
Staatsschuld	% bbp	55%	59%	65%	70%	78%	74%	75%	76%	73%	71%	110%	101%	90%	84%
	Mln. ANG	2.401	2.802	3.068	3.420	3.882	3.934	4.026	4.197	4.299	4.319	5.146	5.656	5.718	4662
Rentelasten	% schuld	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%	**4,9%**
	Mln. ANG	128	143	153	156	181	200	218	219	221	229	234	243	245	226
Bbp-groei, nominaal	% groei	-3,9%	7,8%	-0,8%	4,2%	2,2%	6,1%	0,7%	3,7%	6,1%	3,7%	-23,2%	19,9%	13,1%	**3,0%**
Primair saldo (Land)	% 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%	**-0,4%**
	Mln. ANG	18	-131	-153	-181	-103	37	113	89	77	241	-515	-289	208	-5

*Gegevens over overheidsuitgaven en -inkomsten vanaf 2019 zijn gebaseerd op uitvoeringsrapportages omdat de jaarrekeningen over deze jaren ontbreken. Deze cijfers zijn dus slechts voorlopige realisaties.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp), Centrale Bank van Aruba (nominale staatsschuld), het CAft (rentelasten, primair saldo).

- Tabel heeft betrekking op Land: Vanwege de beschikbaarheid van uitgesplitste cijfers heeft bovenstaande tabel betrekking op het Land Aruba en niet op de collectieve sector.
- Schuldquote piekt na stabiliteit in 2020: Tussen 2010 en 2014 was de schuldquote met meer dan 20 procentpunt toegenomen tot 78 procent van het bbp. Vanaf 2015, het jaar van de afspraken tussen Aruba en Nederland, stabiliseerde de schuldquote. In 2018 kwamen Aruba en Nederland het Protocol 2018 overeen. In het jaar daarna was de schuldquote gedaald tot 71 procent, vrijwel het beoogde niveau voor 2027. De coronacrisis maakte de daling ongedaan: in 2020 steeg de schuldquote met ruim de helft tot 110 procent van het bbp. In de jaren erna nam de schuld af tot 90 procent van het bbp.
- Rentelasten verslechteren financieringssaldo: De rentelasten op de schuld hebben hun weerslag op de financieringssaldi. De rentelasten liepen op van AWG 128 miljoen in 2010 tot AWG 245 miljoen in 2022. In 2015 tot en met 2018 en in 2022 zijn de rentelasten hoger dan het financieringstekort (zie tabel 9). Dat betekent dat Aruba in die jaren zonder de rentelasten (of met lagere rentelasten via de Nederlandse inschrijving) een financieringsoverschot (of substantieel lagere tekorten) zou hebben gehad.
- Rentelasten stijgen mee met schuld: De stijgende schuld zorgt voor stijgende rentelasten. De rentelasten als percentage van de schuld bedragen tussen 2010 tot 2022 steeds 4,3 tot 5,3 procent. Aangezien de wereldwijde rentestanden sinds 2022 stijgen, zal de gemiddelde rente voor Aruba waarschijnlijk ook toenemen. Daarnaast heeft Nederland de liquiditeitsleningen tegen een rente van 6,9 procent geherfinancierd. Volgens het CAft loopt Aruba 'vanwege de hoge schuld en de herfinancieringsopgave in komende jaren een fors renterisico'.[84]
- Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd, maar Aruba zit boven IMF-grenswaarde: Deskundigen en betrokkenen geven aan dat het een gemis is dat schuldhoudbaarheid – dat centraal staat in de afspraken

[84] CAft 202300107.

tussen Aruba en Nederland – vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, waardoor verschillende betrokkenen daarover verschillende beelden kunnen hebben. In de praktijk wordt vaak verwezen naar de kritische grenswaarde voor de schuldquote van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio noemt. De schuldquote van Aruba ligt daar sinds 2010 boven, alsook boven het schuldanker van 34 tot 41 procent (en de kritische grenswaarde van 50 procent) dat het IMF voor Aruba berekende.[85]

- Nominale bbp-groei meestal niet hoger dan rente: In een aantal jaren sinds 2015 oversteeg de nominale bbp-groei de rente. Dat was in 2015, 2018, 2021 en 2022. Als het primaire saldo – het overheidssaldo exclusief rentelasten – in evenwicht is, daalt de schuldquote in die situatie. Dat komt omdat de schuld dan minder hard stijgt dan het bbp. In 2015 en 2018 daalde de schuldquote. In 2021 en 2022, nadat de schuldquote door overheidstekorten en bbp-krimp in 2020 was gestegen, was er hoge economische groei, wat een verlagend effect had op de schuldquote.
- Combinatie tekorten en structureel hogere rente risicovol: Tot en met 2014 was er, naast het feit dat de rente gemiddeld hoger lag dan de bbp-groei, sprake van (hoge) tekorten op het primair saldo. Hetzelfde geldt gemiddeld voor 2020 en 2021. Dit is terug te zien in de cijfers voor de schuldquote, die een stijgende trend vertoont en binnen tien jaar verdubbelt, waarbij aangetekend dat de grootste stijging in 2020 plaatsvindt door de coronacrisis.
- Gemiddeld genomen ligt de rente hoger dan de bbp-groei; gemiddeld primaire overschotten buiten de coronajaren: De rente lag vanaf 2015 gemiddeld hoger dan de bbp-groei. Het is in dat geval extra belangrijk dat de overheid positieve primaire saldi realiseert om een stijgende schuldquote te voorkomen. Dit is gemiddeld genomen het geval geweest in de jaren buiten de coronacrisis (2020 en 2021). Daarmee kan, behoudens de coronajaren, gesproken worden van een schuldquote die zich niet op een onhoudbare wijze ontwikkelt.[86]
- Schuldhoudbaarheid volgens het IMF: Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Aruba van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2015 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse acht het IMF voor de middellange termijn het risico op schuldenproblematiek hoog en voor de lange termijn gematigd. Voor een positieve ontwikkeling in de schulddynamiek zijn volgens het IMF de volgende voorwaarden van belang: (i) handhaving van begrotingsdiscipline voor de opbouw van buffers; (ii) structurele hervormingen in de overheidsfinanciën;(iii) financiering door Nederland tegen gunstigere voorwaarden; en (iv) voortdurende verlaging van de overheidsuitgaven.

