

33 189 Beleidsdoorlichting Koninkrijksrelaties

Nr. 21 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2025

In mei 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het eindrapport van de beleidsdoorlichting artikel 5 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 33 189, nr. 20). De doorlichting, uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (SEO), ziet op de periode 2016-2022 en geeft inzicht in de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en de effecten van het gevoerde beleid. Met deze brief geef ik namens het Nederlandse kabinet een reactie op het uitwerken van de aanbevelingen. Hierbij heb ik om de zienswijze van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gevraagd.

Doel en opzet van de beleidsdoorlichting

De algemene doelstelling van artikel 5 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties is: houdbare overheidsfinanciën door uitvoering van de rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft). Er wordt beleid gevoerd om de staatsschuld van de landen van het Koninkrijk te beheersen. Afspraken rond schuldsanering rond 10-10-2010 worden uitgevoerd. Nieuwe schulden zijn mogelijk indien aan de voorwaarden van de Rft wordt voldaan. De Staat der Nederlanden heeft een verplicht lopende inschrijving indien naar het oordeel van het College financieel toezicht (Cft) aan de eisen van de Rft is voldaan.¹

Het doel van de beleidsdoorlichting is om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het gevoerde beleid in de periode 2016-2022 doeltreffend en doelmatig is geweest. Met dit inzicht kan daarnaast worden bepaald in hoeverre de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel zijn en zo nee, hoe deze kunnen worden aangescherpt. De beleidsdoorlichting voldoet aan de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door extern onderzoeksbureau SEO. Het eindrapport (syntheserapport) is

¹<https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2016/OWB/IV/onderdeel/d16e5749>

gebaseerd op een aantal evaluatierapporten. De evaluaties van de schuldsanering, Rijkswet financiële toezicht (Rft) en de protocollen Aruba-Nederland zijn uitgevoerd door Economisch Bureau Amsterdam (EBA). De Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting omdat dit een wet van het land Aruba betreft.

Via een klankbordgroep zijn de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en het College financieel toezicht (Cft en CAft) betrokken geweest bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Zij hebben daarin kunnen reageren op de onderzoeksopzet en de te interviewen personen en het concepteindrapport. Tot slot is een onafhankelijk deskundige betrokken geweest bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Conclusies beleidsdoorlichting artikel 5

Uit de beleidsdoorlichting van artikel 5 komt een gemixt beeld als wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten die zijn ingezet. Als wordt gekeken naar de beleidsinzet dan is deze overwegend doeltreffend geweest. De inzet (Rft, protocollen Aruba-Nederland, schuldsanering en leningen) heeft geleid tot transparantie over en inzicht in de financiën van de landen, de verlening van financiële steun om de gevolgen van financiële en niet-financiële schokken op te vangen en financiële stabiliteit en vertrouwen van de financiële markten. Deze inzet is beperkt doeltreffend geweest op het gebied van het realiseren van de financiële normen opgenomen in de Rft en de protocollen Aruba-Nederland, houdbare overheidsfinanciën en structureel economische ontwikkeling.

De inzet op de verbetering van het financieel beheer is volgens SEO niet doeltreffend geweest. Dit vertaalt zich in de scores voor de doelmatigheid. De inzet van de liquiditeitsleningen en incidentele leningen zijn doelmatig geweest. Voor de schuldsanering, Rft en protocollen Aruba-Nederland komt SEO tot het oordeel dat deze beperkt doelmatig is geweest. Het uitblijven van verbeteringen op het vlak van financieel beheer van de landen is volgens SEO een belangrijke factor die aan deze conclusie bijdraagt. Dit terwijl dit al in gang was gezet rond de schuldsanering en een direct beleidsresultaat vormt van de Rft en de protocollen Aruba-Nederland. De doeltreffendheid en doelmatigheid is daarnaast beperkt door het niet realiseren van structurele economische

hervormingen en institutionele versterkingen. SEO geeft aan dat de beleidsdoelstellingen van artikel 5 nog steeds actueel zijn.

