

Vergaderjaar 2021–2022

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 59

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2022

Met deze brief en bijlage informeer ik uw Kamer conform de motie van het lid Harbers c.s.¹ over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 5 (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) van begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties.

De beleidsdoorlichting moet inzicht geven in de effecten van het beleid in de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2021. De beleidsdoorlichting van artikel 5 zal worden opgezet volgens de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

In 2023 zal ook de beleidsdoorlichting plaatsvinden van artikel 4 (Bevorderen sociaaleconomische structuur) van begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties. Artikel 4 bestaat in de kern uit de ondersteuning aan de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten (artikel 4.1) en het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht Caribisch Nederland (artikel 4.2). Waar de ondersteuning aan de landen raakvlakken heeft met artikel 5, zal dit zoveel als mogelijk worden betrokken bij de beleidsdoorlichting van artikel 5.

U wordt op een later moment nader geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 4. Hierbij geldt dat de onderzoeksmethodiek die is gekozen voor artikel 5, zo veel als mogelijk zal worden toegepast op de beleidsdoorlichting van artikel 4.

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 36.

De rapporten van de beleidsdoorlichtingen van artikel 4 en artikel 5 stuur ik u voor het einde van 2023 toe.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

Onderzoeksofzet beleidsdoorlichting artikel 5, schuldsanering/lopende inschrijving/leningen

1. Inleiding

De beleidsdoorlichting van artikel 5 volgt de voorschriften van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE). Deze bijlage bevat de inhoudelijke opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting. Daarnaast wordt stilgestaan bij de uitvoering van de doorlichting, het toezicht op de kwaliteit en het verwachte tijdspad.

2. Doel van de beleidsdoorlichting

De doelstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 5 is om inzicht te krijgen in de mate waarin het beleid in de periode 2016–2021 doeltreffend (effectief) en doelmatig (prestatie- en doelefficiënt) 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 memorie van toelichting van de RPE formuleert vijftien onderzoeksvragen, die dienen als leidraad voor de beleidsdoorlichting. Deze onderzoeksvragen hebben betrekking op de motivering van het gevoerde beleid, het budget en de uitgaven, eerder uitgevoerde evaluaties en samenhang met bredere doelstellingen. Antwoorden op deze onderzoeksvragen bieden inzichten die kunnen bijdragen aan het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van toekomstige bestedingen binnen dit beleidsartikel.

3. Beleid en doelstelling artikel 5 (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen)

3.1. Algemene beleidsdoelstelling

De doelstelling van artikel 5 is in 2020 – naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State en Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties² – opnieuw geformuleerd. De algemene doelstelling van artikel 5 luidt als volgt:

*«Het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten door ten eerste de kwijtschelding van een deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten (in 2010) en ten tweede door het aanbieden van de mogelijkheid van een lopende inschrijving door Nederland tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd».*³

3.2. Beleidsinzet 2016–2021

Gelet op de autonomie hebben de landen hun eigen verantwoordelijkheid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het financieel toezicht op Curaçao, Sint Maarten en Aruba wordt op grond van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) respectievelijk de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) in combinatie met het Protocol Aruba-Nederland uitgeoefend door de Rijksministerraad.

² Kamerstuk 35 300 IV, nr.11.

³ 3.3 Artikel 5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid (rijksfinancien.nl).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) financiert – na instemming van de Rijksministerraad – de kosten die voortkomen uit de schuldsanering en heeft een lopende inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten via de begroting van Koninkrijksrelaties. Dit is terug te voeren op de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010. Daarbij heeft Nederland een oplossing geboden voor de toenmalige schuldenproblematiek, door de verplichting op zich te nemen een belangrijk deel van de schulden van Curaçao en Sint Maarten over te nemen.

Vanaf begin 2020 hebben Sint Maarten, Curaçao en Aruba op basis van het hulp- en bijstandsartikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, een aantal leningen ontvangen om de gevolgen van de Covid-19 pandemie op te vangen. Aan deze liquiditeitssteun zijn beleidsinhoudelijke en financiële voorwaarden verbonden waaraan de landen moeten voldoen. Over de hoogte van de te verstrekken liquiditeitssteun en de daaraan gekoppelde voorwaarden wordt ieder kwartaal na advies van het College (Aruba) financieel toezicht door de Rijksministerraad een besluit genomen.

4. Evaluatiecontext

4.1. Tijdsafbakening en beleidsinstrumenten

De beleidsdoorlichting ziet op de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2021. Het betreft de eerste beleidsdoorlichting van dit artikel.

In artikel 1 van de RPE staat dat een beleidsdoorlichting betrekking heeft op «een substantieel, samenhangend deel van het beleid». In het geval van artikel 5 gaat dit primair om de uitgaven over de periode 2016–2021 aan de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba. De volgende instrumenten vallen onder de begroting van artikel 5 en worden daarom meegenomen in de beleidsdoorlichting:

1. Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en Landsverordening Aruba financieel toezicht in combinatie met het Protocol Aruba-Nederland

De Rft en de LAft, in combinatie met het Protocol Aruba-Nederland, vormen de basis van het financieel toezicht op de landen en zijn daarmee één van de belangrijkste beleidsinstrumenten van artikel 5. Het financieel toezicht is geen doel op zich. Het is er op gericht de instituties van de landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 bepalingen opgenomen over evaluatie, voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. Het toezicht dient te bevorderen dat de landen structureel voldoen aan de in artikel 15 genoemde financiële normen voor de begroting.

Het financieel toezicht op Aruba vindt plaats op grond van LAft, in combinatie met het Protocol Aruba-Nederland. Momenteel ligt in de parlementen van Nederland en Aruba ter vaststelling de ontwerpRijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) voor. Doel van de RAft is het bieden van een actueel wettelijk kader voor het financieel toezicht op Aruba door de Rijksministerraad. Waar mogelijk worden de lessen uit deze beleidsdoorlichting gebruikt bij het finaliseren van de RAft. Dit is echter afhankelijk van de inwerkingtreding van deze Rijkswet.

2. Schuldsanering Curaçao en Sint Maarten

In de Rft is het saneren van de schulden van Curaçao en Sint Maarten geformaliseerd. In de Slotverklaring van 2 november 2006 heeft Nederland zich met het oog op een gezonde financiële positie bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen bereid verklaard om

de schulden van (de collectieve sector van) de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten grotendeels te saneren of te herfinancieren. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen heeft Nederland de dan nog resterende hoofdsom van de bovenbeschreven schulden overgenomen. De in de begroting opgenomen bedragen komen overeen met de rente en aflossingen van de schuldpapieren die Nederland heeft overgenomen van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten. Elk jaar worden deze bedragen verrekend met het Ministerie van Financiën, die de schulden namens de Nederlandse Staat heeft overgenomen.

3. Lopende inschrijving Curaçao en Sint Maarten

In de Rft is bepaald dat de Staat der Nederlanden een lopende inschrijving op leningen heeft wanneer Curaçao of Sint Maarten een leningaanspraak doet aan de hand van een open biedingsprocedure en het College financieel toezicht (Cft) heeft geoordeeld dat aan de eisen van de Rft is voldaan.

4. Liquiditeitsleningen

In 2020 en 2021 hebben Aruba, Curaçao en Sint Maarten via artikel 5 liquiditeitsleningen ontvangen om de voortdurende economische gevolgen van de Covid-19 pandemie te ondervangen. Dit op basis van artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Aan deze liquiditeitssteun zijn beleidsinhoudelijke en financiële voorwaarden verbonden waaraan de landen moeten voldoen. Over de hoogte van de te verstrekken liquiditeitssteun en de daaraan gekoppelde voorwaarden wordt ieder kwartaal na advies van het Cft of College Aruba financieel toezicht (CAft) door de Rijksministerraad een besluit genomen. De liquiditeitsleningen van Curaçao en Sint Maarten zijn via de lopende inschrijving verstrekt.

5. Incidentele leningen

De afgelopen jaren zijn incidentele leningen verstrekt via artikel 5. Zo heeft Curaçao een lening van ANG 170 mln. (€ 80,3 mln.) ontvangen ter afwikkeling van de Girobank. De lening heeft een rentepercentage van 0% en een looptijd van 16 jaar. Hierdoor konden met name de kleine en middelgrote schuldeisers (particuliere spaarders en MKB-ondernemingen) schadeloos worden gesteld. De buitenlandse schuldverplichtingen van Aruba zijn middels een lening met een rentepercentage van 2,64% en een looptijd van zeven jaar geherfinancierd. Dit leverde Aruba een rentevoordeel op van minimaal € 39 mln. Dit rentevoordeel was afgesproken in de landspakketten.

6. Garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma

In 2016 is op verzoek van de Europese Commissie – in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds – een garantstelling verstrekt door Nederland (BZK) voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma. Deze garantie is opgenomen in het overzicht risicoregelingen van de begroting van Koninkrijksrelaties en gekoppeld aan artikel 5. Dit programma is inmiddels afgerond.

Buiten reikwijdte

Buiten de reikwijdte van beleidsdoorlichting vallen de leningen die zijn verstrekt voor de wederopbouw van de bovenwindse eilanden. Deze leningen zijn opgenomen onder beleidsartikel 8 (Wederopbouw Bovenwindse Eilanden) van de begroting van Koninkrijksrelaties en dit artikel wordt reeds doorgelicht.

Daarnaast valt de wisselkoersreserve buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Deze reserve valt onder artikel 7 van de begroting van Koninkrijksrelaties en betreft een niet-beleidsartikel.

4.2. Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:

In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten van artikel 5 voor het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën doelmatig en doeltreffend?

In de memorie van toelichting op de RPE zijn vijftien vragen opgenomen die het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag ondersteunen. Deze vragen richten zich onder andere op het afbakenen van het beleids-terrein, het motiveren van het gevoerde beleid, het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven en een overzicht van (eerder uitgevoerd) onderzoek naar (het vergroten van) de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De vragen die voortkomen uit de RPE laten onverlet dat binnen de reikwijdte van de beleidsdoorlichting ook ruimte is om aanvullende vragen te stellen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsinspanning binnen artikel 5.

Daarom is de volgende aanvullende onderzoeksvraag geformuleerd:

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

5. Begrotingsoverzicht 2016–2021

Tabel 1: Meerjarig beeld beleidsartikel 5

Begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, beleidsartikel 5 (bedragen x € 1.000)		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Art. nr.	Verplichtingen	29.702	38.773	0	50.396	621.056	733.075
	Uitgaven	179.631	225.754	172.432	79.143	649.573	597.611
5.1	Schuldsanering landen Curaçao en Sint Maarten	149.929	186.981	172.432	28.517	28.517	28.517
5.2	Leningen en/of garanties landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba	29.702	38.773	0	50.626	621.056	569.094
	<i>Lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten</i>	29.702	38.773	0	50.626	416.729	253.517
	<i>Leningen aan Aruba</i>	0	0	0	0	204.327	315.577
	Ontvangsten	42.245	41.563	40.380	49.495	47.056	44.232

Vanaf 2020 zijn de uitgaven sterk gestegen. Dit komt door de verstrekking van liquiditeitsleningen aan de landen om de gevolgen van de Covid-19 pandemie op te vangen. De ontvangsten – welke betrekking hebben op de rentebedragen van uitstaande leningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten – zijn gedurende de periode 2016–2021 relatief stabiel gebleven.

Daarnaast is er één uitstaande garantie gekoppeld aan artikel 5. Dit betreft de garantstelling voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma:

Overzicht risicoregelingen Koninkrijksrelaties (bedragen x € 1.000)		2016	2017	2018	2019	2020	2021
5	Garantie Europees Ontwikkelingsfonds	4.226	1.876	1.876	1.876	1.877	1.877

6. Methode

De beleidsdoorlichting betreft een ex post-syntheseonderzoek. Dit betekent dat na het uitvoeren van het beleid een onderzoek wordt uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid (ex post) op basis van bestaande bronnen (synthese).

Voor veel van de beleidsinstrumenten geldt dat deze nog niet (eerder) zijn geëvalueerd. Deze evaluaties worden in het vierde kwartaal van 2022 uitgevoerd zodat de resultaten in het eerste kwartaal van 2023 beschikbaar zijn voor de beleidsdoorlichting. Voor de liquiditeitsleningen geldt dat deze reeds in 2022 zijn geëvalueerd.⁴

Aanvullend op de bovengenoemde evaluaties worden de volgende methodes voorgesteld om tot een gedegen beleidsdoorlichting te komen:

1. Bronnenonderzoek:

Op basis van beschikbare (internationale) onderzoeken, documenten, websites, gespreksverslagen en andere bronnen kan een zo objectief mogelijk beeld geschetst worden van de beleidsinspanningen en -resultaten op de instrumenten die zijn ingezet. Onderdeel 9 geeft een overzicht van de mogelijke bronnen.

2. Interviews:

Aanvullend op het bronnenonderzoek zullen gesprekken met (lokale) bestuurders en medewerkers van de verschillende instituties zoals het Cft, CAft, CBCS en CBA plaatsvinden met als doel behaalde resultaten te spiegelen en een indruk te krijgen van de effecten van de inspanningen op dit beleidsterrein.

7. Waarborgen kwaliteit en onafhankelijkheid

Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting zal een extern onderzoeksbureau worden aangetrokken. De selectie van dit onderzoeksbureau gebeurt door middel van een aanbesteding die in het najaar van 2022 zal starten.

Daarnaast is een begeleidingscommissie en klankbordgroep opgezet. De begeleidingscommissie heeft als taak de kwaliteit en voortgang van de beleidsdoorlichting te waarborgen. Naast vertegenwoordigers vanuit het Ministerie van BZK nemen ook een vertegenwoordiger van de directie Financieel-Economische Zaken, de dossierhouder van de Inspectie der Rijksfinanciën en de onafhankelijk deskundige deel aan deze begeleidingscommissie.

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 484.

De onafhankelijke deskundige ziet toe op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting (waaronder de gekozen onderzoeksmethoden) en geeft aan het eind een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijk deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Deze toelichting zal als bijlage worden opgenomen in de beleidsdoorlichting.

Om feedback op te halen bij belangrijke stakeholders is een klankbordgroep ingericht. In de klankbordgroep zijn de leden van de begeleidingscommissie vertegenwoordigd, aangevuld met een ambtelijke afvaardiging van de Ministeries van Financiën van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en het Cft en CAft. De klankbordgroep zal op gezette tijden bijeenkomen om hun feedback en reflectie te leveren op de beleidsdoorlichting. De klankbordgroep zal in ieder geval worden gevraagd om feedback te leveren op het plan van aanpak, het conceptrapport met bevindingen en het concept eindrapport met conclusies en aanbevelingen.

8. Planning

De beleidsdoorlichting wordt in het najaar 2022 aanbesteed en naar verwachting in de tweede helft van 2023 afgerond. De beleidsdoorlichting met kabinetsreactie wordt voor het einde van 2023 aan de Tweede Kamer gezonden.

9. Bronnen

Hieronder treft u een globaal overzicht aan van de bronnen die gebruikt kunnen worden bij de totstandkoming van de evaluatie:

- Beleidsdoorlichting hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, artikel 2, Bevorderen autonomie koninkrijkspartners (2017);
- Adviezen van de evaluatiecommissie over de voortzetting van het toezicht opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2015, 2018 en 2021);
- Evaluatie liquiditeitsleningen (2022);
- Rapporten, adviezen en voortgangsrapportages van onder meer het Cft, CAft, CBCS, CBA, Europese Commissie, de Algemene Rekenkamer en de centrale bureaus voor statistiek van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- Begrotingen en jaarverslagen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten over de periode 2016–2021;
- Kamerstukken (periode 2016–2021).

De volgende documenten zullen in de loop van de beleidsdoorlichting worden uitgebracht:

- Evaluatie van de Rft en Protocol Aruba-Nederland;
- Evaluatie schuldsanering;
- Evaluatie lopende inschrijving;
- Evaluatie incidentele leningen; en
- Evaluatie garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor het Bonaire riolerings- en waterzuiveringsprogramma.