Debt Sustainability Analysis IMF Aruba[87]

Algemeen Perspectief

Op basis van schattingen van het IMF loopt Aruba op de middellange termijn een hoog risico op staatsschuldproblematiek. Op de lange termijn wordt er gesproken over een gematigd risico. Het begrotingstekort en de staatsschuld bereikten recordhoogtes in 2020 als gevolg van COVID-19-maatregelen en verminderde belastinginkomsten. In 2022 daalde de schuldquote door verbeterde begrotingsresultaten en economisch herstel na de pandemie. Naar verwachting blijft de schuldquote op de middellange termijn dalen tot ongeveer 71 procent in 2028, dankzij verwachte primaire overschotten en economische groei.

Bruto Financieringsbehoeften

In 2023 heeft Aruba aanzienlijke bruto financieringsbehoeften vanwege aflopende COVID-leningen die geherfinancierd moeten worden. Deze leningen vertegenwoordigen 15,5 procent van het bbp en worden naar verwachting geherfinancierd door Nederland in de vorm van een annuïteitenlening met een twintigjarige looptijd.

Macro-economische Prognoses

De economie van Aruba wordt verwacht met 2,3 procent te groeien in 2023, convergerend naar 1,1 procent op de middellange termijn. In 2023 wordt een overschot op het overheidssaldo verwacht dat blijft groeien tot 1,1 procent van het bbp in 2028. Op middellange termijn wordt een primair overschot verwacht van gemiddeld 4,7 procent van het bbp.

Houdbaarheid Overheidsfinanciën

Op de middellange termijn wordt het risico op staatsschuldproblematiek als hoog beschouwd, vanwege de onzekerheden omtrent de ontwikkeling van de staatsschuld, het verwachte hoge schuldniveau in 2028 en de hoge bruto financieringsbehoeften op de middellange termijn. Op de lange termijn wordt dit risico als minder hoog ingeschat. Om de schuldendynamiek positief te beïnvloeden, zijn de volgende voorwaarden cruciaal:

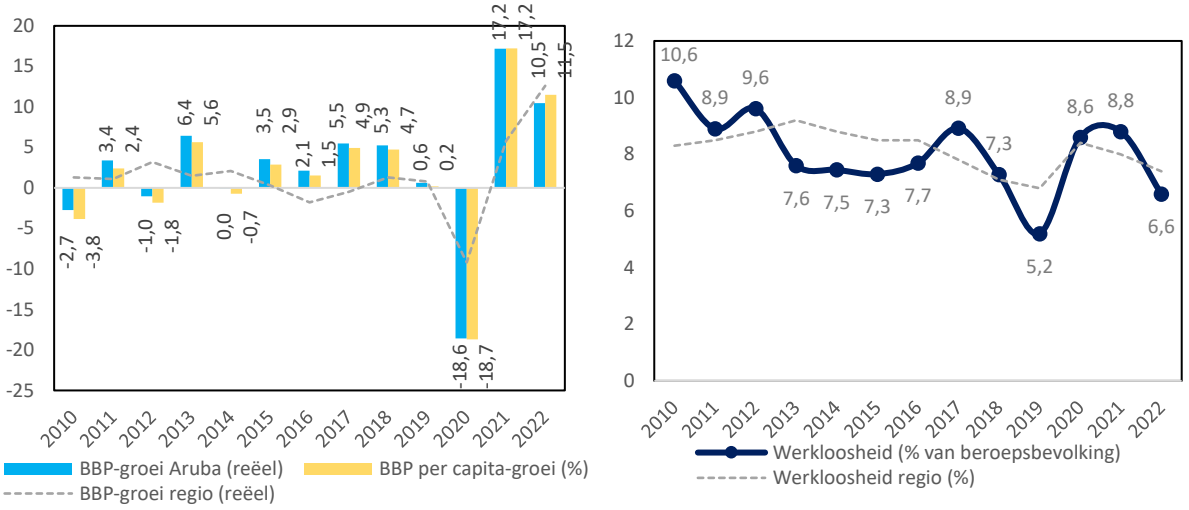
1. Handhaving van begrotingsdiscipline voor de wederopbouw van begrotingsbuffers.
2. Bevordering van structurele hervormingen in de overheidsfinanciën.
3. Vervulling van bruto financieringsbehoeften door Nederland tegen gunstige rentetarieven.
4. Voortdurende vermindering van overheidsuitgaven.

[85] Doherty et al. (2021).
[86] Zie paragraaf 2.3 'Schuldhoudbaarheid en begrotingsnormen: een literatuurscan'.
[87] IMF Artikel IV (2023) Aruba.

E.2: Economische ontwikkeling[88]

Deze sectie beschrijft de economische ontwikkeling van Aruba aan de hand van de groeicijfers van het bbp en de werkloosheid. De economische prestaties in de afgelopen tien jaar zijn gunstig. Het reële bbp liet meestal een stijging zien. Hetzelfde geldt voor het bbp per hoofd van de bevolking. De werkloosheid is vergelijkbaar met die in de regio en de bevolkingsomvang is stabiel. In 2022 was het reële bbp volledig hersteld van de coronacrisis en het werkloosheidscijfer voor het grootste deel.

Figuur 9 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) (links) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) (rechts).



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Aruba) en Wereldbank (cijfers regio[89]).

Tabel 11 Ontwikkeling van de inflatie en de bevolking van Aruba.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inflatie	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
Bevolking	100.341	101.288	102.122	102.880	103.594	104.257	104.874	105.439	105.962	106.442	106.585	106.537	106.445

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

- Voorspoedige jaren 2013-2019: De jaren voorafgaand aan de coronacrisis waren in economisch opzicht voorspoedig. Van 2013 tot en met 2019 groeide het reële bbp ieder jaar, met uitzondering van een krimp van minder dan één procent in 2014. De meeste jaren was de groei hoger dan de gemiddelde groei in de regio.
- Beperkte bevolkingsgroei: De bevolking groeide in de hele periode van 2010 tot 2022 in totaal met zes procent. De bevolkingsgroei was meestal lager dan de economische groei waardoor in de jaren waarin het reële bbp steeg, ook het reële bbp per hoofd van de bevolking toenam. De bevolking groeide van honderdduizend inwoners in 2010 naar 106 duizend inwoners in 2022.
- Krimp met snel herstel door corona: De economie verslechterde door de coronacrisis maar veerde in 2021 en 2022 op. Het reële bbp, zowel in totaal als per hoofd, daalde met bijna 19 procent in 2020. Met groeicijfers van 17 en 10 procent in 2021 en 2022 was het bbp na twee jaar hersteld.
- Werkloosheid vergelijkbaar met die in de regio: De werkloosheid is soms hoger en soms lager geweest dan de gemiddelde werkloosheid van de regio. De werkloosheid, die in 2010 10,6 procent bedroeg, daalde tot 5,2 procent in 2019. Vervolgens nam de werkloosheid tijdens de coronacrisis toe tot 8,8 procent in 2021. In 2022 daalde de werkloosheid tot 6,6 procent.

3.1 Kwantitatieve analyse

Deze paragraaf bevat de resultaten van een kwantitatieve analyse. De analyse is uitgevoerd aan de hand van een model waarmee de effecten zijn doorgerekend van lagere rentelasten (met een inschrijving door Nederland op leningen van Aruba) en hogere tekorten (geen begrotingsnormen).

[88] E.2: Structurele gezonde economische ontwikkeling.
[89] Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

Het model maakt gebruik van gerealiseerde ontwikkelingen van de schuld, het bbp, het overheidssaldo, de rentepercentages en de baten en lasten van Aruba. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van informatie uit jaarrekeningen van de landen en van informatie van het CAft.

De analyse maakt inzichtelijk hoe de overheidsfinanciën zich in verschillende scenario's zouden hebben kunnen ontwikkelen zonder de Protocollen of met een hogere doelrealisatie van de Protocollen. Een analyse als deze leunt op aannames. In iedere stap van de analyse is steeds aangeven welke aannames zijn gedaan.

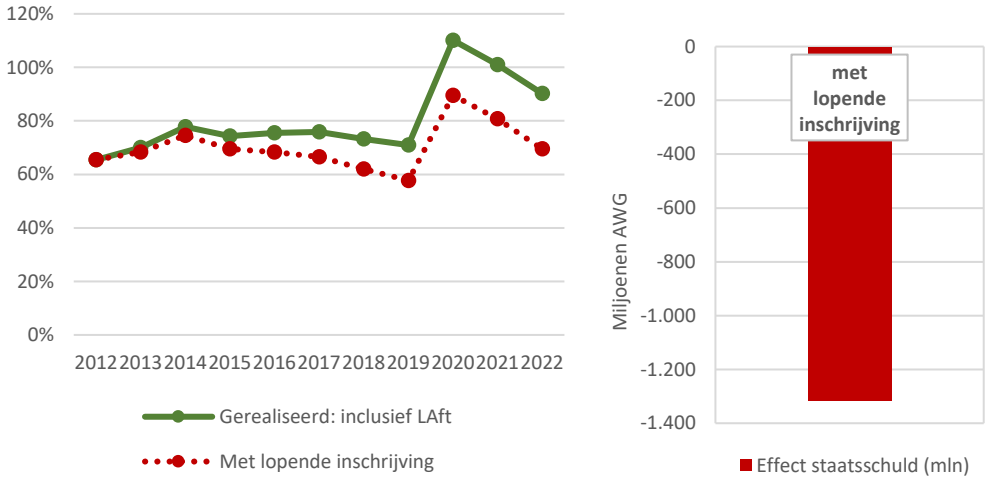
Als eerste stap in de analyse is gekeken naar de situatie waarin wel gebruik zou zijn gemaakt van de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op leningen van Aruba en waarbij de uitgaven en belastinginkomsten gelijk zijn aan de realisaties tussen 2012 en 2022. Lagere rentelasten worden in dat scenario niet tenietgedaan door een verhoging van de uitgaven en/of het verlagen van de belastinginkomsten, maar worden gebruikt om leningen af te lossen. De staatsschuld daalt daardoor. Ook is gekeken naar een scenario met ontbrekende begrotingsnormen en toezicht daarop en naar het daaruit volgende effect van minder gunstige overheidssaldi op de overheidsschuld.

De resultaten van de analyse zijn grafisch samengevat in onderstaande figuren. De realisaties met de huidige beleidsinstrumenten is steeds in groen weergegeven; de ontwikkelingen zonder of met gewijzigde instrumenten in rood of blauw.

Inschrijving op leningen

- Geen lopende inschrijving: Aruba kent geen lopende inschrijving door Nederland op staatsleningen van het land, zoals die er wel is voor Curaçao en Sint Maarten. Er geldt in de Protocollen wel een mogelijkheid tot inschrijving door Nederland; deze heeft in de praktijk niet plaatsgevonden.

Figuur 10 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect van een lopende inschrijving op staatsschuld (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 12 Ontwikkeling van de schuldquote, gerealiseerd en in het scenario met lopende inschrijving.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: huidige LAft	65%	70%	78%	74%	75%	76%	73%	71%	110%	101%	90%
Met lopende inschrijving	65%	68%	74%	70%	68%	66%	62%	58%	90%	81%	69%

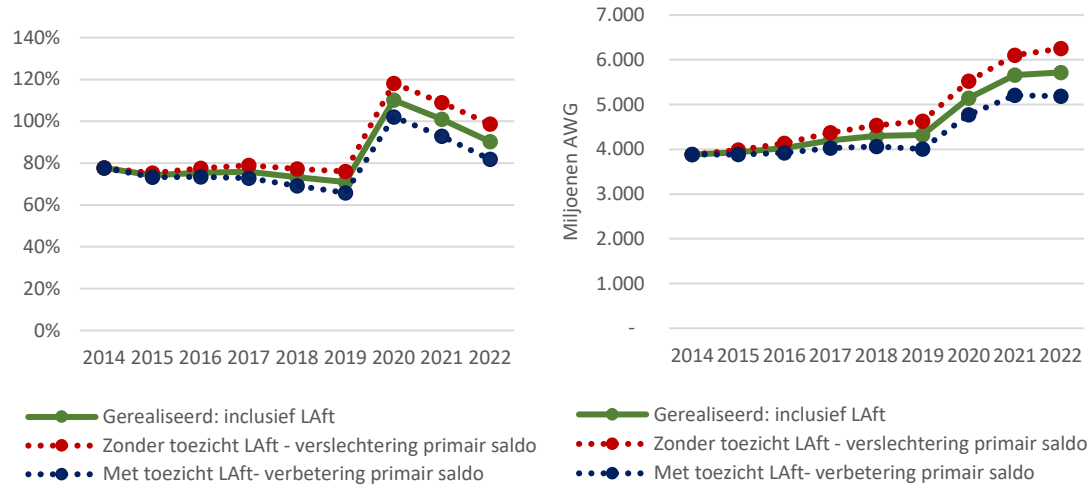
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Inschrijving leidt tot significant lagere schuldquote: Inschrijving door Nederland op leningen van Aruba zou een substantieel financieel voordeel voor Aruba hebben opgeleverd. In de analyse is de situatie gesimuleerd waarin Nederland op alle leningen van Aruba sinds 2013 zou hebben ingeschreven.[90] Daarbij is verondersteld dat de rente in dat geval gelijk zou zijn aan de gemiddelde rente die Curaçao betaalt over zijn staatsleningen. Het effect van dit scenario is weergegeven in figuur 10. Hierbij is het rentevoordeel ten goede gekomen aan beheersing van de staatsschuld, en komt de schuldquote in 2022 uit op 69 procent. Dat is 21 procentpunt lager dan de gerealiseerde schuldquote van 90 procent.

[90] De afspraken tussen Aruba en Nederland over de mogelijkheid tot inschrijven zijn van maart 2013.

Financieel toezicht

Figuur 11 Ontwikkeling schuldquote (links) en nominale staatsschuld (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 13 Ontwikkeling van de schuldquote, gerealiseerd en in het scenario zonder toezicht LAft.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief LAft	78%	74%	75%	76%	73%	71%	110%	101%	90%
Zonder toezicht LAft – verslechtering primair saldo	78%	75%	78%	79%	77%	76%	118%	109%	99%
Met toezicht LAft – verbetering primair saldo	78%	73%	73%	73%	69%	66%	102%	93%	82%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Effect financieel toezicht niet te kwantificeren:** Het effect van de Protocollen en het financieel toezicht op het overheidssaldo en de schuldquote is niet direct te kwantificeren, omdat niet bekend is welke tekorten of overschotten zonder het toezicht zouden zijn gerealiseerd. In de modelanalyse zijn daarom ter illustratie scenario's doorgerekend om de effecten van verandering in (de effectiviteit van) het financieel toezicht te kwantificeren, waarmee een indruk kan worden verkregen van het belang van toezicht. Eerst is berekend wat het effect zou zijn als het financieel toezicht effectiever was geweest. Daartoe is berekend hoe de schuldquote zich zou hebben ontwikkeld als de realisatie van het overheidssaldo elk jaar sinds 2015 één procentpunt van het bbp gunstiger zou zijn geweest.[91] In dat scenario zou de staatsschuld in 2022 AWG 5,2 miljard hebben bedragen, tegenover AWG 5,7 miljard in de huidige feitelijke situatie. Als tweede scenario is berekend wat het effect is als er geen financieel toezicht zou zijn geweest en er sprake was geweest van een verslechtering van het overheidssaldo van één procentpunt van het bbp vanaf 2015. In dit scenario zou de staatsschuld in 2022 AWG 6,2 miljard hebben bedragen.

[91] In mei 2015 maakten Aruba en Nederland afspraken over de invoering van toezicht op de openbare financiën van Aruba.

4. Conclusies

Doelrealisatie 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.

Doeltreffendheid ziet toe op de mate waarin de Protocollen en het financieel toezicht aan de doelrealisatie hebben bijgedragen. Deze is niet altijd goed te onderscheiden van de doelrealisatie. Bij de beoogde directe beleidsresultaten en het beoogde maatschappelijke effect lopen doelrealisatie en doeltreffendheid van de Protocollen meestal synchroon omdat de beoogde resultaten specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Bij de beoogde langetermijngevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten moeten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De Protocollen hebben een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Doelmatigheid van de Protocollen kan worden beoordeel op twee niveaus:

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

De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de Protocollen is niet goed te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. Daardoor is er geen sprake van een duidelijke relatie tussen inputs, activiteiten en resultaten. De Protocollen kennen vele elementen, hangen samen met de LAft die in dit onderzoek niet is geëvalueerd, de uitvoering ervan vindt plaats door een samenspel tussen de landen, het CAft en de Rijksministerraad, en de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen zijn niet meetbaar of aan tijdslijnen verbonden. De beoordeling van de doelmatigheid van de Protocollen vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik in verhouding tot (i) de inspanning die met de Protocollen is gemoeid en (ii) de neveneffecten die samenhangen met verschillende onderdelen van het financieel toezicht. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Tabel 14 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Protocollen onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 14 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Protocollen.

	Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)	Doelrealisatie	Doeltreffendheid
	Directe beleidsresultaten		
C.1	Realisatie financiële normen Protocol 2018: - 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 corona-crisis 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%	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.3	Daling personeelslasten met ijkpunt AWG 479 miljoen per 1-1-2019	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Meevallers aangewend voor schuldreductie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.5	Inschrijving Nederland op geldleningen	Niet gerealiseerd	Niet doeltreffend
C.6	Accountantsverklaring 2020, financieel stelsel in 2019	Beperkt gerealiseerd	Beperkt 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	Transparante overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
	Maatschappelijke effecten		
D.1	Verduurzamen openbare financiën door afbouwen van de schuldpositie (Afspraken, Protocollen)	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
	Langetermijngevolgen		
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

Aruba voldeed, buiten de coronaperiode waarin afwijking was toegestaan, aan de normen in het Protocol uit 2018, en voldeed beperkt aan de normen van de LAft. Sinds de instelling van het financieel toezicht in 2015 waren de realisaties vrijwel altijd gunstiger dan de begrotingen. De Protocollen zijn beperkt doeltreffend als het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- C.1 Normen Protocol 2018 voor de coronacrisis wel, maar tijdens de coronacrisis met toestemming niet gehaald: 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 lager als gevolg van de corona-crisis. In 2019 was de schuldquote reeds afgenomen tot 71 procent; één procentpunt boven de norm die voor 2027 gesteld was. 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. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn gerealiseerd.
- C.2 Normen LAft gedeeltelijk gehaald: Aruba voldeed in drie van de vier jaren aan de financiële normen voor de begroting in de LAft. De kwalitatieve normen voor de begroting – volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid en controleerbaarheid – worden slechts beperkt gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.3 Grotendeels, maar niet altijd een daling in de personeelslasten: 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. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.4 Meevallers niet gedefinieerd, meestal betere realisaties dan begrotingen: Sinds de instelling van het financieel toezicht in 2015 waren de realisaties van Aruba – behoudens in 2017 – gunstiger dan begroot, cumulatief over de periode 2015-2022 circa AWG 1,9 miljard. Deze meevallers zijn aangewend voor schuldreductie omdat minder is geleend dan wanneer de begrotingen wel waren gerealiseerd (of overschreden). De meevallers hadden volgens het CAft hoger kunnen zijn dan uiteindelijk gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.
- C.5 Er hebben geen inschrijvingen plaatsgevonden: Ondanks de afspraken in 2013 over de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba en de herbevestiging daarvan in 2015 en 2018 hebben er geen inschrijvingen plaatsgevonden. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid.
- C.6 Nog geen accountantsverklaring, wel financieel stelsel: Het is nog niet te constateren of Aruba voldoet aan de afspraak over de accountantsverklaring bij de jaarrekening over 2020, omdat de meest recente vastgestelde jaarrekening betrekking heeft op 2018. Over deze jaarrekening is nog geen accountantsverklaring afgegeven. Wel is het financiële stelsel uitgewerkt dat voor deze accountants-verklaring nodig is. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.

- C.7 Geen nieuwe PPP-verplichtingen: Aruba is sinds de afspraken in het Protocol 2018 geen nieuwe PPP-verplichtingen aangegaan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn gerealiseerd.
- C.8 Geen Begrotingskamer, wel voorbereidingen: Aruba heeft nog geen eigen Begrotingskamer die de toezichtstaken van het CAft overneemt. Wel heeft Aruba voorbereidingen getroffen om deze Begrotingskamer onder de brengen bij de Raad van Advies van Aruba. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid.
- C.9: Geen verbeterd financieel beheer: Aruba heeft nog niet de 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. Er is geen sprake van doelrealisatie noch van doeltreffendheid. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor de realisatie van de beleidsdoelen.
- C.10: Transparantere overheidsfinanciën: De wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan het realiseren van transparantie met betrekking tot de overheidsfinanciën. Met de informatievoorziening aan de Staten van Aruba draagt het financieel toezicht 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. Er is sprake van doeltreffendheid, maar beperkte doelrealisatie door de achterstand die Aruba heeft met de jaarrekeningen.

Maatschappelijke effecten (outcome)

Het beoogde maatschappelijke effect is beperkt gerealiseerd waardoor er sprake is van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevinding:

- D.1 Stijging nominale schuld, daling schuldquote: 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 coronacrisis leidde tot grote financiële tekorten. Er is sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid.

Langetermijngevolgen (impact)

De beoogde langetermijngevolgen van houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling zijn deels beperkt en deels wel bereikt. Er is sprake van beperkte doeltreffendheid. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- E.1 Daling schuldquote, niveau te hoog, ontwikkeling is niet onhoudbaar: Sinds 2017, en behoudens 2020 vanwege de coronacrisis, vertoont de schuldquote van Aruba een dalende trend. Wel was 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 procent (alsook de kritische grenswaarde van 50 procent) dat het IMF voor Aruba berekende. Desalniettemin ontwikkelde de schuldquote van Aruba zich niet op een onhoudbare wijze: 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. Hoewel de Protocollen en het financieel toezicht hieraan een bijdrage hebben geleverd met gedeeltelijke realisatie van de financiële normen, is er slechts sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid.
- E.2 Relatief gunstige sociaaleconomische ontwikkeling: Behoudens de jaren waarin Aruba gebukt ging onder de effecten van de coronacrisis, kende het land 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 Caribisch 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. 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. Op dit aspect zijn de Protocollen beperkt doeltreffend.

Doelmatigheid

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Protocollen. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is voldaan aan de financiële normen in de Protocollen (tijdens de coronacrisis 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. Met dezelfde inzet van middelen had meer bereikt kunnen worden op een aantal van deze niet of beperkt gerealiseerde beleidsdoelen.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Protocollen dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het CAft als toezichtorganisatie, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het toezicht door het CAft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten. Voorts wordt geconstateerd dat de werklast van het CAft en zijn secretariaat hoog is, en er soms onvoldoende capaciteit is om bepaalde terreinen die onder het toezicht vallen, zoals de overheidsentiteiten, met voldoende diepgang in beeld te krijgen.

Deskundigen en betrokkenen kwalificeren het financieel beheer van Aruba als zwak. Het onvoldoende realiseren van een verbeterd financieel beheer heeft zijn weerslag op de mate waarin andere doelen zijn bereikt en op de bijdrage van de Protocollen daaraan. Een verbeterd financieel beheer draagt bij aan hogere realisatie van de beoogde directe beleidsresultaten en daarmee aan een hogere doelmatigheid. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Protocollen. De beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van verduurzaamde en houdbare overheidsfinanciën zijn gedeeltelijk bereikt, wat direct voortvloeit uit de beperkte realisatie van de directe beleidsdoelen.

De beperkte doelmatigheid van het beleid kan slechts 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 er onmiskenbaar over eens dat financieel toezicht van belang is en een belangrijke bijdrage heeft geleverd, ondanks dat de beoogde doelen beperkt zijn bereikt. ‘Zonder het financieel toezicht was het slechter geweest’, aldus verschillende deskundigen en betrokkenen.

Er zijn verschillende afspraken uit de Protocollen waarvan het niet (geheel) nakomen de doelmatigheid heeft beperkt.

Ten eerste is de beoogde technische bijstand ter versterking van onder meer de belastingdienst, de douane, en het financieel beheer niet tot stand gekomen. Hierdoor is een aantal institutionele verbeteringen niet gerealiseerd die essentieel zijn voor het bereiken van de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. Het nakomen van deze afspraken, en het realiseren van deze versterkingen, had tot een hoger doelbereik en tot een hogere doelmatigheid kunnen leiden. De activiteiten die op deze terreinen plaatsvinden in het kader van het landspakket van Aruba kunnen alsnog voorzien in deze verbeteringen en daarmee de doelmatigheid van het financieel toezicht in de toekomst verhogen. Verbetering van het financieel beheer is daarbij van groot belang omdat dit een randvoorwaarde is voor de realisatie van de beleidsdoelen.

Ten tweede is geen invulling gegeven aan de mogelijkheid dat Nederland inschrijft op geldleningen van Aruba. Afgezien van de oorzaak hiervan kan vastgesteld worden dat inschrijvingen door Nederland op geldleningen van Aruba het doelbereik zouden hebben verhoogd van zowel de directe beleidsresultaten, de maatschappelijke effecten als de langetermijngevolgen. Kwantitatieve analyse toont aan dat de schuldquote van Aruba in 2022 *ceteris paribus* 21 procentpunt lager zou zijn geweest wanneer Aruba sinds 2013 – het jaar waarin afspraken werden gemaakt over inschrijvingen op geldleningen – over alle leningen een rentepercentage zou hebben betaald dat gelijk is aan de rente die Curaçao sindsdien betaalde op geldleningen waarop Nederland inschreef. Daarmee zou een wezenlijke bijdrage zijn geleverd aan het doel van duurzame en houdbare overheidsfinanciën en waren de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Protocollen hoger geweest.

Ten derde 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 die ten goede zouden komen aan de effectiviteit van het financieel toezicht.

Ten vierde, de verhoogde rente bij de herfinanciering van de coronaleningen staat op gespannen voet met het doel van duurzame en houdbare overheidsfinanciën. De beoogde doelen van het Protocol uit 2018 van schuldquotes van respectievelijk 70 en 50 procent in 2027 en 2039 zijn als gevolg hiervan moeilijker te realiseren. Daarnaast 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. Herfinanciering tegen de voor Nederland geldende rente zou hebben kunnen resulteren in een hogere doelmatigheid van het beleid, wanneer het grotere doelbereik (gezondere overheidsfinanciën) opweegt tegen de grotere inzet van middelen (lagere rente-inkomsten voor Nederland).

Aanbevelingen

Verschillende deskundigen en betrokkenen hebben aangegeven dat de Protocollen onder grote (tijds- en politieke) druk tot stand zijn gekomen, waardoor niet alle afspraken daarin voldoende doordacht en gebalanceerd zijn. De volgende aanbevelingen zijn gericht op een hogere doeltreffendheid en doelmatigheid van het financieel toezicht:

- De Protocollen kennen een logische combinatie van normen: normen voor het overheidssaldo, uitgavennormen, normen voor de schuldquote en normen voor schuldreductie. Toepassing van deze normen in een optimale samenhang biedt de mogelijkheid om op doeltreffende en doelmatige wijze toe te werken naar de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van duurzame, houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling. Met het oog op een doeltreffende en doelmatige voortzetting van het financieel toezicht is het aan te bevelen om in de gesprekken die momenteel tussen Aruba en Nederland plaatsvinden, ruimte te maken voor het ontwikkelen van een toezichtregime en een normenkader die voorzien in deze optimale samenhang. In deze samenhang zijn er een schuldanker voor de (middel)lange termijn, begrotingsnormen en uitgavennormen voor de korte termijn, en ruimte voor beleid gericht op sociaaleconomische ontwikkeling. Hierin kunnen ook de huidige nominale doelstellingen van de normen herzien worden, zoals de nominale daling van de personeelslasten en de normen voor het financieringssaldo die een nominale schuldaling impliceren. Op de langere termijn kan de toepassing van nominale normen een negatieve uitwerking hebben op investeringen en noodzakelijke sociaaleconomische uitgaven.
- Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn beperkt doordat afspraken niet altijd zijn nagekomen waardoor randvoorwaarden onvoldoende zijn vervuld. Deze zien voornamelijk toe op verbetering van het financieel beheer. Van belang is dat met de uitvoering van het landspakket van Aruba alsnog, en met prioriteit, invulling hieraan wordt gegeven.
- Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen. Ook is van belang dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over versterking van de economische structuur en dat deze nagekomen worden. Ook hierbij speelt de implementatie van het landspakket van Aruba een belangrijke rol.

Bijlage A. Bronnen en literatuur[92]

Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba (2015, 2 mei).

Bergman, M.U., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. European Journal of Political Economics, 44.

Besluit van 10 november 2008, houdende tijdelijke voorzieningen voor het financieel toezicht op de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten (Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten) (2008). Staatsblad 2008, 512.

Van Buiren, K.H.S., & M. Gerritsen (2020). Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen. Economisch Bureau Amsterdam in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Centrale Bank van Aruba (2023). Annual Statistical Digest 2022.

Doherty, L., Huang, G., Stacey, B., Cangiano, M., & Frey, D. (2021). Kingdom of The Netherlands-Aruba: Strengthening Fiscal Planning. Internationaal Monetair Fonds.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2008). Public Debt Sustainability in the Caribbean. Verenigde Naties (ECLAC).

Van der Ende, M., Van den Bergh, R., & Peeters, R. (2020). Loonruimte minimumloon CN: Eindrapport. Ecorys.

Fitch (2013). Rating Definitions. Fitch Ratings. Geraadpleegd van https://www.fitchratings.com/products/rating-definitions

Fitch (2014). Fitch Downgrades Aruba to 'BBB-'; Outlook Revised to Stable. Fitch Ratings. https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-aruba-to-bbb-outlook-revised-to-stable-23-07-2014

Gootjes, B., de Haan, J. (2022). Do fiscal rules need budget transparency to be effective? European Journal of Political Economy, 75.

Greenidge, K., Craigwell, R., Thomas, C., & Drakes, L. (2012). Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean. IMF Working Paper, 12(157).

Grenade, K., & Wright, A. (2019). The Future We Aim For: Towards a “360 Resilience” Development Paradigm for the Caribbean (IDB-PB-320). Inter-American Development Bank.

Guajardo, J., Ugazio, G., & Chensavasdijai, V. (2023). Online Annex 5. Debt-for-Nature Swaps in Latin America and the Caribbean. Regional Economic Outlook—Western Hemisphere. Internationaal Monetair Fonds.

De Haan, J. & Gootjes, B. (2023). National fiscal policy in EMU: Insufficient sustainability and stabilization? In Adamski, D., F. Amtenbrink and J. de Haan (Reds.), The Cambridge Handbook on European Monetary, Economic and Financial Integration, Cambridge University Press.

Heimberger, P. (2022). Do higher public debt levels reduce economic growth? Journal of Economic Surveys, 37(4), 1061-1089.

Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2005, 22 oktober).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Curaçao (2006).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Sint Maarten (2006).

[92] De verschillende CAft brieven waarnaar in dit rapport is verwezen zijn niet afzonderlijk in deze bronnenlijst opgenomen. Deze zijn vindbaar op de website van het Cft (cft.cw).

Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Nederlandse Antillen (2006).

Internationaal Monetair Fonds (2019). Kingdom of the Netherlands—Aruba: 2019 Article IV Consultation Discussions—Press Release and Staff Report. IMF Country Report, 19(148).

Internationaal Monetair Fonds (2023). Grenada: 2023 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 23(261).

Kelemen, R.D., Teo, T.K. (2017). Law, focal points, and fiscal discipline in the United States and the European Union. American Political Science Review, 108(2), 355-370.

Land Aruba (2018). Financieel Economisch Memorandum 2018-2021. Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur.

Land Aruba (2018). Beleidsplan Verlaging Personeelslasten: addendum op het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021.

Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2024 (2023).

Lester, H. (2020). Debt and fiscal constraints. In R.E. Looney (Red.), Handbook of Caribbean Economies (pp. 98-107). Routledge.

Lian, W., Presbitero, A.F., & Wiriadinata, U. (2020). Public Debt and r - g at Risk. IMF Working Paper, 20(137).

Miesi-Ferretti, G.M. (2014). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. Journal of Political Economy. 88, 377-394.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022, 22 januari). Briefwisseling tussen de regering van Nederland en de regering van Aruba, houdende een verlenging van het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

Ministerie van Financiën (z.d.). Rijksfinancien.nl. Geraadpleegd van https://www.rijksfinancien.nl/

Okwuokei, J.C. (2014). Fiscal Policy Rules and Fiscal Performance: Evidence from Microstates. In C. Amo Yartey, & T. Turner-Jones (Reds.), Caribbean Renewal: Tackling Fiscal and Debt Challenges (pp. 255-272). Internationaal Monetair Fonds.

Overgangsakkoord: Afspraken tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden (2007, 12 februari).

Owen, N. (2022). Belize: Swapping Debt for Nature. Internationaal Monetair Fonds. Geraadpleegd van https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/03/CF-Belize-swapping-debt-for-nature

Parlement.com (z.d.). Geschiedenis begrotingsverantwoording. Geraadpleegd van https://web.archive.org/web/20230104202151/https://www.parlement.com/id/vkc7g9lppmu9/geschiedenis_begrotingsverantwoording/

Regering van Aruba (2019). Brief van de minister-president betreffende wijzigingen in de LAft (kenmerk MAZ/5308/14278).

Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. IMF Working Paper, 13(266).

Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten) (2010). Staatsblad 2010, 334.

Romer, D. H. (2018). Advanced Macroeconomics (5th edition). McGraw-Hill Education.

S&P (2013). Aruba Downgraded To 'BBB+' On Fiscal Erosion. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/1145327

S&P (2021). Aruba Long-Term Ratings Lowered to 'BBB' From 'BBB+' On Weaker Economy And Higher Debt. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2611416

S&P (2023). Introduction to Credit Ratings. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings

S&P (2023). S&P Global Ratings definitions. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190705-s-p-global-ratings-definitions-504352

Besluit van 11 juli 2014, houdende de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba tot het aanhouden van de vaststelling van de landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het land voor het begrotingsjaar 2014 en het doen van onderzoek naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba. (2014). Staatscourant 2014, 20467.

Toetreding Curaçao tot het Overgangsakkoord (2007, 28 augustus).

Tweede Kader der Staten-Generaal (2009). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 31 568. Nr. 37.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting. 32026. Nr. 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). Lijst van vragen en antwoorden inzake het jaarverslag Koninkrijksrelaties over 2011. 33 240 IV. Nr. 5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 8.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 36 410 IV. Nr. 11.

Valencia, O.M., & Ulloa-Suarez, C. (2022). Numerical Compliance with Fiscal Rules in Latin America and the Caribbean (IDB-WP-1345). Inter-American Development Bank.

Werkgroep Verdeling Schuldtitels (2008, 3 november). Eindrapport van de subwerkgroep verdeling schuldtitels.

Winters, R. (2023, 14 augustus). The Nature Conservancy Announces Debt Conversion for Ocean Conservation in Gabon, First Ever in Mainland Africa. The Nature Conservancy. Geraadpleegd van https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-debt-conversion-for-ocean-conservation-in-gabon/

Wright, A., Grenade, K., & Scott-Joseph, A. (2017). Fiscal Rules: Towards a New Paradigm for Fiscal Sustainability in Small States (IDB-WP-780). Inter-American Development Bank.

Bijlage B. Gesprekspartners

Onderstaande lijst heeft betrekking op de gesprekspartners met wie in het kader van de evaluaties van de schuldsanering, van de Rft en van de Protocollen Aruba Nederland is gesproken. In de lijst zijn de organisaties vermeld waarvan met verschillende vertegenwoordigers van die organisaties is gesproken. Daarnaast is met verschillende deskundigen gesproken die in het verleden een functie hadden als minister, adviseur, ambtenaar, of collegelid, maar die niet in deze lijst zijn vermeld.[93] Met verschillende organisaties en personen is meerdere keren gesproken.

- 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
- Secretariaat van de Colleges financieel toezicht
- SOAB Sint Maarten
- SOAB Curaçao
- Standard & Poors
- IMF

[93] Omwille van bescherming van persoonsgegevens worden de namen van de personen met wie is gesproken niet vermeld.