Aanbevelingen beleidsdoorlichting artikel 5

Op basis van deze conclusies komt SEO tot een zevental aanbevelingen. Deze heb ik hieronder kort samengevat:

1. Heb in de beleidsagenda structureel aandacht voor de verbetering van het financieel beheer van de landen. Daarbij ligt een grote verantwoordelijkheid bij de landen zelf om het financieel beheer te verbeteren, de benodigde capaciteit te organiseren en de werkwijze en cultuur te realiseren die nodig zijn voor adequaat financieel beheer;
2. Verminder de procycliciteit en focus op de jaarlijkse begrotingen door het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de overheidsfinanciën van de landen;
3. Expliciteer de wijze van toepassing van een aantal bepalingen in de Rft zoals de wijze waarop tekortcompensatie moet plaatsvinden;
4. Ontwikkel en implementeer een visie en regime voor het omgaan met externe schokken die de landen raken;
5. Ontwikkel een afwegingskader voor de interactie tussen de vormgeving van financiële steun bij buitengewone gebeurtenissen aan de landen met de doelstelling van artikel 5 om te komen tot houdbare overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling;
6. Actualiseer de evaluatie van de liquiditeitsleningen die in 2022 is uitgevoerd en neem daarin de uitvoering van de landspakketten mee; en
7. Heb bij een volgende beleidsdoorlichting van artikel 5 oog voor de samenhang tussen artikelen 4 en 5 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, en evalueer waar raakvlakken zijn deze in samenhang.

Uitwerking aanbevelingen voortkomend uit de beleidsdoorlichting

De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn verzocht hun zienswijze ten aanzien van de aanbevelingen te delen. Een formele zienswijze heb ik niet ontvangen. Eerder, in ambtelijke gesprekken, opgehaalde input heb ik wel kunnen meenemen in deze brief. Een gedeelte van de beleidsdoorlichting is ook van toepassing op Aruba. Aangezien Nederland en Aruba op dit moment werken aan een Rijkswet Houdbare Overheidsfinanciën, zijn deze aanbevelingen in dat traject meegenomen en komt Aruba in onderstaande niet terug. Hieronder wordt de uitwerking per aanbeveling beschreven.

1. Heb meer aandacht voor financieel beheer

Het verbeteren van financieel beheer past binnen de beleidsdoelstellingen van artikel 5 en blijft op deze wijze een prioriteit, waarbij moet worden aangetekend dat de eindverantwoordelijkheid voor het financieel beheer uiteindelijk bij de landen zelf ligt. De landen werken, naar aanleiding van de aanbevelingen uit de meest recente evaluatie van de Rft, in samenwerking met het Cft aan een toetsingskader met betrekking tot artikel 15, lid 2 van de Rft. Dit artikel ziet op de volledigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van de begroting. Ook wordt aan de hand van dit artikel getoetst of de opgenomen ontvangsten en uitgaven toereikend zijn toegelicht. Daarnaast wordt via de landspakketten (welke onderdeel zijn van artikel 4 van Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties) samengewerkt om het financieel beheer te verbeteren. Via deze trajecten is er nadrukkelijke aandacht voor het verbeteren van het financieel beheer.

Gelet op de inspanningen vanuit het landspakket zullen op dit moment vanuit Nederland geen nieuwe trajecten worden opgestart. Binnen de landspakketten vindt (waar nodig) reeds prioritering plaats ten aanzien van het financieel beheer. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zullen zich blijven inzetten voor het verbeteren van het financieel beheer en desgevraagd kan Nederland hierbij ondersteuning bieden.

2. Verminder procyclisch beleid en ontwikkel een langetermijnvisie op de overheidsfinanciën

Procyclisch beleid is beleid dat de conjunctuur versterkt. Dat wil zeggen: in hoogconjunctuur, verhoogt de overheid haar uitgaven om zo de economie verder te stimuleren. In laagconjunctuur bezuinigt de overheid waardoor de vraag afneemt en de economie verder krimpt. De economische cyclus van een hoog- of een laagconjunctuur wordt hiermee dus versterkt.

Tegelijkertijd geeft het IMF in het algemeen aan dat eerst een houdbare schuldquote behaald dient te worden, alvorens overgegaan kan worden op anticyclisch beleid. Het opnemen van een schuldanker in de Rft, zoals gesuggereerd in de beleidsdoorlichting, kan hiervoor door de landen worden overwogen.

Op dit moment biedt de Rft geen tot weinig mogelijkheden tot anticyclisch beleid door de verplichting van een jaarlijks sluitende gewone dienst en tekortcompensatie.

Het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de overheidsfinanciën onderschrijf ik, waarbij ik wil benadrukken dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de landen zelf ligt.

Gelet op bovenstaande zal ik inzetten op het maken van afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels) met betrekking tot het voeren van anticyclisch beleid voor zover mogelijk binnen de wettelijke kaders. Los van de bestuurlijke en juridische mogelijkheden, is dit ook een financieel-economische vraag. Anticyclisch beleid moet ook verstandig zijn. Volgens het IMF zal eerst voldaan moeten worden aan het bereiken van een houdbare schuldquote, zoals het IMF aangeeft. Dit advies vind ik belangrijk en zal ik als uitgangspunt hanteren.

3. Expliciteer de wijze van toepassing van een aantal bepalingen in de Rft

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat een aantal bepalingen met betrekking tot het financieel toezicht discussie oplevert. Dit komt echter niet voort uit de behoefte aan nadere explicitering, maar ook uit een wens van de landen tot aanpassing van de bestaande normen. Zie bijvoorbeeld ook de hierboven beschreven discussie rondom anticyclisch beleid.

Ook de herfinanciering van specifieke leningen is hier een voorbeeld van. In het kader van de constitutionele herziening per 10-10-10 zijn verschillende leningen afgesloten, waarbij aan het einde van de looptijd een groot bedrag moet worden verstrekt. Best practices uit vergelijkbare landen (bijvoorbeeld kleine Caribische staten) tonen dat het bundelen van schulden in één grote betaling riskant is. Het is voor de landen dan ook moeilijk gebleken om voldoende liquiditeit op te bouwen om dit type lening af te lossen. Daarom hebben zowel Curaçao als Sint Maarten voor een soortgelijke lening om herfinanciering verzocht.

De Rft staat op grond van artikel 15 uitsluitend lenen voor de kapitaaldienst toe. Om nadelige financieel-economische effecten te voorkomen en een negatieve liquiditeitspositie te voorkomen is - mede op basis van advies van het Cft - overgegaan tot

herfinanciering van bestaande leningen op de kapitaaldienst. De overige 10-10-10-leningen lopen in de komende vijftien jaar af en kennen een vergelijkbare structuur met hoge aflossingen aan het einde van de looptijd. Vanuit dat perspectief wordt in de komende tijd gezien of kan worden overgegaan tot herstructurering van deze leningen om zo te komen tot een te dragen aflossingsprofiel. Ik zal daarom aan Curaçao en Sint Maarten aanbieden om binnen de wettelijke kaders te verkennen of een hardheidsclausule, met voorwaarden, kan worden geformuleerd die in het vervolg kan worden toegepast. In de recentste casussen wordt dan in plaats van een bullet-lening² wel voor een lineaire of annuïtaire lening gekozen.

4. Ontwikkel een visie en regime hoe om te gaan met externe schokken

In 2023 is de beleidsdoorlichting van artikel 8 (Wederopbouw Bovenwindse Eilanden) van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties uitgevoerd. De beleidsinstrumenten die voortkomen uit de beleidsdoorlichting van artikel 8 kunnen ook worden gebruikt in het kader van artikel 25 van de Rft. Hierbij moet worden aangetekend dat externe schokken altijd om maatwerk zullen vragen. Zo vergt een pandemie een geheel andere wijze van hulp en bijstand dan een natuurramp.

Daarnaast kan lering getrokken worden uit het traject Rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba. In de ontwerp Rijkswet zijn processtappen opgenomen m.b.t. hoe om te gaan met externe schokken (buitengewone gebeurtenissen).

Ik zal Curaçao en Sint Maarten aanbieden om te verkennen welke van deze stappen overgenomen kunnen worden om het regime te verbeteren.

5. Ontwikkel een afwegingskader voor de interactie tussen de vormgeving van financiële steun bij buitengewone gebeurtenissen aan de landen met de doelstelling van artikel 5

Eén van de doelstellingen van artikel 5 is het bereiken en borgen van de houdbare overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten.

² Een bullet-lening is een lening die aan het eind van de looptijd in één keer wordt afgelost.

De vormgeving van financiële steun (bijv. de vorm en looptijd van een lening) kan een effect hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zo heeft de herfinanciering van de covid-leningen, hoewel met positieve effecten op de korte termijn om de gevolgen van de covid pandemie op te vangen, ook een negatief effect op de lange termijn ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De onderzoekers hebben daarom aanbevolen om een afwegingskader te ontwikkelen zodat de interactie tussen beide zaken goed kan worden afgewogen.

Zoals in voorgaande aangegeven zal het bij het verlenen van steun vooral om maatwerk gaan. Dit geldt ook voor financiële steun bij buitengewone gebeurtenissen. Het Handboek Crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk beschrijft op hoofdlijnen de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de Europese en Caribische partners die betrokken zijn bij een ramp of crisis op Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Curaçao, Aruba of Sint Maarten³. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de versterkte crisissamenwerking met de Caribische (ei)landen.

Mijn voorstel is om niet te gaan werken met een afwegingskader. Naast dat een afwegingskader mogelijk beperkend kan werken en weinig ruimte biedt tot noodzakelijke flexibiliteit is het geven van financiële steun uiteindelijk een politieke keuze.

6. Actualiseer de evaluatie van de liquiditeitsleningen die in 2022 is uitgevoerd en neem daarin de uitvoering van de landspakketten mee.

Zoals aanbevolen in de beleidsdoorlichting zal de evaluatie geactualiseerd worden door de uitvoering van de landspakketten (oftewel de onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen) te evalueren. Inmiddels is een evaluatiecommissie benoemd en zal naar verwachting voor 1 maart 2026 een evaluatierapport worden aangeboden aan de minister-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland. Onderdeel hiervan is de inzet van de middelen en of de ingezette middelen voldoende waren om de gestelde doelen te realiseren.

³ <https://www.nctv.nl/documenten/2020/12/02/handboek-crisisbeheersing-voor-de-caribische-delen-van-het-koninkrijk>

De liquiditeitsleningen worden niet meegenomen in deze evaluatie aangezien slechts de 8^{ste} tranche aan Aruba ter waarde van EUR 5,6 miljoen (XCG 12 miljoen) en een aanvullende liquiditeitssteun ter waarde van EUR 11,3 miljoen (XCG 24 miljoen) aan Sint Maarten niet zijn meegenomen in de evaluatie uit 2022. Op een totaalwaarde van meer dan EUR 1 miljard (meer dan XCG 2 miljard) zal een soortgelijke evaluatie geen nieuwe inzichten opleveren.

7. Heb oog voor de samenhang tussen artikel 4 en 5 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties bij een volgende beleidsdoorlichting.

Bij de volgende beleidsdoorlichting van artikel 5 zal de samenhang tussen artikelen 4 en 5 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties in ogenschouw worden genomen. Bij de periodieke rapportage van artikel 4 – die op dit moment wordt afgerond – zijn de uitkomsten van de beleidsdoorlichting van artikel 5 meegenomen.

Toepassen financiële sancties (aanbeveling externe deskundige)

Tot slot heeft ook nog de externe deskundige Prof. Em. Mr. C.A. de Kam de beleidsdoorlichting beoordeeld. Hij stelt voor om financiële sancties in te stellen vanuit Nederland wanneer een land zijn financieel beheer niet volgens een in onderling overleg uitgestippeld tijdpad op orde brengt.

Hoewel financiële sancties een goed beleidsinstrument kunnen zijn, is dit niet het geval voor het financieel toezicht op de landen binnen het Koninkrijk. Namelijk:

- De sancties zouden in dit geval vanuit het Koninkrijk moeten worden opgelegd via de RMR. Hoewel dit in theorie mogelijk is, is dit niet in lijn met de verhoudingen binnen het Koninkrijk en zal het de interne relaties niet ten goede komen.
- Daarbij komt dat de toepassing van financiële sancties, naast een mogelijk corrigerende werking (op de lange termijn), ook een negatief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën omdat een boete de overheidsuitgaven verhoogd.

Om bovenstaande redenen besluit ik deze aanbeveling niet over te nemen.

Vervolg

Ik wil SEO en EBA nogmaals bedanken voor het onderzoek dat zij hebben geleverd. Daarnaast spreek ik ook mijn dank uit aan Prof. Em. Mr. C.A. de Kam voor zijn advies. De komende tijd zullen wij de gesprekken met Curaçao en Sint Maarten voortzetten om tot afspraken te komen met betrekking tot de aanbevelingen 2, 3 en 4 voortkomend uit de beleidsdoorlichting.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum