



Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht 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)

Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijkswet financieel toezicht 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](#).

Rijkswet financieel toezicht



- Curaçao en Sint Maarten
- Toezicht sinds 2008
- Rijkswet sinds 2010
- Eindig perspectief



- Normen voor overheidsfinanciën
- Verbetering van financieel beheer



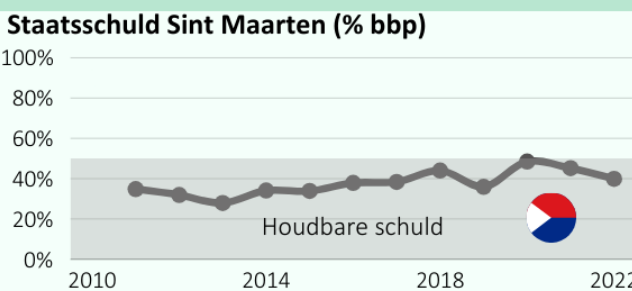
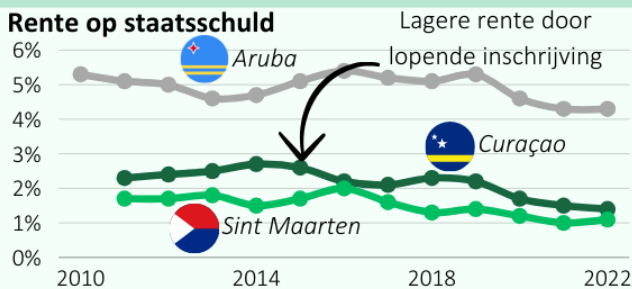
- Toezicht door Rijkswet financieel toezicht
- Bevoegdheid aanwijzingen te geven

- College financieel toezicht adviseert en informeert



Gerealiseerd

- Beheersing overheidsfinanciën
- Nederlandse lopende inschrijving met rentevoordeel op leningen
- Schuldontwikkeling Sint Maarten houdbaar
- Versterkt effect door schuldsanering
- Verbeterde informatievoorziening versterkt democratische instituties

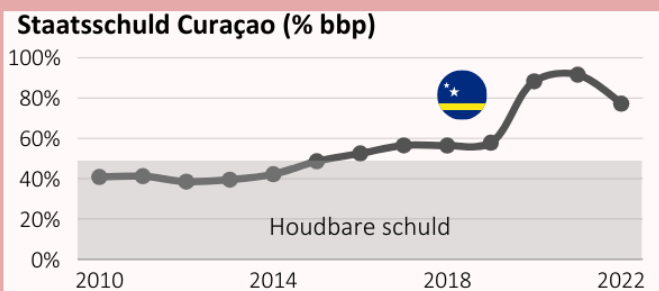
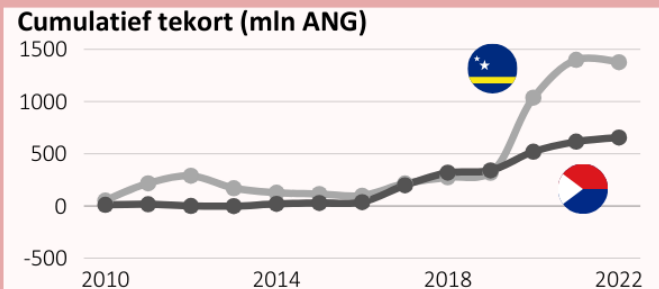


Niet gerealiseerd



- Financieel beheer niet op orde*
- Schuldontwikkeling Curaçao onhoudbaar
- Tekorten onvolledig gecompenseerd
- Instituties onvoldoende om Rijkstoezicht overbodig te maken

*Met de landspakketten wordt gewerkt aan verbetering financieel beheer



Mogelijke verbeteringen

- Meerjarig perspectief ter voorkoming van procyclische werking van normen
- Ontwikkelen regime voor buitengewone gebeurtenissen

- Meer prioriteit voor financieel beheer
- Meer aandacht voor relatie economie en overheidsfinanciën
- Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen
- Herfinanciering liquiditeitssteun tegen lagere rente

Samenvatting

Middelen en activiteiten

Onderdeel van de staatkundige hervormingen van 2010 waarbij Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk werden, was de instelling van onafhankelijk financieel toezicht. Dit toezicht werd reeds in 2008 ingesteld met het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten om in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen financieel toezicht op de begrotingen te houden. In 2010 trad de consensus-Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking. Met de Rft werd het financieel toezicht verankerd voor de periode na de staatkundige hervormingen van 2010, maar met een eindig perspectief: het financiële toezicht zoals geregeld in de Rft is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de nieuwe landen dat toezicht op termijn overbodig maken.

Het financieel toezicht onder de Rft wordt formeel uitgeoefend door de Rijksministerraad; het College financieel toezicht (Cft) heeft hierbij een signalerende en adviserende rol. Het Cft heeft tot taak toezicht te houden op de normen in de Rft, te toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen, en te rapporteren en adviseren aan de regeringen en parlementen van Curaçao en Sint Maarten, en aan de Rijksministerraad. De leden van het Cft worden benoemd door de Rijksministerraad. Het college wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door een secretaris en secretariaatsmedewerkers. De kosten van het Cft en zijn ondersteuning worden gedragen door Nederland.

Verbetering van het financieel beheer is onderdeel van de Rft. In 2006 zijn implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer opgesteld, waarvan in de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat die 'op de kortst mogelijke termijn' zouden worden geïmplementeerd.

Het Cft verstrekt geregeld adviezen aan de landen met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen, en anderszins. Wanneer niet wordt voldaan aan de normen en andere bepalingen in de Rft, dan kan het Cft de Rijksministerraad adviseren tot het geven van een aanwijzing. Het Cft heeft vier keer een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad; twee keer voor Curaçao en twee keer voor Sint Maarten. Dit heeft tot drie aanwijzingen door de Rijksministerraad geleid, waarvan twee aan Curaçao en één aan Sint Maarten.

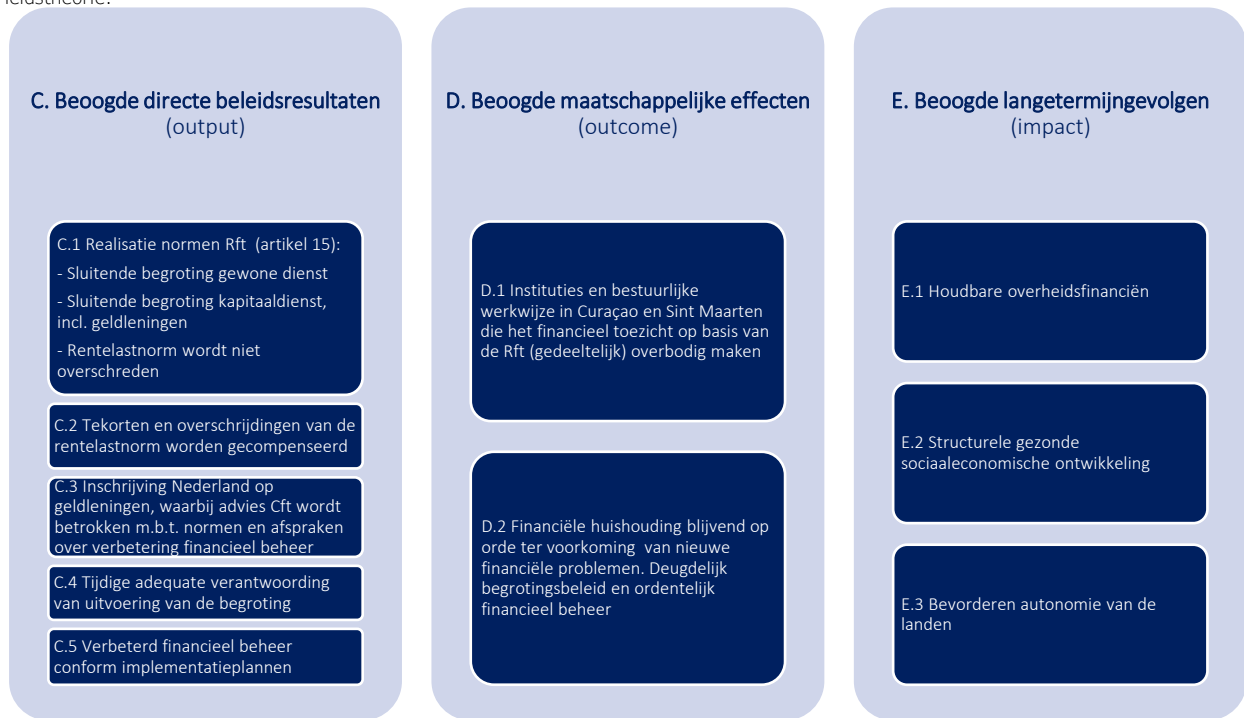
De Rijksministerraad heeft conform de Rft in 2015, in 2018 en in 2021 commissies ingesteld die evaluaties hebben uitgevoerd van de Rft. Deze evaluaties zagen toe op de vraag of Curaçao en Sint Maarten voldeden aan de normen in artikel 15 van de Rft, dit ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht. De commissies constateerden steeds dat Curaçao en Sint Maarten in de achtereenvolgende jaren waarop de evaluatie betrekking had, niet altijd aan de normen hadden voldaan. De drie commissies oordeelden dat het financieel toezicht voor beide landen diende te worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen in de Rft zouden worden opgeheven.

De invoering van het financieel toezicht is verbonden aan de schuldsanering. De schuldsanering diende, in samenhang met verbeteringen in de sociaaleconomische omstandigheden door middel van de uitvoering van de Sociaal Economische Initiatieven, te zorgen voor een gezonde financiële startpositie. Het financieel toezicht diende de financiële huishouding op orde te houden en nieuwe financiële problemen te voorkomen.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen

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

Figuur 1 Beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van de Rijkswet financieel toezicht 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 Rft. 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 Rft aan het doelbereik (doeltreffendheid) en in welke mate dat efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). De resultaten hiervan zijn voor Curaçao en Sint Maarten afzonderlijk weergegeven in tabellen 1 en 2.

Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de beoogde directe beleidsresultaten van de Rft lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon omdat deze specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Dat geldt – anders dan bij de schuldsanering – ook voor de beoogde maatschappelijke effecten die in het geval van de Rft direct aan de rijkswet gekoppelde doelstellingen zijn. 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 Rft heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Curaçao

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

Tabel 1 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao.

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

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten

De Rft is voor Curaçao beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1** De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de Rijksministerraad afgeweken. De begrotingen voldeden echter beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. In de periode 2011-2022 waren er zeven jaren dat de realisaties slechter waren dan begroot; in vijf jaren waren de realisaties beter dan begroot. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.2** Curaçao heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten opgelopen, waarvan het grootste deel veroorzaakt door de coronacrisis. Hoewel Curaçao tussen 2012 en 2016 tekorten compenseerde, was er al voor de coronacrisis sprake van een gecumuleerd tekort dat gecompenseerd diende te worden. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of de tekorten tijdens de coronacrisis moeten worden gecompenseerd.
- **C.3** Van 2011 tot en met 2022 zijn er acht jaren waarin Nederland leende aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Curaçao in 2022 *ceteris paribus* 20 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid van de lopende inschrijving zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.4** Curaçao heeft de begroting voor zover bekend altijd te laat ingediend, maar meestal minder dan een maand na de deadline. De vierde uitvoeringsrapportage is strikt genomen één keer op tijd ingediend, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.5** Het financieel beheer van Curaçao is zwak en sinds 2010 is er nauwelijks sprake is van verbetering. Ondanks dat verbetering van het financieel beheer onderdeel van de Rft is, heeft dit niet geresulteerd in verbetering ervan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Maatschappelijke effecten

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Curaçao niet structureel voldoet aan de normen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- **D.2** De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Frequente gerealiseerde tekorten in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling resulteerden erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde naar een niveau boven de kritische grenswaardes

die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert. Er is geen sprake van ordentelijk financieel beheer. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Langetermijngevolgen

De Rft is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de Rft is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de schuldsanering – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de instelling van het financieel toezicht was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1** De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan het beheersen van de overheidsfinanciën. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de lopende inschrijving, de schuldquote van Curaçao *ceteris paribus* in 2022 circa 20 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de overheidsfinanciën van Curaçao er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze door een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, waardoor er geen sprake is van doelrealisatie. Dit was ten tijde van de instelling van het financieel toezicht te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarbij is er geen wezenlijke verbetering gerealiseerd in het financieel beheer. Daarmee is sprake van beperkte doeltreffendheid.
- **E.2** Curaçao had in de periode 2010-2023 te kampen met economische en sociale achteruitgang: de reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de werkloosheidsvoet steeg en lag structureel boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en een omvangrijke informele sector. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie. Zonder de Rft had de economie zich echter ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De Rft is daarmee beperkt doeltreffend.
- **E.3** Hoewel met de Rft een deel van de autonomie is opgegeven omdat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Het toezicht en de adviezen van het Cft leveren een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid in brede zin. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Bekend was echter dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden, wat ten koste ging van de autonomie. Daardoor is er sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Sint Maarten

Tabel 2 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Sint Maarten onderscheiden naar de verschillende beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 2 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten.

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

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten

De Rft is voor Sint Maarten beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1** De begrotingen voldeden altijd aan de kwantitatieve, financiële normen van artikel 15, lid 1 en er werd alleen met toestemming van de Rijksministerraad afgeweken. De begrotingen voldeden echter niet tot beperkt aan de kwalitatieve normeringen van artikel 15. In de periode 2012-2022 waren er vier jaren waarin de realisaties slechter waren dan begroot; in zeven jaren waren de realisaties beter dan begroot. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.2** Na 2014 realiseerde Sint Maarten slechts tekorten; het cumulatieve tekort over de gehele periode 2012-2022 bedraagt ANG 655 miljoen, grotendeels veroorzaakt door de orkanen en corona. Ook buiten de jaren waarin sprake was van externe schokken, realiseerde Sint Maarten netto een cumulatief tekort. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of de tekorten tijdens externe schokken moeten worden gecompenseerd.
- **C.3** Van 2011 tot en met 2022 zijn er zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Sint Maarten in 2022 *ceteris paribus* 16 procentpunt hoger zou zijn zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.4** De vastgestelde begroting is voor zover bekend nooit op tijd ingediend. De vierde uitvoeringsrapportage is één keer op tijd ingediend. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- **C.5** Het financieel beheer van Sint Maarten is nog steeds zwak, maar er is sprake van beperkte verbetering. Gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt hierbij een rol. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.

Maatschappelijke effecten

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de normen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- **D.2** De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Hoewel de schuldquote zich houdbaar ontwikkelde, is geen sprake van deugdelijk begrotingsbeleid noch van ordentelijk financieel beheer. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Langetermijngevolgen

De Rft is beperkt doeltreffend tot doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen die gedeeltelijk zijn gerealiseerd. De Rft heeft, in samenhang met de schuldsanering, een bijdrage geleverd aan het beheersen van de overheidsfinanciën en aan het bevorderen van autonomie. Daarin is de Rft doeltreffend. De bijdrage van de Rft aan structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling is ambigu: enerzijds geeft de lopende inschrijving door lagere rentelasten ruimte voor productieve publieke investeringen en consumptieve uitgaven; anderzijds kunnen de normen in de Rft procyclisch werken. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1** Sinds 2010 bevindt de schuldquote van Sint Maarten zich altijd onder de 50 procent, ook tijdens periodes met externe schokken, en valt daarmee onder grenswaarden en binnen bandbreedtes die door verschillende gremia als houdbaar worden geacht. Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten. De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van Sint Maarten. Zonder de lopende inschrijving zou de schuldquote van Sint Maarten *ceteris paribus* in 2022 circa 16 procentpunt hoger zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de overheidsfinanciën van Sint Maarten er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **E.2** Sint Maarten kende, buiten de jaren waarin sprake was van economische schokken, een gunstige economische ontwikkeling. Dit uitte zich echter in beperkte mate in sociale ontwikkeling: de werkloosheid bleef relatief hoog en het armere deel van de bevolking profiteert nauwelijks van de economische ontwikkeling. Zonder de Rft had de economie zich ongunstiger kunnen ontwikkelen doordat hogere rentelasten ten koste waren gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **E.3** Hoewel met de Rft een deel van de autonomie is opgegeven omdat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Het toezicht en de adviezen van het Cft leveren een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid in brede zin. Met de informatievoorziening aan het parlement en het brede publiek draagt het bij aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. De doelmatigheid van een beleidsinstrument als de Rft 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 Rft vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik en doeltreffendheid, in verhouding tot de inspanning die met de Rft 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 Rft. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is beperkt voldaan aan de financiële normen en aan tekortcompensatie, en er is weinig verbetering van het financieel beheer. Wel is er door Nederland lopend ingeschreven op leningen, met een navenant financieel voordeel voor Curaçao en Sint Maarten. Vooral het uitblijven van wezenlijke verbeteringen van het financieel beheer maakt de doelmatigheid in de uitvoering van de Rft beperkt. De inputs en activiteiten op dit terrein die de afgelopen dertien jaar zijn ingezet en ondernomen, hebben niet of onvoldoende geleid tot verbetering. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de mate waarin de andere beoogde directe beleidsresultaten zijn gerealiseerd, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het Cft 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 Cft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Rft. De beoogde maatschappelijke effecten van overbodigheid van het toezicht en van een financiële huishouding die blijvend op orde is, zijn niet bereikt. De beoogde langetermijngevolgen zijn in beperkte mate bereikt.

De redenen waarom de doelmatigheid van het beleid beperkt is, hebben in beperkte mate te maken met de Rft en het financieel toezicht, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling die Curaçao en Sint Maarten maken om te komen tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën. De Rft en het financieel toezicht hebben onmiskenbaar een belangrijke en gunstige uitwerking op de overheidsfinanciën: zonder de Rft en het financieel toezicht waren de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint Maarten slechter geweest. Tegelijkertijd zijn de beoogde doelen in beperkte mate bereikt.

De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege het uitblijven van wezenlijke verbetering in het financieel beheer en vanwege het uitblijven van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen. Wanneer meer bereikt was in de verbetering van het financieel beheer, hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsresultaten van de Rft kunnen worden bereikt en was realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen. Gegeven activiteiten en ingezette middelen gemoeid met de Rft had de doelmatigheid van het beleid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda en de versterking van instituties. Meer nadruk op de implementatie van de plannen ter verbetering van het financieel beheer en meer aandacht voor de implementatie van de sociaaleconomische hervormingsagenda hadden tot een hogere doelmatigheid van het beleid van de Rft geleid.

Er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Rft keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd, zoals de schuldsanering door Nederland en het reeds voor 2010 instellen van tijdelijk financieel toezicht.

Het rentevoordeel van de lopende inschrijving is wezenlijk; de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten zouden *ceteris paribus* respectievelijk 20 en 16 procentpunt hoger zijn zonder lopende inschrijving en als de landen een marktrente op hun leningen hadden moeten betalen. De lopende inschrijving kwalificeert daarmee als doelmatig. Het vaker verstrekken van leningen met (jaarlijkse) aflossingsverplichtingen in plaats van *bullet*-leningen kan bijdragen aan een hogere financiële discipline, een groter doelbereik en daarmee tot hogere doelmatigheid. Ook de herfinanciering van de coronaleningen via de lopende inschrijving had tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën geleid, en daarmee tot hogere doelmatigheid.

Een mogelijk neveneffect van de lopende inschrijving is dat het rentevoordeel een prikkel kan geven om te lenen in plaats van politiek moeilijke maatregelen te nemen om het overheidssaldo te verbeteren. De in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen biedt echter voldoende waarborgen tegen dit ongewenste neveneffect.

Er zijn verschillende, mogelijke verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een groter doelbereik een hogere doelmatigheid:

- Explicitering van de wijze van toepassing van bepalingen in de Rft:
 - De condities waaronder wel en niet mag worden geleend (artikel 16, lid 4 en 5 van de Rft);
 - De definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen (artikel 25, lid 1 van de Rft);
 - De reikwijdte van de lopende inschrijving;
 - De wijze waarop tekortcompensatie plaats dient te vinden, in het bijzonder waar het gaat om tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen.
- Meer nadruk op een meerjarig perspectief, waarbij in aanvulling op de bestaande normen in de Rft ook normen voor de lange termijn in ogenschouw genomen en beoordeeld worden. Een schuldanker kan hierbij een functionele aanvulling zijn.
- Een bijzonder regime voor externe schokken, waarbij binnen het bestaande kader een nadere uitleg c.q. uitwerking van artikel 25 van de Rft wordt gegeven en een normenkader wordt ontworpen dat geldt gedurende perioden van externe schokken. Een dergelijk regime kan bijdragen aan doelmatiger financieel-economisch beleid van de landen, aan een stabielere macro-economische ontwikkeling met navenante gunstige sociale effecten, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft.

Conditie voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

Essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde langetermijneffecten zijn niet vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de inwerkingtreding van de Rft op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde langetermijneffecten niet of slechts in beperkte mate worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. 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 en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	13
2. Conceptueel kader Rijkswet financieel toezicht	15
3. Empirische toetsing.....	27
4. Conclusies.....	54
Bijlage A. Bronnen en literatuur	63
Bijlage B. Gesprekspartners.....	67

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Om beide landen van een gezonde financiële uitgangspositie te voorzien, nam Nederland circa 70 procent (ANG 3,4 miljard) van de schuld van de Nederlandse Antillen over. Ook trad de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking en volgde daarmee het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op.

De Rft regelt onder meer: de instelling van het College financieel toezicht (Cft); de taken en bevoegdheden van het Cft; de bevoegdheden van de Rijksministerraad; de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan; de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen; de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden; de verbetering van het financieel beheer; de mogelijkheden om af te wijken van de normen; en mogelijkheden voor beroep tegen een Koninklijk besluit. Het doel van de Rft is de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en de landen zelf in staat zijn houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties omvat daarnaast het financiële toezicht op Aruba. De Rft geldt namelijk niet voor Aruba, dat al sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk is. Met Aruba zijn door Nederland in 2015 en in 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën; deze hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). De Rft (voor Curaçao en Sint Maarten), de afspraken in de protocollen en de LAft (voor Aruba) 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 **Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft)**, inclusief de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
- De Protocollen Aruba-Nederland;¹
- 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 Rijkswet financieel toezicht, de Protocollen Aruba-Nederland en de schuldsanering. Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsevaluatie van de Rijkswet financieel toezicht.

1.2 Onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie van het onderhavige beleidsinstrument is erop gericht antwoord te geven op de in het onderstaande overzicht gestelde onderzoeksvragen.

¹ De LAft 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.

Tabel 3 Onderzoeksvragen beleidsevaluatie Rft.

Hoofdonderzoeksvragen	Deelonderzoeksvragen
1 Wat was de doeltreffendheid van de inzet van de Rft (inclusief lopende inschrijving)?	<p>1.a In hoeverre heeft de inzet van de Rft bijgedragen aan het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de landen? Hoe effectief is de Rft, als het samenhangend geheel met de schuldsanering?</p> <p>1.b Hoe zouden de overheidsfinanciën zich hebben ontwikkeld als de Rft niet was ingezet?</p> <p>1.c Wat waren de inputs, de activiteiten, de outcomes en de impact van de Rft?</p> <p>1.d Wat waren de beleidsdoelen, wat is het (wettelijk) instrumentarium (bevoegdheden, normen, regels, etc.), en hoe verhoudt de Rft zich in theorie en in de toepassing/het bereik/het resultaat tot de doelstellingen?</p> <p>1.e Hoe werken de verschillende normen (rentelastnorm, sluitende begroting, tekortcompensatie, etc.) uit op de overheidsfinanciën en op de economie?</p> <p>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?</p> <p>1.g Hoe ziet de uitvoering er op hoofdlijnen uit en welke taken en bevoegdheden liggen bij wie?</p>
2 Wat was de doelmatigheid van de inzet van de Rft (inclusief lopende inschrijving)?	<p>2.a Waren er meer doelmatige alternatieven voor de inzet van het beleidsinstrument en van het instrument in samenhang met de schuldsanering?</p> <p>2.b Wat zijn de voor- en nadelen, en de risico's, die deze alternatieven kennen ten opzichte van het huidige instrumentarium?</p> <p>2.c Zijn er binnen de Rft onderdelen (normen, regels, procedures, etc.) waarvoor meer doelmatige alternatieven mogelijk zijn?</p> <p>2.d Zijn er wezenlijke interpretatieverschillen mogelijk met betrekking tot het instrumentarium (definities, afbakeningen, formuleringen) die leiden tot ondoelmatigheden in de uitvoering?</p> <p>2.e Bestaat er in het samenspel tussen de RMR, het Cft en de landen ruimte voor doelmatigheidswinst?</p>

1.3 Opbouw van dit rapport

Dit rapport beschrijft achtereenvolgens:

- Het conceptueel kader dat bestaat uit een beschrijving van de Rijkswet financieel toezicht en van de beleidstheorie die op basis van dossieronderzoek en interviews is gereconstrueerd (hoofdstuk 2);
- De uitwerking van de Rijkswet financieel toezicht 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 Rijkswet financieel toezicht (hoofdstuk 4).

2. Conceptueel kader Rijkswet financieel toezicht

2.1 Instrument

Op 10 oktober 2010 trad de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking. De Rft volgde het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op, dat sinds 10 november 2008 van kracht was.

Het toezicht dat in de Rft is geregeld, is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao en Sint Maarten het financieel toezicht op termijn overbodig maken. Omdat in de doelstelling de opheffing van het in de Rft geregelde toezicht besloten ligt, is in de wet opgenomen dat er vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie zou plaatsvinden; zo nodig tenminste eenmaal per drie jaar herhaald. De Rijksministerraad beslist op basis van die evaluaties of het toezicht voor beide, dan wel een van beide landen geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. De evaluaties hebben tot op heden geen aanleiding gegeven voor (gedeeltelijke) beëindiging van het toezicht; wel zijn er aanbevelingen gedaan voor aanpassingen.² Deze evaluaties, die strikt toezien op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft, vloeien direct voort uit artikel 33 van de Rft en dienen ter voorbereiding van beslissingen inzake voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht. De evaluatie waarop dit rapport betrekking heeft, betreft een brede beleidsevaluatie van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rft.

Bij de staatkundige hervormingen in 2010 was het gezamenlijke uitgangspunt dat Curaçao en Sint Maarten als nieuwe landen in het Koninkrijk, en Bonaire, Sint Eustatius en Saba als bijzondere gemeenten van Nederland, in een gezonde financiële positie zouden komen bij de start van de nieuwe staatkundige structuur. Naast het saneren van de schulden werd het van belang geacht dat de financiële huishouding op orde zou komen en blijven ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Daartoe moesten afspraken worden gemaakt over deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw.

Het financieel toezicht onder de Rft wordt uitgeoefend door de Rijksministerraad; het College financieel toezicht (Cft) heeft hierbij een signalerende en adviserende rol. Daarnaast heeft het Cft tot taak: (i) toe te zien of Curaçao en Sint Maarten voldoen aan de in artikel 15 van de Rft opgenomen normen en aan de voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen; en (ii) het rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen en de Raad van Ministers van Curaçao en Sint Maarten.

De Rft kent de volgende financiële normen voor de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten:³

- De begrote uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;^{4,5}
- De begrote uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen rekening houdend met de opbrengst van geldleningen;^{6,7}
- De rentelastnorm wordt niet overschreden. Dat wil zeggen dat de rentelast niet hoger is dan 5 procent van de gemiddelde gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector. Dit gemiddelde wordt genomen over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is ingediend.

Daarnaast gelden er kwalitatieve normen die betrekking hebben op de volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid van de begroting.

Voor de dekking van uitgaven op de kapitaaldienst kunnen Curaçao en Sint Maarten geldleningen aangaan.⁸ Bij het voornemen tot het aantrekken van geldleningen beoordeelt het Cft of de landen voldoen aan de

² De paragraaf 'Eerdere evaluaties' gaat nader in op de bevindingen in de evaluaties die hebben plaatsgevonden.

³ Artikel 15, Rft.

⁴ Er dient voor de gewone dienst sprake te zijn van een sluitende begroting.

⁵ De gewone dienst heeft betrekking op de (operationele) uitgaven en inkomsten.

⁶ Voor de dekking van uitgaven op de kapitaaldienst mogen, in tegenstelling tot de gewone dienst en onder voorwaarden, rentedragende leningen worden aangegaan.

⁷ De kapitaaldienst heeft betrekking op de activa en passiva.

⁸ Artikel 16, Rft.

voornoemde normen en aan de afspraken over verbeteringen van het financieel beheer, voor zover die afspraken betrekking hebben op het aangaan van leningen. De Nederlandse Staat heeft een lopende inschrijving op de leningen die de landen via een open biedingsprocedure aantrekken, voor het gevraagde leningbedrag, en tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen van de desbetreffende looptijd.⁹ De rentelastnorm stelt een grens aan de omvang van de geldleningen die de landen kunnen aantrekken.

Wanneer – blijkende uit de jaarrekening of de vierde uitvoeringsrapportage – sprake is van een gerealiseerd tekort op de gewone dienst of van overschrijding van de rentelastnorm, dan dienen landen aan te geven welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding.¹⁰

Indien nodig in verband met herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kunnen de landen in overeenstemming met een beslissing daarover van de Rijksministerraad, besluiten af te wijken van de voornoemde begrotingsnormen.¹¹

Ter verantwoording van de uitvoering van de begroting, overleggen de landen ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan het Cft.¹² Daarbij is van belang dat er alleen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan als een rechtsgeldige begroting dat toelaat.¹³ De ministers van Financiën van de landen zien toe op de naleving hiervan en kunnen daartoe voorafgaand toezicht instellen.

De verbetering van het financieel beheer van de landen vindt plaats door uitvoering van de implementatieplannen die eerder zijn opgesteld door de werkgroep Algemene Financiële Positie en vastgesteld door Curaçao, Sint Maarten en Nederland.¹⁴

Het Cft houdt aan de hand van kwartaalrapportages toezicht op de uitvoering van de implementatieplannen en kan ter zake van de uitvoering aanbevelingen doen.

Nadat het Cft daartoe een gemotiveerd advies heeft gegeven, kan de Rijksministerraad een aanwijzing geven aan de besturen van de landen. Aanleiding voor het geven van een aanwijzing kan zijn:

- De begroting voldoet niet aan de normen, en adviezen van het Cft daartoe worden onvoldoende opgevolgd;¹⁵
- Er is op 15 december nog geen vastgestelde begroting en naar het oordeel van het Cft is het onwaarschijnlijk dat er op redelijke termijn een vastgestelde begroting of ontwerpbegroting is;¹⁶
- Er wordt afgeweken van het advies van het Cft aangaande de leningsvoorwaarden van een aan te trekken onderhandse lening.¹⁷

Een aanwijzing vindt plaats bij Koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de conclusie van de Rijksministerraad. Tegen een (Koninklijk besluit houdende een) aanwijzing kan Kroonberoep worden aangetekend; de Raad van State van het Koninkrijk bereidt het besluit inzake de beslissing op het beroep voor.¹⁸

De Rft regelt dat de Rijksministerraad vijf jaar na inwerkingtreding van de wet beslist of en wanneer de landen een of meer verplichtingen van de Rft blijvend niet meer hoeven na te komen. Zolang deze verplichtingen gelden, neemt de Rijksministerraad (binnen) iedere drie jaar opnieuw een besluit.¹⁹

Taken en rollen van het College financieel toezicht

Het College financieel toezicht (Cft) is een bij Rijkswet ingesteld onafhankelijk orgaan waarvan de leden worden benoemd op basis van deskundigheid. Het Cft bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter, die worden benoemd door de Rijksministerraad. De voorzitter wordt benoemd op aanbeveling van de voorzitter van de Rijksministerraad; de andere drie leden ieder afzonderlijk in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers en op aanbeveling van de minister-president van respectievelijk Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Het Cft wordt ondersteund door een secretariaat van inhoudelijke deskundigen.

⁹ Bij een open biedingsproces hebben bij gelijke leningsvoorwaarden lokale inschrijvingen voorrang. Indien geldleningen onderhands worden aangetrokken, worden telkens naast Nederland ook een of meerdere derde partijen in de gelegenheid gesteld om een aanbod te doen en worden er vervolgens leningen geplaatst bij partijen die de gunstigste voorwaarden bieden.

¹⁰ Artikel 18, Rft.

¹¹ Artikel 25, Rft.

¹² Artikel 18, Rft.

¹³ Artikel 20 Rft.

¹⁴ Artikel 19, Rft. De Werkgroep Algemene Financiële Positie is ingesteld door de voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferenties die tussen 2006 en 2010 de besluitvorming met betrekking tot de staatkundige hervormingen voorbereidde. De implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer zijn in 2006 opgesteld.

¹⁵ Artikel 13, Rft.

¹⁶ Artikel 14, Rft.

¹⁷ Artikel 16, Rft.

¹⁸ Artikel 26, Rft.

¹⁹ Artikel 33, Rft.

Tot de taken van het Cft behoren:

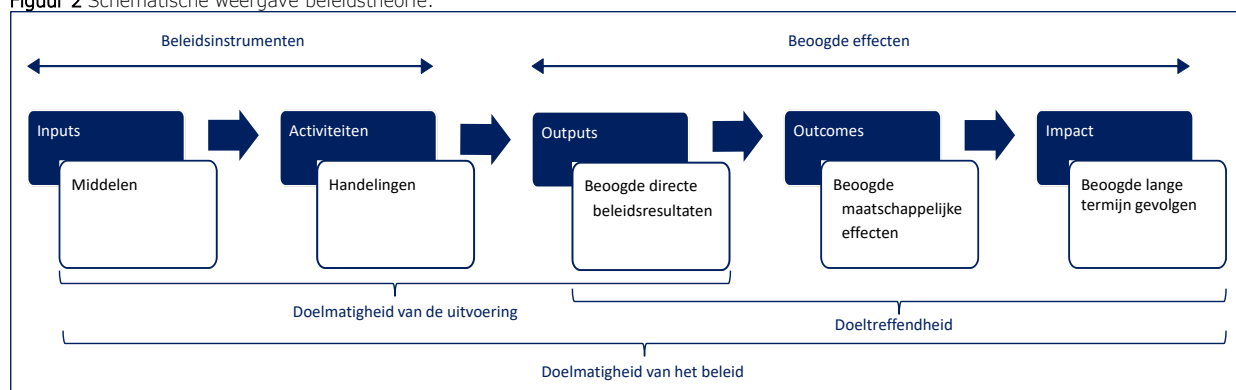
- het toezicht op de toepassing van de normen in artikel 15 van de Rft;
- het toetsen van de voorwaarden van geldleningen;
- het rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen, en de regeringen van Curaçao en Sint Maarten en het rapporteren aan en adviseren van de Rijksministerraad door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- het toezicht op de voortgang van de verbeteringen in het financieel beheer.

Reacties, berichten, verslagen en adviezen van het Cft zijn in de regel openbaar en te vinden op de website.

2.2 Beleidstheorie

De basis voor het onderzoeken en beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het in paragraaf 2.1 beschreven instrument 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.

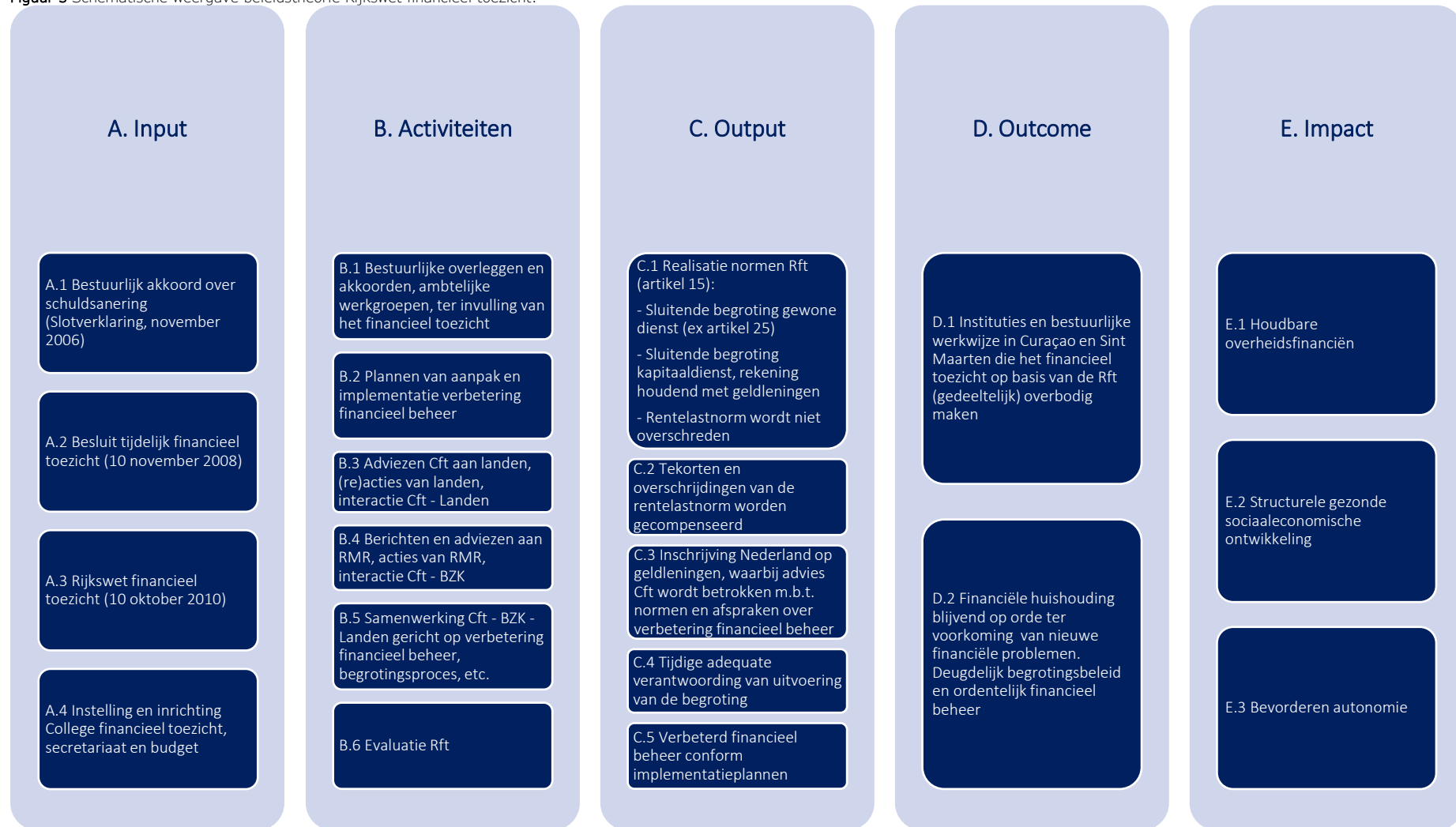
Figuur 2 Schematische weergave beleidstheorie.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beleidstheorie van de Rijkswet financieel toezicht 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.

Figuur 3 Schematische weergave beleidstheorie Rijkswet financieel toezicht.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

A. Input

- **A.1** De basis voor de Rft is gelegd in de **Slotverklaring van 2 november 2006**. Daarin werd het instellen van financieel toezicht als voorwaarde gesteld voor de schuldsanering: 'De overname van de schulddiensten gaat in op het moment dat de algemene maatregel van rijksbestuur ter instelling van financieel toezicht in de transitieperiode door de Rijksministerraad is vastgesteld, zo mogelijk voor 1 maart 2007'. Ook was voorzien dat dit toezicht voortgezet zou worden na de transitie naar de nieuwe staatkundige structuur: 'In deze algemene maatregel van rijksbestuur zal worden bepaald dat deze komt te vervallen vanaf het moment van inwerkingtreding van de consensus rijkswet.'²⁰ Voor de toezichthouder waren de volgende taken voorzien:
 - Toezicht houden op de vastgestelde financiële normen:
 - Een sluitende begroting op de gewone dienst en een sluitend meerjarenperspectief;
 - De rentelastnorm mag niet worden overschreden;
 - Het verstrekken van leningen aan Curaçao en Sint Maarten mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.²¹

Bij de beoordeling van de normen wordt betrokken of in de begroting alle verwachte uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen en deze toereikend worden toegelicht en voldoen aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

 - Toetsen of aan de gestelde condities voor het aangaan van leningen is voldaan.
 - Rapporteren aan en adviseren van de betrokken ministers, de parlementen, en de Rijksministerraad, door tussenkomst van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.
 - Toezicht op het implementatietraject voor de nieuwe normen en op de verbeteringen van het financieel beheer.
- **A.2** Het financieel toezicht voor de transitieperiode werd, anderhalf jaar later dan beoogd, op 10 november 2008 ingesteld middels het **Besluit tijdelijk financieel toezicht**. Het Besluit tijdelijk financieel toezicht was erop gericht om, in verband met de sanering van de schulden en de gezondmaking van de overheidsfinanciën, in de overgangperiode tot de nieuwe staatkundige verhoudingen financieel toezicht op de begrotingen in te stellen.
- **A.3** In 2010 trad de **consensus Rijkswet financieel toezicht (Rft)** in werking. De Rft is gebaseerd op het Besluit tijdelijk financieel toezicht en kent vrijwel identieke bepalingen. Met de Rft werd het financieel toezicht verankerd voor de periode na de staatkundige hervormingen (2010), maar met een eindig perspectief: 'Het toezicht zoals het in dit wetsvoorstel wordt geregeld is geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van de nieuwe landen zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt. Daarom zijn in artikel 33 van de Rft 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 normen. Deze normen dienen ook te worden verankerd in de eigen wetgeving van de landen.'²²

De Rft vloeide voort uit de afspraken over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw.

De Rft regelt onder meer:

- de instelling van het College financieel toezicht (Cft);
- de taken en bevoegdheden van het Cft;
- de bevoegdheden van de Rijksministerraad (RMR);
- de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan;
- de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
- de sanering van de schulden van de landen;
- de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden;
- de verbetering van het financieel beheer;
- de mogelijkheden om af te wijken van de normen;

²⁰ Slotverklaring (2006).

²¹ Ten tijde van de Slotverklaring was voorzien dat de in te stellen toezichthouder zowel een toezichthoudende als een kredietverstrekker zou hebben: 'Curaçao en Sint Maarten mogen alleen lenen bij of door tussenkomst van de nieuw op te richten instelling. Deze instelling houdt toezicht op naleving van de hierboven gestelde financiële normen en verstrekt, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, leningen aan Curaçao en Sint Maarten.' (Slotverklaring, 2006).

²² Memorie van Toelichting bij de Rijkswet financieel toezicht.

- o de mogelijkheden voor beroep tegen een koninklijk besluit;
- o de evaluatie van de wet en de besluitvorming over beëindiging van het financieel toezicht.

Tabel 4 Samenvatting van de Rijkswet financieel toezicht.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
4	Taken van het College financieel toezicht	<p>De taken van het college zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toezicht houden op de normen in artikel 15 van de Rft. • Toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor het aangaan van leningen. • Rapporteren aan en adviseren van de ministers van Financiën, de parlementen en de regeringen van Curaçao en Sint Maarten evenals de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van de minister van BZK. <p>Het college brengt regelmatig verslag uit van zijn werkzaamheden en de minister van BZK kan beleidsregels vaststellen en aanwijzingen geven aan het College ten aanzien van voornoemde taken.</p>
8	Informatie	De landen moeten het college alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor de uitoefening van taken en verlenen te allen tijde toegang tot en inzage in administraties, documenten en informatiedragers.
11	Advies bij begroting	Het college adviseert binnen veertien dagen na verzoek van de regering van een land op een ontwerp-begroting of ontwerpverordening tot wijziging van een begroting. Het college kan ook ongevraagd advies geven.
12	Advies aan de regering	Wanneer het college van oordeel is dat een vastgestelde (wijziging tot een) begroting niet (geheel) voldoet aan de normen in artikel 15, dan brengt het college binnen veertien dagen advies uit met aanbevelingen hoe de begroting in overeenstemming kan worden gebracht met de normen. De regering dient binnen veertien dagen aan te geven hoe met die aanbevelingen rekening wordt gehouden.
13	Aanwijzing 1	Wanneer naar het oordeel van het college sprake blijft van een begroting die niet (geheel) voldoet aan de normen in artikel 15, dan bericht het college de Rijksministerraad daarover, door tussenkomst van de minister van BZK. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering om de begroting zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de normen in artikel 15. Een aanwijzing geschiedt bij Koninklijk Besluit.
14	Aanwijzing 2	Wanneer het college op 15 december nog geen vastgestelde begroting heeft ontvangen, en daar ook geen uitzicht op is, dan bericht het college de Rijksministerraad daarover. Dit bericht kan vergezeld gaan van een gemotiveerd advies tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering om de begroting alsnog aan het college voor te leggen.
15	Normen	<p>De begroting dient te voldoen aan de volgende financiële normen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De begrote uitgaven op de gewone dienst worden gedekt met de begrote inkomsten. • De begrote uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt met de begrote inkomsten rekening houdend met de opbrengsten van geldleningen. • De rentelastnorm wordt niet overschreden. <p>Bij de beoordeling van de normen wordt betrokken of in de begroting alle verwachte uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen, of deze toereikend zijn toegelicht en of de begroting voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid en een uiteenzetting geeft van de financiële toestand van het land.</p>
16	Geldleningen	<ul style="list-style-type: none"> • Bij voornemens tot het aantrekken van geldleningen beoordeelt het college of wordt voldaan aan de normen in artikel 15 en of wordt voldaan aan de afspraken over de verbeteringen van het financieel beheer, voor zover deze betrekking hebben op het aantrekken van leningen. • Nederland heeft een lopende inschrijving op geldleningen van de landen voor het gevraagde te lenen bedrag, tegen het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen met de desbetreffende looptijd. • De regeringen van de landen informeren het college over voornemens tot het aantrekken van onderhandse geldleningen en over de voorwaarden van de aangeboden leningen. Het college adviseert daaromtrent op basis van een vergelijking van de voorwaarden. Indien de regering afwijkt van dat advies, kan het college de Rijksministerraad daarover berichten en daarbij adviseren tot het geven van een aanwijzing. De Rijksministerraad kan een aanwijzing geven aan de regering met betrekking tot het aangaan van de onderhandse geldlening.
18	Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • De regeringen zenden uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage aan het college en aan de parlementen. • Indien de uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal een tekort op de gewone dienst of overschrijding van de rentelastnorm laat zien, dan wordt daarin aangegeven welke maatregelen worden voorgenomen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding. Ook als de vastgestelde jaarrekening een tekort op de gewone dienst of overschrijding van de rentelastnorm laat zien, dan bevat de jaarrekening de maatregelen ter compensatie van het tekort, respectievelijk de overschrijding.
19	Financieel beheer	De regeringen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het college over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. Het college kan daarover aanbevelingen doen, rekening houdend met de bevindingen van de accountant en de Algemene Rekenkamers van de landen.
23	Collectieve sector	De minister van BZK en de regeringen van de landen wijzen iedere twee jaar, na advies van het CBS van de landen i.s.m. het CBS van Nederland, aan welke rechtspersonen tot de collectieve sector behoren. De regering rapporteert jaarlijks voor 1 april aan het college over de voorlopige jaarcijfers over het voorgaande kalenderjaar van de collectieve sector.

Artikel	Onderwerp	Omschrijving
25	Buitengewone gebeurtenissen	Indien nodig in verband met herstel van schade door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan de regering in overeenstemming met een beslissing van Rijksministerraad besluiten af te wijken van de normen in artikel 15.
26	Beroep	De regeringen kunnen binnen 30 dagen na het besluit tot het geven van een aanwijzing door de Rijksministerraad beroep aantekenen. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep.
31	Nederlandse begroting	Nederlanden saneert de per 31 december 2005 bestaande schulden van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, met inbegrip van de herfinanciering van die schulden en de financiering van de rente op die schulden, tot het niveau van de voor het jaar 2005 geldende rentelastnorm en de betalingsachterstanden per 31 december 2005.
33	Evaluatie en beëindiging	De Rijksministerraad beslist vijf jaar na de inwerkingtreding van de Rft, en daarna iedere drie jaar, of en wanneer (een van) de landen een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer hoeft na te komen. Een dergelijk besluit wordt genomen op basis van advies van een evaluatiecommissie, waarvan de Rijksministerraad gemotiveerd op gronden ontleend aan de normen in artikel 15 kan afwijken. Het advies van de evaluatiecommissie bevat onder meer: <ul style="list-style-type: none"> • Een oordeel over de vraag of de landen structureel voldoen aan de normen in artikel 15;²³ • Een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan; • Een oordeel of de toepassing van de normen in artikel 15 zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen; • Indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van de Rft nodig is, aanbevelingen over maatregelen die bevorderen dat de landen aan de normen kunnen voldoen;

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

- **A.4** Met de Rft in 2010 is het **College financieel toezicht (Cft)** ingesteld. Het college bestaat uit vier leden waaronder een voorzitter. De leden worden benoemd door de Rijksministerraad. Het college wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door een secretaris en secretariaatsmedewerkers. Het secretariaat ondersteunt tevens het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het College Aruba financieel toezicht. De kosten van het Cft worden gedragen door Nederland.

Tabel 5 Begroting en realisatie kosten Colleges financieel toezicht (waaronder Cft Curaçao en Sint Maarten) 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.

B. Activiteiten

- **B.1** In vervolg op de Slotverklaring van 2006 is in **bestuurlijke akkoorden** en door **ambtelijke werkgroepen** nadere invulling gegeven aan de vormgeving van het financieel toezicht. Dit mondde uit in het Besluit financieel toezicht van 2008 en de Rft van 2010.
- **B.2** Centraal in de doelstellingen van de Rft staan de implementatieplannen ter verbetering van het **financieel beheer** van de landen die zijn opgesteld in 2006 en de uitvoering die daaraan sindsdien is gegeven. Financieel beheer heeft betrekking op de begrotings- en verantwoordingscyclus. De implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer bevatten gedetailleerde plannings- en begrotingen van middelen en mensen benodigd voor de uitvoering en de realisatie van activiteiten. Deze implementatieplannen zijn gericht op:
 - Het inlopen van achterstanden in het opstellen van de jaarrekeningen van de landen en het opstellen van een startbalans;
 - Het opstellen van realistische en financierbare begrotingen;
 - Het inrichten van een begrotings- en verplichtingenadministratie;
 - Het versterken van de financiële functie;
 - Het opstellen van meerjarenbeleidsplannen en meerjarencijfers;
 - Het opleggen en innen van achterstallige belastingen;
 - Het versterken van de organisatie van het belastingapparaat (belastingdienst);
 - Het aanbrengen van een duidelijke rolverdeling tussen politiek en ambtelijk apparaat en een scheiding tussen beleid en uitvoering;
 - Het opstellen van een *corporate governance code* voor overheids-nv's, stichtingen en fondsen.

In de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat de verbeteringen in het financieel beheer 'op de kortst mogelijke termijn' zouden worden geïmplementeerd. Sinds het opstellen van de

²³ Volgens de Rft voldoet een land structureel aan de normen als het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd.

implementatieplannen zijn door landen, het Cft en Nederland activiteiten ondernomen gericht op de realisatie van deze plannen.

- **B.3** Uit de Rft vloeit voort dat het **Cft** geregeld gevraagde en ongevraagde **adviezen** verstrekt aan de landen met betrekking tot de begrotingen, het financieel beheer, voornemens tot het aantrekken van leningen, en anderszins. Deze adviezen kunnen aanleiding zijn tot **reacties** en het aanpassen van begrotingen, beleidsplannen en processen door de **landen**.
- **B.4** Er zijn in de Rft verschillende omstandigheden gedefinieerd die aanleiding kunnen zijn voor verzending door het Cft van een bericht aan de Rijksministerraad. Dit bericht kan al dan niet gepaard gaan met een advies tot het geven van een aanwijzing. Daarnaast verstrekt het Cft **informatie en adviezen aan de Rijksministerraad**. Adviezen en berichten aan de Rijksministerraad vinden plaats door tussenkomst van de minister van BZK. Op basis hiervan kan de Rijksministerraad een aanwijzing geven aan de regeringen van de landen.²⁴
- **B.5** Naast de interactie tussen het Cft en de landen zoals die voortvloeit uit de bepalingen in de Rft, **werken het Cft, de landen en het ministerie van BZK samen** om de doelstellingen van de Rft en bredere financiële en economische doelstellingen te realiseren.
- **B.6** Er worden door de Rijksministerraad commissies ingesteld die **evaluaties** uitvoeren van de Rft en daarover rapporteren en adviseren aan de Rijksministerraad.²⁵ Deze evaluaties zien toe op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft. De evaluaties dienen ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking en beëindiging van het toezicht.

C. Output

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

- **C.1** De landen voldoen aan de **financiële normen** in artikel 15 van de Rft:
 - Een sluitende gewone dienst van de begroting;
 - Een sluitende kapitaaldienst van de begroting rekening houdend met geldleningen;
 - Geen overschrijding van de rentelastnorm;
 - De begrotingen zijn volledig, toereikend, ordelijk en controleerbaar.
- **C.2** Wanneer uit de uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal over de begroting, en/of uit de vastgestelde jaarrekening, blijkt dat er sprake is van een tekort op de gewone dienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, dan dient de regering van het betreffende land aan te geven welke maatregelen worden getroffen ter **compensatie** de tekorten of overschrijdingen.
- **C.3** Nederland schrijft in op **geldleningen** op basis van advies van het Cft. Bij dit advies beoordeelt het Cft of wordt voldaan aan de normen in artikel 15 en aan de afspraken over verbetering van het financieel beheer, voor zover deze laatste betrekking hebben op het aantrekken van leningen.
- **C.4** De **uitvoering** van de begroting wordt tijdig en adequaat **verantwoord**.
- **C.5** Er is sprake van een **verbeterd financieel beheer** conform de implementatieplannen (plannen van aanpak voor verbetering van het financieel beheer).

D. Outcome

- **D.1** Het centrale beoogde maatschappelijke effect van de Rft is dat de **instituties en bestuurlijke werkwijze** in Curaçao en Sint Maarten het **financieel toezicht** zoals geregeld in de Rft (gedeeltelijk) **overbodig** maken.
- **D.2** Samenhangend met dit centrale beoogde maatschappelijke effect is de doelstelling zoals geformuleerd in de bestuurlijke akkoorden dat borging van financieel toezicht nodig is om de **financiële huishouding** van de landen **blijvend op orde** te krijgen ter **voorkoming van nieuwe financiële problemen**, te zorgen voor **deugdelijk begrotingsbeleid** en een **ordentelijk financieel beheer**.

E. Impact

Uit de documentatie kunnen verschillende beoogde langetermijnevolgen worden afgeleid, die waren voorzien met de schuldsanering.

²⁴ Het Cft heeft vier keer aan de Rijksministerraad een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing, waarvan tweemaal aan Curaçao (in 2012 en 2019) en tweemaal aan Sint Maarten (in 2015 en 2017). De twee adviezen voor Curaçao en het advies van 2015 voor Sint Maarten leidden tot een aanwijzing, het advies voor Sint Maarten van 2017 niet. De Rijksministerraad heeft in 2019 besloten de aanwijzing aan Sint Maarten te verlengen. Curaçao tekende Kroonberoep aan tegen de aanwijzingen van 2012 en 2019. Dit leidde tot wijzigingen van de aanwijzingen. In 2015 had Curaçao volledig aan de aanwijzing van 2012 voldaan (bron: halfjaarrapportage Cft Curaçao en Sint Maarten: januari 2015 – juni 2015). De aanwijzing van 2019 wordt nog wel als toetsingskader gebruikt door het Cft.

²⁵ Een samenvatting van de resultaten van deze evaluaties is gegeven in de paragraaf 'Eerdere evaluaties' aan het einde van dit hoofdstuk.

- **E.1** Ten eerste dat met de Rft, in samenhang met de schuldsanering en met hervormingen op sociaaleconomisch terrein, er sprake dient te zijn van **houdbare overheidsfinanciën**.²⁶
- **E.2** Een tweede beoogd langetermijngevolg van de Rft dat kan worden afgeleid uit de documentatie is **structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling**. Deze structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling wordt bereikt doordat gezonde overheidsfinanciën ervoor zorgen dat beide landen voldoende middelen beschikbaar hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs.²⁷
- **E.3** Een derde beoogd langetermijngevolg van de Rft dat kan worden afgeleid uit de documentatie is het **bevorderen van de autonomie** van Curaçao en Sint Maarten.

2.3 Eerdere evaluaties

Er hebben in het kader van artikel 33 van de Rft drie evaluaties plaatsgevonden, in 2015, in 2018 en in 2021.²⁸ De evaluaties zien toe op de vraag of de landen voldoen aan de normen in artikel 15 van de Rft en dienen ter voorbereiding van beslissingen door de Rijksministerraad inzake voortzetting, beperking of beëindiging van het toezicht.

Evaluatie Rft 2015

De eerste evaluatie vond plaats in 2015 en betrof de jaren 2010 tot en met 2014. In deze evaluatie oordeelde de evaluatiecommissie dat Curaçao en Sint Maarten in deze vijf achtereenvolgende jaren niet hebben voldaan aan de normen in artikel 15 en dat er voor de Rijksministerraad geen aanleiding was om te besluiten dat de landen een of meer verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven na te komen. Daarbij werd voorts geconcludeerd dat er geen omstandigheden waren die niet aan Curaçao en Sint Maarten te wijten waren en die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan in de betreffende periode.

De evaluatiecommissie benoemde als een mogelijke, strikte interpretatie van de normen van artikel 15 dat deze alleen gelden voor de vastgestelde begroting aan het begin van het begrotingsjaar. Toch was de commissie van mening dat de landen zich ook gedurende het begrotingsjaar zouden moeten houden aan de normen van artikel 15. Naast het financieel beheer zouden dus ook de begrotingsuitvoering en -verantwoording meegewogen moeten worden. Hiervoor kan dus pas aan de norm getoetst worden als het volledige begrotingsjaar is afgerond.

Volgens de commissie staan de normen uit artikel 15 namelijk niet op zichzelf, maar zijn ze ingebed in de gehele begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording. Tijdens de uitvoering kan dus blijken dat de begroting niet meer aan de normen voldoet. Bij goed financieel beheer zou volgens de evaluatiecommissie de begrotingsuitvoering sluitend blijven door tussentijds bij te sturen. Aanbevolen werd onder meer:

- richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen waarmee de landen gericht naar het perspectief toewerken dat het toezicht op basis van de Rft beëindigd kan worden;
- te investeren in een model waarin Curaçao en Sint Maarten hun eigen bestaande instituties, aangevuld met mogelijke nieuwe instituties, zodanig versterken dat ook die beschikken over zekere dwingende bevoegdheden;
- de verschillende trajecten ter versterking van het financieel beheer ook na 2015 met kracht voor te zetten;
- een aan de schuldquote gerelateerde norm voor het bepalen van de leningenruimte te introduceren in de eigen regelgeving van de landen en hierop de eigen instituties te laten toezien;
- de volgende evaluatie na drie jaar te laten plaatsvinden.

Naar aanleiding van de evaluatie in 2015 besloot de Rijksministerraad het advies van de evaluatiecommissie over te nemen. Dit betekende dat voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015 alle verplichtingen die volgen uit de Rft, van toepassing bleven. Ook besloot de Rijksministerraad om de aanbevelingen die zijn gedaan in gezamenlijkheid met de landen uit te werken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou daartoe het initiatief nemen met het streven om begin 2016 de resultaten ter besluitvorming voor te leggen aan de Rijksministerraad.

²⁶ Wat houdbare overheidsfinanciën zijn, is niet gedefinieerd. In het empirische deel van deze evaluatie wordt het begrip houdbare overheidsfinanciën – mede op basis van relevante literatuur en gesprekken met deskundigen – gedefinieerd.

²⁷ Uit de beleidstheorie blijkt dat werd gesproken over investeringen, waar het zowel investeringen als consumptieve uitgaven op deze terreinen betreft.

²⁸ Dit betreft de evaluaties waarop onderdeel B.6 van de beleidstheorie betrekking heeft.

Evaluatie Rft 2018

De tweede evaluatie vond plaats in 2018 en betrof de jaren 2015 tot en met 2017. In deze evaluatie constateerde de evaluatiecommissie dat Sint Maarten en Curaçao in de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2015 tot en met 2017 niet hebben voldaan aan de normen uit de Rft. De evaluatiecommissie oordeelde dat het financieel toezicht voor beide landen moest worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen op grond van de Rft zou worden opgeheven. Hierbij werd geconstateerd dat voor Sint Maarten sprake was van bijzondere omstandigheden (orkaan Irma) waardoor het Sint Maarten in 2017 en 2018 toegeestaan was om af te wijken van de normen.

Ook bij deze evaluatie interpreteerde de commissie de normen van artikel 15 zo dat ze niet alleen gelden voor de vastgestelde begroting aan het begin van het jaar, maar voor de hele begrotings- en jaarrekeningencyclus. De door de commissie genoemde reden was dat de normen niet op zichzelf staan maar samen met financieel beheer onderdeel zijn van de gehele cyclus, inclusief uitvoering en verantwoording. Dit koppelt de evaluatiecommissie aan het tweede en derde lid van artikel 15. Aangezien de normen van artikel 15 ook op de uitvoering en realisatie van toepassing zouden zijn, kan het dus zijn dat de begroting gedurende het jaar niet meer voldoet.

De evaluatiecommissie concludeerde dat de meeste aanbevelingen die uit de evaluatie van 2015 volgden, niet of ten dele waren opgevolgd en deed zelf onder meer de volgende aanbevelingen:

- laat de volgende evaluatie overeenkomstig artikel 33 van de Rft binnen drie jaar plaatsvinden;
- verhelder en versterk de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het financieel beheer van de landen;
- verbeter de invulling van de werkrelatie tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft;
- benader financieel beheer meer in relatie tot houdbare overheidsfinanciën en sociaaleconomische ontwikkeling;
- bespreek op bestuurlijk niveau welke facilitering Curaçao en Sint Maarten nodig hebben om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

Op basis van het advies van de evaluatiecommissie besloot de Rijksministerraad tot voortzetting van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten.

Evaluatie Rft 2021

De derde evaluatie vond plaats in 2021 en betrof de jaren 2018 tot en met 2020. De evaluatiecommissie oordeelde – evenals de voorgaande evaluatiecommissies – dat Sint Maarten en Curaçao voor de drie opeenvolgende begrotingsjaren 2018 tot en met 2020 niet hadden voldaan aan de normen in de Rft. Daarbij werd geconstateerd dat dit deels is toe te schrijven aan bijzondere omstandigheden in beide landen in de desbetreffende jaren (orkaan Irma, sluiting van de grens met Venezuela, sluiting van de raffinaderij en Covid-19), die de landen niet kunnen worden aangerekend. Desondanks oordeelde de commissie op grond van de Rft dat het financieel toezicht voor beide landen diende te worden voortgezet en dat het niet gerechtvaardigd was dat een of meerdere verplichtingen in de Rft zouden worden opgeheven.

Opnieuw was de evaluatiecommissie van mening dat de normen van artikel 15 op de gehele begrotings- en jaarrekeningcyclus betrekking hebben. De reden voor deze conclusie was dat het Cft de normen van artikel 15, conform artikel 12 van de Rft, ook toepast op begrotingswijzigingen. Deze wijzigingen zijn in de praktijk gebaseerd op de uitvoering en realisaties. Opnieuw benadrukte de commissie bovendien de samenhang tussen de normen en het financieel beheer.

In de evaluatie werden drie aanbevelingen gedaan:

- depolitiseer de discussie over het financieel beheer, werk gezamenlijk aan verbetering van het financieel beheer en benut de landspakketten hiertoe;
- organiseer het toezicht zodanig dat een grotere bijdrage geleverd kan worden aan de sociaaleconomische ontwikkeling op lange termijn van de landen;
- neem verdere stappen richting een zakelijke en tegelijkertijd meer ontspannen werkrelatie tussen de besturen, het ambtelijk apparaat en het Cft.

Naar aanleiding van het advies van de evaluatiecommissie besloot de Rijksministerraad om het financieel toezicht voor beide landen in zijn geheel te continueren. In het besluit tot verlenging van het toezicht onderschrijft de Rijksministerraad de eerste aanbeveling. Ten aanzien van de tweede aanbeveling onderschrijft de Rijksministerraad de tekortkomingen van het financieel toezicht langs de normen van de Rft – vooral ten tijde van economische crises – en het belang van een economisch kader voor Sint Maarten en Curaçao met een

langere termijn. De Rijksministerraad zou samen met de landen en andere relevante partijen onderzoeken waar het binnen de geldende wettelijke kaders mogelijk is om belemmeringen voor investeringen te verminderen en daar afspraken over maken. Ten aanzien van de derde aanbeveling geeft de Rijksministerraad aan het Cft als een onafhankelijk toezichthouder te zien en te concluderen dat de relatie tussen het Cft en de landen al is verbeterd.

De Rijksministerraad besloot de volgende evaluatie binnen drie jaar – uiterlijk in 2024 – te laten plaatsvinden.

2.4 Begrotingsnormen: een literatuurscan

*De effectiviteit van normen en toezicht*²⁹

Wettelijke begrotingsnormen zijn relatief nieuw en hun populariteit is snel toegenomen. Begrotingsregels leggen 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 22.³⁰

De literatuur is positief over de combinatie van begrotingsregels en onafhankelijke toezichthouders. Het hebben van begrotingsregels werkt prudent begrotingsbeleid in de hand.³¹ Een panelanalyse van microstaten wijst uit dat het hebben van begrotingsregels significant samenhangt met hogere primaire saldi.³² 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. Deze betreffen vaak macro-economische stabiliteit, het beheersen van de schuldquote, en het voorkomen van een 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 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.³³ 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 naar buiten de centrale overheid worden verplaatst en zo buiten de werking 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

²⁹ 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).

³⁰ Valencia en Ulloa-Suarez (2022).

³¹ Bergman et al. (2016).

³² Okwuokei (2014).

³³ Milesi-Ferretti (2004); Gootjes en de Haan (2022).

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.³⁴

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.

³⁴ 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 gerealiseerd en worden in de empirische toetsing niet herhaald.

3.1 Curaçao

Output

C.1: Realisatie begrotingsnormen³⁵

Deze paragraaf gaat na of Curaçao aan de financiële normen van artikel 15 in de Rft heeft voldaan. Er volgen gegevens over de begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst en informatie over de rentelastnorm. De vastgestelde begrotingen van Curaçao voldeden formeel aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15 eerste lid. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. Aan de kwalitatieve normen van artikel 15 voldeed Curaçao beperkt: aan de normen uit lid twee voldeed Curaçao niet, aan de normen uit lid drie voldeed Curaçao sommige jaren wel. Andere jaren was dat onbekend.

Tabel 6 Saldo gewone dienst en kapitaaldienst van de vastgestelde begroting van Curaçao, 2011-2023 (mln. ANG)

Begroting	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo gewone dienst	51	44	0,0	0,0	127	0,0	0,0	0,0	0	-625 ³⁶	-822	-162	0,0
Saldo kapitaaldienst	-51	162	0,0	0,0	-127	0,0	0,0	0,0	69	0,0	822	162	0,0

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- **Drie begrote tekorten gewone dienst:** In de jaren 2020-2022 begrootte Curaçao een tekort op de gewone dienst. Voor deze begrotingsjaren 2020, 2021 en 2022 kreeg Curaçao toestemming van de Rijksministerraad om op basis van artikel 25 af te wijken van de centrale begrotingsnorm.³⁷ Dit had te maken met de uitbraak van de coronacrisis in 2020. In 2020 en 2021 stonden er begrote overschotten op de kapitaaldienst tegenover de begrote tekorten op de gewone dienst. Curaçao neemt namelijk ook leningen ter dekking van tekorten op de gewone dienst op onder de kapitaaldienst.³⁸
- **Twee begrote tekorten kapitaaldienst:** Op de kapitaaldienst was er sprake van begrote tekorten in de jaren 2011 en 2015. Tegenover de tekorten voor deze jaren stonden even grote begrote overschotten op de gewone dienst.
- **Normen gelden ook voor wijzigingen:** De normen hebben niet alleen betrekking op de vastgestelde begrotingen aan het begin van het begrotingsjaar, maar ook op de vastgestelde verordeningen tot wijziging van de begroting. De toetsing van punt C.2 van de beleidstheorie vergelijkt de vastgestelde begrotingen met de realisaties. Deze vergelijking is ook relevant voor de vraag of de begrotingswijzigingen aan de normen voldeden. De begrotingswijzigingen worden doorgaans namelijk vastgesteld tussen de vaststelling van de aanvankelijke begroting en de uiteindelijke verantwoording van de jaarcijfers in.
- **Beperkt voldaan aan kwalitatieve normen:** De begrotingen voldoen beperkt aan de normen in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) van artikel 15. Volgens de laatste twee rapporten van de evaluatiecommissies van de Rft voldeed Curaçao aan het derde lid (2015-2017) of was dat onbekend (2018-2020). Aan het tweede lid voldeed Curaçao van 2015 tot en met 2020 volgens de laatste twee evaluatiecommissies niet. De begrotingen zijn daarnaast veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen.

³⁵ C.1: Realisatie normen Rft (artikel 15):

- Sluitende begroting gewone dienst (ex artikel 25);
- Sluitende begroting kapitaaldienst, rekening houdend met geldleningen;
- Rentelastnorm wordt niet overschreden.

³⁶ De vastgestelde begroting die hier gebruikt is, dateert van september 2020. Curaçao had over 2020 eerder een vastgestelde begroting toegestuurd, maar deze voldeed niet. Zie Cft 202000125 en Cft 202100016.

³⁷ Cft 202100016.

³⁸ Zie bijvoorbeeld het advies van het Cft bij de vastgestelde begroting 2022 (Cft 202200023).

- **Normen zijn haalbaar, maar worden meestal niet gerealiseerd:** Betrokkenen geven aan dat de financiële normen in de Rft over het algemeen haalbaar zijn, maar dat politieke besluitvorming vaak leidt tot afwijkingen van de normen (en van de begrotingen). Zo wordt er vaak een sluitende gewone dienst begroot waarin ambtelijk ook rekening wordt gehouden met een post onvoorzien. Vervolgens sneuvelen posten onvoorzien in het politieke proces om meer bestedingsruimte te creëren op de begroting.
- **Behoeftte aan nadere omschrijving artikel 25:** Het aanwijzingstraject waarmee Curaçao in 2019 te maken had, maakte duidelijk dat er verschillende interpretaties zijn van artikel 25 van de Rft.³⁹ Betrokkenen en deskundigen geven aan dat er behoefte bestaat aan een nadere omschrijving van wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden.

Tabel 7 Vergelijking tussen begrote rentelasten en rentelastnorm Curaçao.

Bedragen (mln. ANG)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begrote rentelasten	71	51	52	56	71	67	68	67	69	-*	65	71	71
Rentelastnorm	-*	109	-*	✓	✓	✓	118	-*	-*	✓	✓	141	-*

*: Geen gegevens beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- **Rentelastnorm geen knelpunt:** Voor de jaren waarover data beschikbaar is (2012, 2017 en 2022) lagen de rentelasten meer dan 40 procent lager dan de rentelastnorm. In 2014 tot 2016 en in 2020 en 2021 noemt het Cft niet de hoogte van de rentelastnorm, maar wel dat de rentelastnorm niet overschreden is.
- **Meeste jaren betrekking op collectieve sector:** De rentelastnorm geldt voor de collectieve sector en de cijfers uit bovenstaande tabel hebben daar voor de meeste jaren ook betrekking op. De begrote rentelasten voor 2011, 2013, 2014 en 2015 zijn afkomstig uit begrotingen waarbij 'sector overheid' vermeld staat. De rentelasten uit 2012, 2016 en 2017 zijn afkomstig uit publicaties die deze rentelasten koppelen aan de rentelastnorm. De rentelasten uit 2018 zijn afkomstig uit een begroting voor de geconsolideerde overheid. Alleen van de rentelasten vanaf 2019 is niet duidelijk of ze betrekking hebben op het land of op de collectieve sector.

C.2: Tekortcompensatie⁴⁰

Curaçao begrootte van 2011 tot en met 2019 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Curaçao de meeste van die jaren echter tekorten. In 2020 tot en met 2022 begrootte Curaçao tekorten op de gewone dienst, maar de realisaties vielen in 2021 en 2022 gunstiger uit dan begroot.

Curaçao realiseerde tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten. Hoewel het cumulatieve tekort tussen 2012 en 2016 afnam, realiseerde Curaçao daarna weer voornamelijk tekorten. Het grootste gedeelte van het cumulatieve tekort bestaat uit de tekorten tijdens de coronacrisis. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of Curaçao de tijdens de coronacrisis gerealiseerde tekorten moet compenseren.

Tabel 8 Een overzicht van het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde gewone dienst voor Curaçao (realisatie minus begroting), inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Realisatie												
Baten	1.576,7	1.670,4	1.702,4	1.636,7	1.733,1	1.718,0	1.634,7	1.652,4	1.624,9	1.428,5	1.502,0	1.552,7
Lasten	1.743,0	1.743,5	1.581,5	1.594,3	1.720,7	1.702,1	1.751,5	1.710,9	1.669,2	2.147,4	1.864,7	1.529,2
Saldo	-166,3	-73,1	120,9	42,4	12,4	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-718,9	-362,7	23,5
Begroting												
Baten	1.717,7	1.723,4	1.618,2	1.695,4	1.841,8	2.499,5	2.518,8	2.506,0	1.696,9	1.349,0	1.352,0	1.550,5
Lasten	1.667,0	1.679,2	1.618,2	1.695,4	1.714,4	2.499,5	2.518,8	2.506,0	1.696,9	1.974,0	2.174,0	1.712,5
Saldo	50,8	44,2	0,0	0,0	127,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-625,0	-822,0	-162,0
Vershil												
Baten	-141,0	-53,0	84,2	-58,7	-108,7	-781,5	-884,1	-853,6	-72,0	79,5	150,0	2,2
Lasten	76,0	64,3	-36,7	-101,1	6,3	-797,4	-767,3	-795,1	-27,7	173,4	-309,3	-183,3
Saldo	-217,1	-117,3	120,9	42,4	-115,0	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-93,9	459,3	185,5

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Ministerie van Financiën Curaçao (2011-2022); vastgestelde begroting Curaçao (2011-2016, 2022), de ontwerp-begroting (2018) en het advies bij de vastgestelde begroting 2017 Curaçao van het Cft.

- **Toelichting tabelsegment 'verschil':** De bovenstaande tabel rapporteert de verschillen tussen respectievelijk de begrote en gerealiseerde gewone dienst. De onderste sectie getiteld 'verschil' rapporteert

³⁹ Artikel 25, lid 1 van de Rft: 'Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan het bestuur in overeenstemming met een beslissing daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk, besluiten af te wijken van de normen, genoemd in artikel 15.'

⁴⁰ C.2: Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd.

een negatief getal wanneer de gerealiseerde baten lager uitvallen dan de begrote baten en representeert dus ook een nadelig resultaat. Een negatief getal onder 'lasten' betekent dan een voordelig resultaat, er is immers minder uitgegeven dan begroot. Tot slot betekent een positief saldo dat er een voordelig resultaat is geboekt, het saldo is immers positiever uitgevallen dan begroot en vice versa.

- **Tot corona vallen realisaties vaker tegen dan mee:** In de jaren voorafgaand aan de coronacrisis waren de realisaties vaak minder gunstig dan de begrotingen. In zes van de negen begrotingsjaren van 2011 tot 2019 viel de realisatie tegen, en in drie van de jaren viel de realisatie mee. In de zes jaren met tegenvallende saldi in de periode 2011-2019 vielen steeds de baten lager uit dan begroot. De lasten vielen deze jaren soms lager en soms hoger uit dan begroot. Voor 2016 tot 2018 is de vergelijking echter moeilijk te maken omdat de begroting toen op de bredere collectieve sector betrekking had.
- **Verschillen 2020-2022 maskeren realiteit:** De post-coronajaren 2021 en 2022 kennen grote (positieve) verschillen. In deze jaren worden er grote verliezen op de gewone dienst begroot, met name in 2021 waar een verlies van ANG 822 miljoen begroot wordt, terwijl deze in de realiteit minder negatief uitvallen. Hierdoor ontstaat een groot positief verschil. Nog steeds zijn er echter gerealiseerde tekorten in deze jaren. In het coronajaar 2020 is het gerealiseerde tekort juist groter dan het begrote tekort. Uit de reacties van het Cft op de vierde uitvoeringsrapportages van 2020, 2021 en 2022 blijkt dat de Rijksministerraad Curaçao tekorten toestond van ANG 685 miljoen (2020)⁴¹, ANG 488 miljoen (2021)⁴² en ANG 4 miljoen (2022)⁴³.
- **Verschillen in bepaalde jaren door externe factoren:** De verschillen tussen begrote en gerealiseerde saldi kunnen zowel het gevolg zijn van het financiële beheer als van externe omstandigheden. In 2017 speelde de lening van ANG 33,5 miljoen aan luchtvaartmaatschappij Insel Air bijvoorbeeld een rol. In 2021 en 2022 was het - vooraf onzekere - economische herstel medeverantwoordelijk voor hoger uitvallende belastingbaten.

Tabel 9 Saldi op de gewone dienst van Curaçao van 2010 tot 2022 en cumulatieve tekorten (mln. ANG).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo gewone dienst	-51	-166	-73	121	42	12	16	-117	-59	-44	-719	-363	24
Cumulatieve tekorten	51	217	290	170	127	115	99	216	274	318	1037	1400	1377

Bron: bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data.

- **In 2016 cumulatieve tekorten beperkt:** In 2016 bedroegen de cumulatieve tekorten op de gewone dienst ANG 99 miljoen. Hiermee was het cumulatieve tekort dat in 2012 nog ANG 290 miljoen was, voor het grootste deel gecompenseerd. In 2012 kreeg Curaçao een aanwijzing, onder meer om ANG 98 miljoen aan tekorten te compenseren uit 2010 en 2011. Na het Kroonberoep door Curaçao werd dit verminderd naar ANG 55 miljoen. In 2015 meldde het Cft dat Curaçao aan de compensatie uit de aanwijzing had voldaan.⁴⁴
- **Vanaf 2017 een stijgend cumulatief tekort, voornamelijk in 2020:** Vanaf 2017 realiseert Curaçao weer tekorten. Hierdoor loopt het cumulatieve tekort op, dat in 2019 boven het cumulatieve tekort van 2012 is gestegen. Door de coronacrisis realiseert Curaçao de grootste tekorten tot dan toe. Daardoor zou Curaçao na 2021 ANG 1,4 miljard aan tekorten moeten compenseren. In 2022 daalde het cumulatieve tekort met ANG 24 miljoen.
- **Tekortcompensatie bijhouden via egalisatiereserve:** De Rijksministerraad heeft de landen in 2012 verzocht de gerealiseerde tekorten en overschotten af te trekken van, dan wel toe te voegen aan een egalisatiereserve. Deze egalisatiereserve binnen het eigen vermogen is positief als er netto overschotten zijn gerealiseerd.
- **Onenigheid over tekortcompensatie tijdens corona:** Betrokkenen en deskundigen hebben verschillende meningen over de vraag of Curaçao de tekorten die ontstonden tijdens de coronacrisis zou moeten compenseren. Een aangedragen argument waarom dat niet zou hoeven, is dat deze tekorten toegestaan waren volgens artikel 25 van de Rft. Curaçao zou de tekorten volgens anderen toch moeten compenseren, omdat de bepalingen in de Rft over tekortcompensatie geen onderscheid maken tussen wel of niet toegestane tekorten.

⁴¹ Cft 202100016.

⁴² Cft 202200008.

⁴³ Cft 202300029.

⁴⁴ Halfjaarrapportage College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten: januari 2015 - juni 2015.

C.3: Lopende inschrijving⁴⁵

De lopende inschrijving door Nederland wordt getoetst aan de hand van de leningen die Curaçao heeft afgesloten sinds de staatkundige hervormingen. Het voordeel van de lopende inschrijving wordt vervolgens beschreven via het rentepercentage dat Curaçao betaalt. Er zijn acht jaren waarin Nederland leningen verstrekte aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Door de lopende inschrijving betaalt Curaçao een lagere rente dan andere landen in de regio. Wel zijn de liquiditeitsleningen tegen een rente van 5,1 procent in plaats van 3,2 procent geherfinancierd, waarmee Nederland volgens een bepaalde interpretatie van de Rft in strijd met de rijkswet handelt, zoals hieronder is toegelicht.

Tabel 10 Lopende inschrijving en andere leningen van Curaçao.

Leningen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Curaçao (mln. ANG)	0	0	63	247	279	59	60	0	69	749	414	911
• Nieuwe lening	0	0	63	247	279	59	60	0	69	668	414	0
• Herfinanciering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	82	0	911
Nederland (mln. €):												
lopende inschrijving en leningen	-	-	25	177	147	30	39	0	51	417	254	14

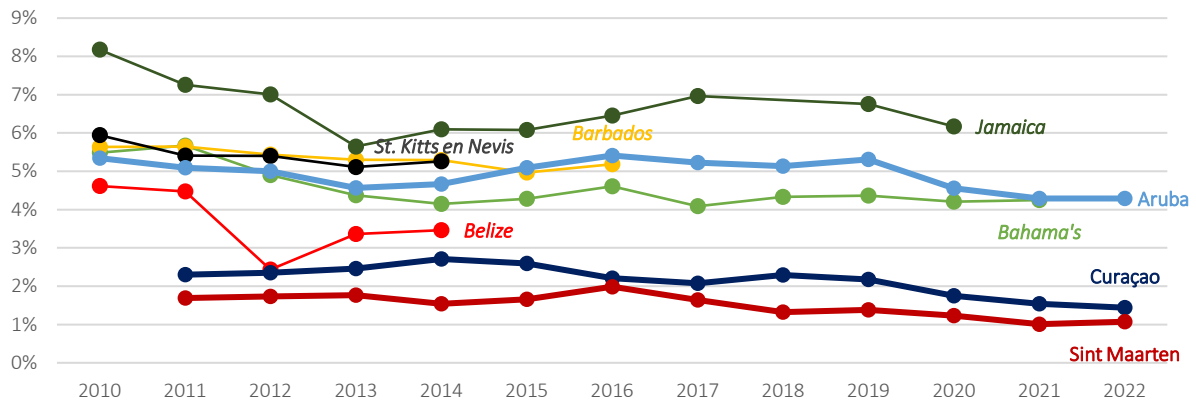
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft, Rijksfinancien.nl en financiële rapportages van Curaçao.

- **Meeste jaren leningen:** Van 2011 tot en met 2022 zijn er negen jaren geweest waarin Nederland de landen (nieuwe) leningen verstrekte via de post 'lopende inschrijving' (tot en met 2015) of 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten' (vanaf 2016). Acht keer was dat (onder andere) aan Curaçao, waarvan twee keer tijdens de coronacrisis. Curaçao is daarnaast in 2020 en 2022 leningen aangegaan door herfinanciering van bestaande leningen.
- **Herfinanciering wel of niet onder de lopende inschrijving:** Volgens een bepaalde interpretatie van de Rft valt de herfinanciering van leningen, ook de herfinanciering van de door Nederland verstrekte coronaleningen, onder de lopende inschrijving van de Rft. Omdat de aflossing van de aflopende schuld een kapitaaluitgave is, kan Curaçao dus de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht houden en tegelijkertijd lenen voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Curaçao echter geherfinancierd tegen een rente van 5,1 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent.⁴⁶ Nederland motiveert dit renteverskil met het argument dat zolang er geen solide akkoord ligt over de oplossing voor Ennia, er een opslag wordt gerekend voor het verhoogde risico dat Nederland op langjarige herfinanciering loopt. Volgens de redenering dat Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering heeft, zou Nederland in strijd met de Rft handelen.
- **Voornamelijk investeringen:** Curaçao ging de leningen van 2013 tot en met 2017 en 2019 aan voor grote investeringsprojecten, zoals het ziekenhuis. In 2020 was de lening liquiditeitssteun en in 2021 betrof het een lening voor liquiditeitssteun en een incidentele lening van ANG 170 miljoen voor de afwikkeling van de Girobank. Hoewel de Rft normen stelt voor leningen en daarmee investeringen zou kunnen beperken, is het lage investeringsniveau op Curaçao niet (volledig) aan de Rft te wijten. Curaçao realiseert in de regel namelijk lagere investeringsuitgaven dan begroot.
- **Voornamelijk bullet-leningen:** Per september 2023 bestaan de schulden van Curaçao voornamelijk uit *bullet*-leningen. Dat zijn leningen die aan het einde van de looptijd in één keer worden afgelost. Curaçao had op dat moment ANG 3,0 miljard aan *bullet*-leningen tegenover ANG 0,6 miljard aan leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen. Curaçao had ANG 0,2 miljard aan andersoortige leningen.

⁴⁵ C.3: Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer.

⁴⁶ Bron: de kamerbrief van 11 oktober 2023 en het bijbehorende nieuwsbericht van 12 oktober 2023 (zie de literatuurlijst).

Figuur 4 Gemiddeld rentepercentage (berekend als rentelasten als % van de staatsschuld) van Curaçao 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 laag in Caribisch perspectief:** Curaçao heeft dankzij de lopende inschrijving van Nederland lagere rentelasten dan veel andere landen in de regio. Curaçao had van 2011 tot en met 2022 steeds rentelasten van 1,4 tot 2,7 procent van de staatsschuld. Voor veel andere landen in de regio is dit percentage minstens 4 procent. Wel heeft Curaçao hogere rentelasten dan Sint Maarten.
- **Draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën, maar verstoort de lokale kapitaalmarkt:** De lopende inschrijving draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën doordat lagere rentes dan de voor Curaçao geldende marktrentes worden betaald. Dit resulteert in financiële ruimte op de begroting die er zonder lopende inschrijving niet zou zijn geweest.⁴⁷ De lopende inschrijving verstoort echter ook de lokale kapitaalmarkt omdat er de facto (nagenoeg) geen mogelijkheid meer bestaat tot beleggen in overheidspapier.

Kredietbeoordeling Curaçao

Tabel 11 Kredietbeoordelingen van Curaçao door Standard & Poor's (de andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Curaçao niet).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Standard & Poor's													
• Long term	A-	A-	A-	A-	A-	A-	A-	A-	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-3	A-3	A-3	A-3

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

S&P geeft Curaçao in 2023 een lange termijn beoordeling van BBB-. Een BBB-beoordeling wordt door S&P beschouwd als een 'investment grade', in tegenstelling tot lagere beoordelingen die als 'speculative grade' doorgaan. Curaçao is daarmee in staat financiële verplichtingen adequaat na te komen, maar heeft wel een overgevoeligheid voor negatieve economische schokken. Het minteken geeft aan dat Curaçao zich aan de onderkant van de BBB-beoordeelde landen bevindt. De andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Curaçao niet.⁴⁸ De lange termijn kredietbeoordelingen van S&P richten zich op het vermogen en de bereidheid van een land om op lange termijn aan alle verplichtingen te voldoen, zowel met een lange als korte looptijd.

S&P geeft Curaçao een korte termijn beoordeling van A-3 in 2023. Een land met een A-3 beoordeling heeft adequate capaciteiten om te voldoen aan financiële verplichtingen, maar met een overgevoeligheid voor negatieve economische schokken en veranderende economische omstandigheden. Tot en met 2019 werd Curaçao beoordeeld met een A-2 beoordeling, die tijdens de coronacrisis verslechterde door hogere tekorten en een hogere schuld(quote).⁴⁹ De korte termijn beoordelingen van S&P richten zich op het vermogen van een land om aan alle korte termijn schulden te kunnen voldoen wanneer deze hun looptijd bereiken.

De kredietbeoordeling van Curaçao is aantal keer bijgesteld. In 2019 werd de beoordeling van Curaçao bijgesteld van A- naar BBB+. S&P gaf aan lagere economische groei en verminderde begrotingsprestaties te verwachten vanwege de onzekerheid over de toekomst van de Islaraffinaderij.⁵⁰ Begin 2020 werd de beoordeling van Curaçao opnieuw bijgesteld naar beneden, naar BBB. Ditmaal waren aanhoudende economische en financiële uitdagingen, trage vooruitgang op het gebied van hervormingen en zwakke begrotingen de oorzaak. Naar aanleiding van de coronacrisis werd aan het einde van 2020 de beoordeling verder naar beneden bijgesteld, naar BBB-.⁵¹

⁴⁷ Zie paragraaf 3.4 voor een kwantitatieve analyse van de effecten van de lopende inschrijving.

⁴⁸ S&P Global Ratings (2023).

⁴⁹ S&P Global Ratings (2023).

⁵⁰ S&P Global Ratings (2019).

⁵¹ S&P Global Ratings (2020).

C.4: Tijdige verantwoording⁵²

Deze sectie toetst de tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting aan de hand van de datums waarop Curaçao de begroting en de vierde uitvoeringsrapportage aan het Cft heeft gestuurd. Curaçao is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest, hoewel meestal minder dan een maand. Curaçao verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat en altijd minder dan een maand te laat. De vastgestelde jaarrekeningen heeft Curaçao altijd te laat aangeleverd. Vanaf 2019 zijn nog geen vastgestelde jaarrekeningen aangeleverd.

Tabel 12 Datum van ontvangst door het Cft van de vastgestelde begroting, de vierde uitvoeringsrapportage (UR)/Financiële Maand Rapportage (FMR) over december en de vastgestelde jaarrekening van Curaçao.

Ontvangst	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	.*	2-2-'12	26-2-'13	9-1-'14	29-12-'14	31-12-'15	13-1-'17	3-1-'18	2-1-'19	15-1-'20	7-1-'21	9-3-'22	23-1-'23
4 ^e UR/FMR	.*	15-2-'13	14-2-'14	24-2-'15	2-3-'16	8-3-'17	15-2-'18	19-2-'19	13-2-'20	11-2-'21	15-2-'22	8-3-'23	n.v.t.
Jaarrekening	24-4-'17	3-1-'18	3-1-'18	16-2-'21	16-2-'21	12-2-'21	12-2-'21	12-2-'21	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

*: Geen cijfers beschikbaar

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

- **Te laat met de begroting:** Curaçao is sinds 2012 nooit op tijd geweest met het toesturen van de vastgestelde begroting aan het Cft. Op 15 december moet het Cft een vastgestelde begroting ontvangen, maar Curaçao stuurde de begroting altijd later. Wel kwam de begroting vaak binnen enkele weken na de deadline. Op het moment waarop de deadline verstreek was er dus wel zicht op een begroting.
- **Vierde uitvoeringsrapportages zes van de elf jaar niet of nauwelijks te laat:** Curaçao was zes van de elf jaren waarover er data beschikbaar zijn ofwel op tijd met het toesturen van de vierde uitvoeringsrapportage, of minder dan een week te laat. De analyse richt zich omwille van de overzichtelijkheid alleen op de vierde uitvoeringsrapportages, die op het volledige begrotingsjaar betrekking hebben. Volgens de Rft moeten de landen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage sturen aan het Cft en aan de Staten. De uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal zou dus op zijn laatst op 11 februari verzonden moeten zijn. Sinds 2012 voldeed Curaçao hier strikt genomen alleen aan bij de vierde uitvoeringsrapportage over 2020. Over vijf andere jaren was Curaçao echter minder dan een week te laat. Curaçao was altijd minder dan een maand te laat.
- **Jaarrekeningen altijd te laat:** Volgens de Rft sturen de landen de vastgestelde jaarrekening op uiterlijk 31 augustus van het volgende jaar naar het Cft. Curaçao was steeds echter te laat, meestal meerdere jaren: het Cft ontving de vastgestelde jaarrekeningen over 2010 en 2011 op 4 april 2017 en die over 2012 en 2013 op 3 januari 2018. De jaarrekeningen over 2014 tot en met 2018 ontving het Cft in februari 2021. De jaarrekeningen vanaf 2019 zijn nog niet vastgesteld.

C.5: Verbeterd beheer⁵³

De beoogde verbetering van het financieel beheer is tot nu toe uitgebleven. Bij deskundigen en betrokkenen leeft het beeld dat het financieel beheer nauwelijks verbeterd is. Daarnaast is het begrotingsjaar waarover er een goedkeurende accountantsverklaring wordt nagestreefd, inmiddels uitgesteld van tot 2026.

Het verbeteren van het financieel beheer kan veel tijd kosten. Ook in Nederland duurde het in de jaren 1980 en 1990 zeven jaar totdat het op orde was.⁵⁴

- **Public Expenditures and Financial Accountability framework als normenkader:** In 2010 werd afgesproken het *Public Expenditures and Financial Accountability framework* (PEFA) als normenkader te gebruiken voor verbetering van het financieel beheer.
- **Goedkeurende accountantsverklaring belangrijk doel:** Een belangrijk onderdeel van het financieel beheer is de goedkeurende accountantsverklaring. In een brief aan de Rijksministerraad noemt het Cft een tijdige jaarrekening met goedkeurende controleverklaring de '(ultieme) toetssteen voor een goed financieel beheer'.⁵⁵ Een goedkeurende accountantsverklaring is daarmee een noodzakelijke, maar niet zonder meer voldoende voorwaarde voor goed financieel beheer. Het garandeert bijvoorbeeld niet

⁵² C.4: Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting.

⁵³ C.5: Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Kenmerk Cft 201800224

doelmatigheid van het beleid of juistheid van de financiële informatie tijdens de uitvoering van de begroting.

- **Geen voortgang, afspraak met Cft, doel van goedkeurende accountantsverklaring niet gehaald:** Vanwege gebrek aan voortgang maakten Curaçao en het Cft in 2018 afspraken over verbetering van het financieel beheer. Op basis van een nieuw, in 2019 opgestelde *roadmap* streefde Curaçao naar een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening over 2021 uiterlijk per 15 oktober 2022. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Hierdoor is ook het financieel toezicht niet gebaseerd op goedgekeurde financiële cijfers.
- **Nieuwe afspraken, nieuwe doelstelling als onderdeel van het landspakket:** De *roadmap* richting een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening is inmiddels verlengd en op onderdelen aangepast. Doelstelling is een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening van 2026. Nederland – via de Tijdelijke Werkorganisatie van het ministerie van BZK – ondersteunt Curaçao bij het uitvoeren van de *roadmap*. In uitvoeringsagenda's wordt de voortgang gemonitord.
- **Algemeen beeld is dat er nauwelijks sprake is van verbetering van het financieel beheer:** Betrokkenen geven aan dat het financieel beheer van Curaçao zwak is en dat er sinds de plannen van aanpak die in 2010 zijn opgesteld, nauwelijks sprake is van een verbetering. Verbetering van het financieel beheer is nog altijd te veel een aangelegenheid van het Ministerie van Financiën van Curaçao; bij de andere ministeries is hiervoor beperkt aandacht. Het beeld is wel dat er verbeteringen op komst zijn met de inspanningen die in het kader van het landspakket worden gepleegd. Ook zijn de overheidsfinanciën transparanter dan ten tijde van de Nederlandse Antillen.

Outcome

D.1: Financieel toezicht overbodig⁵⁶

- **Financieel toezicht niet overbodig:** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Bij de beoordeling of er structureel en geheel aan de normen van artikel 15 wordt voldaan, dient volgens de memorie van toelichting bij de Rft te worden bezien in hoeverre er zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. De Rft gaat ervan uit dat als de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen, de landen zelfstandig in staat zijn een gezonde financiële huishouding te realiseren. In dit licht bezien zou het gedurende drie jaren realiseren van de normen alleen niet voldoende zijn om te besluiten tot (gedeeltelijke) opheffing van het financieel toezicht. Naast dat Curaçao niet structureel heeft voldaan aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde, en hebben de overheidsfinanciën van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld (zie ook E.1). De instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.

D.2: Structureel gezondere financiële huishouding⁵⁷

- **Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer:** De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Reeds voor corona realiseerde Curaçao cumulatief over de jaren 2011 tot en met 2019 een financieel tekort en waren er vaak grote negatieve afwijkingen van de begrotingen. Dit, in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling, resulteerde erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde. Ook is het financieel beheer niet op orde en zijn er sinds 2010 nauwelijks verbeteringen gerealiseerd.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de Rft geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de schuldsanering omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

⁵⁶ D.1: Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht (gedeeltelijk) overbodig maken.

⁵⁷ D.2: Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën⁵⁸

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Curaçao. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente de groei van het bbp.

Na tekorten op de gewone dienst in 2011 en 2012, realiseerde Curaçao overschotten van 2013 tot en met 2016. Vanaf 2017 realiseerde het land echter vijf jaar achter elkaar een tekort. In 2022 realiseerde Curaçao weer een overschot op de gewone dienst.

De schuldquote van Curaçao is na de schuldsanering opgelopen: van 41 procent in 2011 tot 58 procent in 2019. De schuldquote kwam daarmee boven het schuldanker dat het IMF voor Curaçao noemt. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 77 procent, boven de door het IMF voor Curaçao berekende kritische grenswaarde van 70 procent; en ruim boven de kritische grenswaarde van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio hanteert. Deze stijging komt door meerdere jaren met hoge primaire tekorten. Daarnaast was de rente op de staatsschuld tussen 2011 en 2022 gemiddeld hoger dan de economische groei, waardoor de schuld sneller groeide dan het bbp.

Tabel 13 Een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst over de jaren heen, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	1576,7	1670,4	1702,4	1636,7	1733,1	1718,0	1634,7	1652,4	1624,9	1428,5	1502,0	1552,7
Lasten	1743,0	1743,5	1581,5	1594,3	1720,7	1702,1	1751,5	1710,9	1669,2	2147,4	1864,7	1529,2
Saldo	-166,3	-73,1	120,9	42,4	12,4	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-718,9	-362,7	23,5
Saldo (% van bbp)	-3,2	-1,4	2,2	0,8	0,2	0,3	-2,2	-1,1	-0,8	-16,1	-7,5	0,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Ministerie van Financiën Curaçao (2011-2022).

- **Eerst stijgende, dan dalende baten uit gewone dienst:** De bovenstaande tabel geeft de gerealiseerde gewone dienst weer van Curaçao voor de jaren 2011 tot 2022. Tot 2015 vond er een stijging plaats in de gerealiseerde baten waarmee er in die periode meer financiële ruimte ontstond voor publieke uitgaven en investeringen. Vanaf 2016 kennen de gerealiseerde baten een dalend verloop; in 2020 versterkt door de coronacrisis. Hierna volgt gedeeltelijk herstel. Het verloop van de gerealiseerde gewone dienst correleert positief met de ontwikkeling van de publieke investeringen.
- **Het saldo op de gewone dienst varieert:** Na tekorten 2011 en 2012, is sprake van overschotten tot en met 2016. Vanaf 2017 is sprake van tekorten die samenvallen met de zich verslechterende situatie in Venezuela. Tijdens de coronajaren van 2020 en 2021 verergert de financiële situatie.
- **In de beginjaren hogere inkomsten om de lasten te dekken:** Van 2011 tot 2013 stijgen de baten waardoor het saldo verbetert. Bovendien zijn de lasten in 2013 aanzienlijk lager dan in de twee jaar daarvoor zodat er een positief saldo op de gewone dienst resulteerde. Vanaf 2015 nemen de lasten toe, maar zijn die maximaal even hoog als in 2011, met uitzondering van 2020 toen de coronacrisis de overheidsuitgaven opstuwden.

Tabel 14 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Curaçao.

Variabele	Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '11-'22
Staatsschuld	% bbp	40,8%	41,2%	38,5%	39,5%	42,2%	48,8%	52,5%	56,5%	56,4%	57,8%	88,3%	91,6%	77,2%	57,5%
	Mln. ANG	2156,5	2161,3	2081,1	2149,3	2305,6	2653,1	2829,8	3041,5	3050,1	3102,8	3951,9	4428,8	4251,0	3000,5
Rentelasten	% schuld	-	2,3%	2,4%	2,5%	2,7%	2,6%	2,2%	2,1%	2,3%	2,2%	1,7%	1,5%	1,4%	2,2%
	Mln. ANG	-	49,8	49,0	52,9	62,5	68,8	62,4	63,1	70,0	67,5	69,0	68,1	61,2	62,0
Bbp-groei, nominaal	% groei	2,7%	-0,7%	3,1%	0,7%	0,3%	-0,3%	-1,0%	0,0%	0,3%	-0,7%	-16,7%	8,0%	13,9%	0,3%
Primair saldo	% bbp	-	-2,2%	-0,4%	3,2%	1,9%	1,5%	1,5%	-1,0%	0,2%	0,4%	-14,5%	-6,1%	1,5%	-1,2%
	Mln. ANG	-	-116,5	-24,1	173,8	104,9	81,2	78,3	-53,7	11,5	23,2	-649,9	-294,6	84,7	-48,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp), Cft-data en -adviezen (rentelasten, staatsschuld, primair saldo).

- **Schuldquote opgelopen tot 77,2 procent:** De schuldsanering verlaagde de schuldquote tot 40,8 procent in 2010. Na een (vrijwel) constante stijging bereikte de schuldquote in 2021 zijn hoogste niveau van 91,6 procent. De staatsschuld is gedefinieerd als de activa van de overheidsbalans exclusief eigen vermogen.⁵⁹
- **Hogere schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten:** Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten van Curaçao. Tijdens de coronacrisis was er echter sprake van een

⁵⁸ E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

⁵⁹ Het IMF en het Cft hanteren dezelfde definitie voor Curaçao.

sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit komt doordat de door Nederland verstrekte liquiditeitssteun tijdens de coronacrisis renteloos was.

- **Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd:** Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – 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 hanteert. Daarnaast hanteert het IMF (2022) voor Curaçao een schuldanker van 55 procent met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek achtte in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent houdbaar.
- **Gemiddeld genomen ligt de rente hoger dan de bbp-groei, primair saldo gemiddeld negatief:** De rente is over de afgelopen twaalf jaar structureel hoger geweest dan de nominale bbp-groei in Curaçao. Onder die omstandigheden moet er een primair overschot zijn – de overheidssaldo exclusief rentelasten – om een stijgende schuldquote te voorkomen. Dat was voor Curaçao gemiddeld niet het geval. Wanneer dit een structurele situatie is valt er te spreken van een verhoogd risico op oncontroleerbare overheidsfinanciën.⁶⁰ De nominale schuld nam toe doordat Curaçao van 2013 tot en met 2017 en van 2019 tot en met 2021 geld leende, via de lopende inschrijving en door de liquiditeitsleningen van Nederland tijdens de coronacrisis. Daarnaast dreven de jaren met negatieve bbp-groei de schuldquote verder op. Toen de economie na corona heropende had de positieve bbp-groei een verlagend effect op de schuldquote, die afnam tot 77,2 procent in 2022.
- **Rft draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën:** Het algemene beeld dat volgt uit de interviews is dat de Rft een belangrijke bijdrage levert aan het proces om te komen tot houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het erover eens dat zonder de Rft en zonder onafhankelijk financieel toezicht, de situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën van Curaçao er slechter uit zou zien.
- **Besluit om risico-opslag te hanteren bij herfinanciering liquiditeitsleningen draagt niet bij aan houdbaarheid:** De verhoogde rente die Curaçao betaalt over de geherfinancierde liquiditeitsleningen vanwege de risico-opslag die Nederland rekent draagt niet bij aan het beoogde doel van houdbare overheidsfinanciën. Herfinanciering via de lopende inschrijving, en tegen de actuele rente op Nederlandse staatsleningen, zou een bijdrage leveren aan schuldhoudbaarheid.
- **Meer investeringsruimte zou tot effectiviteitsverbetering leiden:** Betrokkenen en deskundigen geven aan dat meer ruimte om te investeren zou kunnen bijdragen aan het realiseren van economische groei en daarmee houdbare overheidsfinanciën. Daarbij speelt de vraag hoe artikel 16, lid 4 van de Rft moet worden geïnterpreteerd⁶¹ en of dit artikel ruimte biedt aan het Cft om voornemens tot het aantrekken van geldleningen positief te beoordelen wanneer niet aan de normen is voldaan.
- **Schuld houdbaar volgens het IMF:** Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Curaçao van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Curaçao als houdbaar, echter onder de voorwaarden dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primair overschot van 1,5 procent op middellange termijn; (ii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen behouden blijft; (iii) de begroting van 2023 gerealiseerd wordt; en (iv) het economisch herstel aanhoudt.

⁶⁰ Zie het rapport 'Beleidsvaluatie Schuldsanering'.

⁶¹ Artikel 16, lid 4 van de Rft: 'Op basis van de voornemens tot het aantrekken van geldleningen, bedoeld in het eerste lid, de meldingen, bedoeld in het tweede lid, en de verstrekte informatie, bedoeld in het derde lid, beoordeelt het college of het bestuur voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15.'

Debt sustainability analysis IMF Curaçao⁶²

Op basis van de korte, middellange en lang termijn schattingen van het IMF loopt Curaçao een gematigd risico op staatsschuldenproblematiek. Het vooruitzicht is dat het schuldtraject in de toekomst dalingen zal laten zien en dat de bruto financieringsbehoeften zich zullen herstellen naar beheersbare niveaus. Op de middellange termijn wordt verwacht dat de staatsschuld zal afnemen. Hoewel op korte termijn een stijging van de schulquote wordt verwacht, wordt voorspeld dat deze zal afnemen tot 65,3 procent in 2028.

In 2022 vertoonde de staatsschuld van Curaçao een aanzienlijke daling, aangedreven door een krachtig economisch herstel en aanzienlijke uitgavenvermindering, waardoor de financieringsbehoefte afnam. Voor 2023 wordt echter een toename van de schuld verwacht als gevolg van de Ennia-zaak, waarvan zowel de omvang als de aanpak onzeker zijn. Op korte termijn wordt uitgegaan van een verwachte stijging in voorwaardelijke verplichtingen van ANG 550 miljoen als gevolg van de afwikkeling van Ennia, die zal worden toegevoegd aan begrote uitgaven en de staatsschuld.

Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

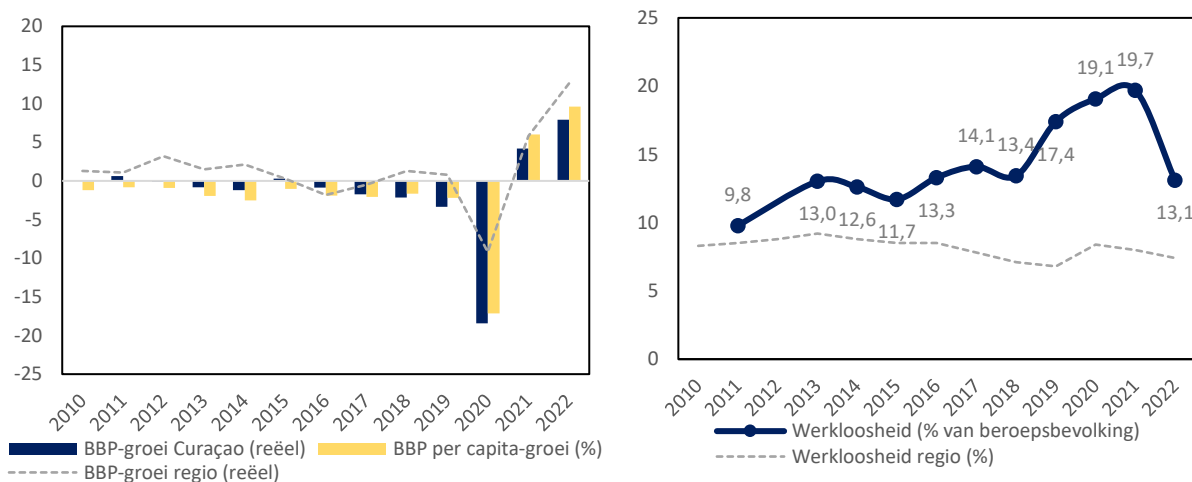
1. Behoud van huidige uitgavenverminderingen: Op de middellange termijn wordt verwacht dat het primair overschot zal convergeren naar 1,5 procent van het bbp, naarmate kapitaaluitgaven zich herstellen naar historische gemiddelden van vóór de pandemie. Dit gaat uit van het behoud van de voordelen van recente uitgavenverminderingen en handhaving van het primair overschot op de middellange termijn, evenals structurele hervormingen om financieel beheer te verbeteren.
2. Behoud van toegang tot huidige Nederlandse inschrijvingen op staatsleningen: De verwachting is dat pandemie gerelateerde liquiditeitssteun (15,5 procent van het bbp) geherfinancierd zal worden door Nederland via een langetermijnlening van 25 jaar tegen Nederlandse rentetarieven, terwijl kortlopende schulden zullen worden geherfinancierd met langlopende leningen.
3. Voortdurende minimalisering van begrotingsafwijkingen: De projecties gaan ervan uit dat onderliggende lopende uitgaven in 2023 grotendeels in lijn zijn met de begroting voor dat jaar en daardoor lager liggen dan in 2022.
4. Aanhoudend economisch herstel.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling⁶³

Deze paragraaf presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het bijstandsniveau en van het minimumloon getoond.

Curaçao had een lage economische groei: de meeste jaren tot en met 2020 kromp het bbp in reële termen. Ook de werkloosheid nam toe, tot bijna 20 procent in 2021. De bevolking van Curaçao kromp. Tenminste een derde van de huishoudens in Curaçao leeft onder de armoedegrens en de inkomensongelijkheid is hoog. Tegelijkertijd stegen de bijstandsuitkeringen sinds 10-10-10 minder hard dan het prijspeil. De koopkracht van het minimumloon nam wel toe. Er is sprake van een omvangrijke informele sector.

Figuur 5 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Curaçao.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Curaçao) en Wereldbank (cijfers regio⁶⁴).

⁶² IMF Artikel IV (2023) Curaçao en Sint Maarten.

⁶³ E.2: Structurele sociaaleconomische ontwikkeling.

⁶⁴ 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.

Tabel 15 Ontwikkeling van de bevolking van Curaçao.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	148.703	150.831	152.088	153.822	155.909	157.980	159.664	160.175	159.336	157.441	154.947	152.369	149.996

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

- **Positieve en negatieve bbp-groei in de jaren na de schuldsanering; gemiddelde groei blijft achter:** In 2010 en 2011 groeide de economie van Curaçao licht. In de jaren hierna heeft Curaçao enkel negatieve groei gekend tot na de coronajaren – met uitzondering van 2015. Per hoofd daalde het reële bbp zelfs ieder jaar tussen 2010 en 2020. De geopolitieke ontwikkelingen in Venezuela en de sluiting van de olieraffinaderij speelden hierbij een belangrijke rol. Tijdens de coronacrisis in 2020 kromp het bbp met meer dan 18 procent. In 2021 en 2022 vond er een gedeeltelijk herstel plaats met groeicijfers van respectievelijk 4,2 en 7,9 procent. De gemiddelde economische groei van Curaçao in de periode tot de coronacrisis blijft achter bij het – reeds lage – gemiddelde economische groeicijfer van de Caribische regio. Voorts is Curaçao harder getroffen door de coronacrisis dan de meeste andere Caribische landen.⁶⁵
- **Bevolkingskrimp:** De slechte economische situatie heeft daarnaast gezorgd voor een bevolkingskrimp. Tussen 2010 en 2017 steeg de bevolking van Curaçao van 148.703 inwoners naar 160.175 inwoners (toename van 7,7 procent). Vanaf 2018 daalde de bevolking jaar na jaar om in 2023 uit te komen op 148.925 inwoners – een daling van 7,0 procent ten opzichte van 2017. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door emigratie.⁶⁶
- **Stijgende trend in de werkloosheid tot aan het herstel na de coronacrisis:** Tussen 2011 en 2013 is er sprake geweest van een kleine stijging in de werkloosheid. Tot 2015 daalde de werkloosheid mild, om vervolgens weer te stijgen tot 2021. Vlak voor en tijdens de Coronacrisis waren deze stijgingen het hoogst. Na de heropening van de economie herstelde de werkloosheid zich tot ongeveer het niveau van 2018.
- **Werkloosheid hoger dan regionaal gemiddelde:** Op Curaçao ligt de werkloosheid structureel hoger dan in de regio. In de jaren na de schuldsanering loopt dit verschil verder op en het piekt tijdens de coronajaren. Waar de regio in de nasleep van de coronacrisis slechts een licht herstel laat zien in de werkloosheid, herstelt de werkloosheid in Curaçao zich sterker. Hierdoor komen de verschillende niveaus iets dichter bij elkaar en ligt het verschil in 2022 op 5,7 procentpunt (13,1 procent voor Curaçao en 7,4 procent als regionaal gemiddelde).
- **Eén op de drie huishoudens in armoede:** Volgens het Curaçaose CBS had 32 procent van de huishoudens in 2017 een inkomen onder de armoedegrens. In 2011 was dit 25 procent.
- **Hoge ongelijkheid:** De Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, was volgens het Curaçaose CBS in 2017 42,5 procent. Hierbij betekent 100 procent volledige ongelijkheid en 0 procent volledige gelijkheid. Nederland had in hetzelfde jaar volgens data van de Wereldbank een coëfficiënt van 28,5 procent.
- **Omvangrijke informele sector:** In 2005 werkte naar schatting 21 procent van de werkenden in de informele sector. Dat betekent dat 21 procent van de werkenden geen contract had dat aan de arbeidswetgeving voldeed, of niet bij een geregistreerd bedrijf werkte. In 2017 schatte het CBS het informele gedeelte van de arbeidsmarkt op 40 procent. Met de stroom Venezolaanse vluchtelingen is de omvang van de informele economie naar verwachting gegroeid.

Tabel 16 Het minimumloon, de basis-bijstandsuitkering (beide in ANG) en de inflatie op Curaçao.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.304	1.304	1.330	1.373	1.373	1.412	1.420	1.559	1.589	1.623	1.666	1.666	1.666	1.853
Bijstandsuitkering†	342	342	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	457
Inflatie	2,8%	2,3%	3,2%	1,3%	1,5%	-0,5%	0,0%	1,6%	2,6%	2,6%	2,2%	3,8%	7,4%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.

† Dit bijstandsuitkering is omgerekend naar maanden.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Sociaal Economische Raad van Curaçao, nationale of eilandelijke wetgeving, de website van het land, Van der Ende et al. (2020) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- **Aanzienlijke stijging van het minimumloon in de afgelopen 13 jaar:** Het minimummaandloon is in dertien jaar tijd gestegen van ANG 1304 naar ANG 1853 (+ ANG 549, of 42 procent).
- **Minimumloon steeg harder dan het algemeen prijspeil:** In totaal is het minimumloon gestegen met 42 procent tussen 2010 tot 2023, terwijl het algemeen prijspeil is gestegen met 35,3 procent over de periode 2010 tot en met 2022. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een stijging doorgemaakt. In de jaren na de schuldsanering werd het minimumloon de meeste jaren verhoogd. De grootste stijging van het minimumloon vond plaats in 2023 na het coronaherstel.

⁶⁵ Van Buiren en Gerritsen (2020).

⁶⁶ Mak en Van Buiren (2023). Antilliaans Dagblad. (2023, 16 april). 'Voorzieningen onder druk'.

In deze jaren was sprake van hoge inflatie, waardoor de overheid genoodzaakt was de minimumlonen te verhogen.⁶⁷ Vanaf 2010 vertoonde de werkloosheid een opwaartse trend.

- **Bijstandsuitkering steeg minder hard dan het minimumloon:** De bijstandsuitkering steeg tussen 2010 en 2023 van ANG 342 tot 457 per maand (+ ANG 115, of 34 procent). De bijstandsuitkering steeg procentueel minder hard dan het minimumloon. Verder is te zien dat de stijging in de bijstandsuitkering bijna uitsluitend plaatsvond in 2023, toen de uitkering met ANG 105 per maand steeg. In de jaren daarvoor steeg de uitkeringsom per maand met hooguit ANG 10.

E.3: Bevorderen autonomie⁶⁸

In 2010 startte Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk. De instelling van het financieel toezicht en de schuldsanering waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo werd met het financieel toezicht beoogd de instituties van Curaçao zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Curaçao zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren. De met de schuldsanering gegeven financiële verlichting diende te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de Rijkswet financieel toezicht- in samenspel met de schuldsanering - heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Curaçao.

- **Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar meer aandacht was nodig voor economische hervormingen:** Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Curaçao, levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid Curaçao in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Curaçao draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land. Er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat met de instelling van het financieel toezicht en met de schuldsanering, er een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden. Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan zouden de Rft en het financieel toezicht doeltreffender en doelmatiger zijn geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van autonomie. Met het uitstellen van hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, zijn de noodzakelijke ingrepen sindsdien zwaarder worden.

3.2 Sint Maarten

Output

C.1: Realisatie begrotingsnormen⁶⁹

Deze paragraaf gaat na of Sint Maarten aan de financiële normen van artikel 15 van de Rft heeft voldaan. Er volgen gegevens over de begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst en informatie over de rentelastnorm. De vastgestelde begrotingen van Sint Maarten voldeden formeel aan de financiële begrotingsnormen van artikel 15. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de

⁶⁷ Publicatieblad 2022/143; Hier wordt gespecificeerd dat de minimumloonstijging uitgevoerd werd met oog op het behoud van koopkracht.

⁶⁸ E.3: Bevorderen autonomie.

⁶⁹ C.1: Realisatie normen Rft (artikel 15):

- Sluitende begroting gewone dienst (ex artikel 25);
- Sluitende begroting kapitaaldienst, rekening houdend met geldleningen;
- Rentelastnorm wordt niet overschreden.

rentelastnorm werd niet overschreden. Aan de kwalitatieve normen van artikel 15 voldeed Sint Maarten niet: Sint Maarten voldeed niet aan de normen uit lid twee en in sommige jaren ook niet aan de normen uit lid drie. Andere jaren was dat onbekend.

Tabel 17 Begrote saldi op de gewone dienst en kapitaaldienst van de vastgestelde begroting van Sint Maarten, 2011-2023 (mln. ANG).

Begroting	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo gewone dienst	-*	0	0	0	0	25	20	-200	-71	-263	-241	-124	0
Saldo kapitaaldienst	-*	0	0	0	0	0	0	0	-*	-*	0	0	0

*: Geen cijfers beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- **Vijf begrote tekorten gewone dienst:** De meeste jaren waarover cijfers beschikbaar zijn, begrootte Sint Maarten een evenwicht of een overschot op de gewone dienst. De Rijksministerraad heeft in maart 2018 vanwege de verwoesting van orkaan Irma toestemming gegeven om op basis van artikel 25 af te wijken van de normen van artikel 15, voor de begrotingsjaren 2017 en 2018.⁷⁰ Ook voor begrotingsjaren 2019 tot en met 2022 heeft Sint Maarten toestemming gekregen van de Rijksministerraad om op basis van artikel 25 af te wijken van de centrale begrotingsnorm.⁷¹
- **Kapitaaldienst in evenwicht:** In de jaren waarover er cijfers beschikbaar zijn, begrootte Sint Maarten altijd een evenwicht op de kapitaaldienst.
- **Normen gelden ook voor wijzigingen:** De normen hebben niet alleen betrekking op de vastgestelde begrotingen aan het begin van het begrotingsjaar, maar ook op de vastgestelde verordeningen tot wijziging van de begroting. De toetsing van punt C.2 van de beleidstheorie vergelijkt de vastgestelde begrotingen met de realisaties. Deze vergelijking is ook relevant voor de toetsing of de begrotingswijzigingen aan de normen voldeden. De begrotingswijzigingen worden doorgaans namelijk vastgesteld tussen de vaststelling van de aanvankelijke begroting en de uiteindelijke verantwoording van de jaarcijfers in.
- **Niet voldaan aan kwalitatieve normen:** De begrotingen voldoen niet aan de normen in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) van artikel 15. Volgens de laatste twee rapporten van de evaluatiecommissies van de Rft voldeed Sint Maarten niet aan het derde lid (2015-2017) of was dat onbekend (2018-2020). Aan het tweede lid voldeed Sint Maarten van 2015 tot en met 2020 volgens de laatste twee evaluatiecommissies niet. De begrotingen zijn daarnaast veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen.
- **Tekortkomsten in de meerjarenbegroting 2023:** Het Cft constateerde bij de vastgestelde begroting voor 2023 dat de kapitaaldienst geen meerjarenraming bevatte en dat de gewone dienst op de meerjarenbegroting te weinig overschotten vertoonde. Sint Maarten zegde toe deze tekortkomsten in een begrotingswijziging op te lossen.

Tabel 18 Vergelijking tussen begrote rentelasten en rentelastnorm, voor zover er cijfers beschikbaar zijn.

Bedragen (mln. ANG)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begrote rentelasten	-*	15	11	11	13	14	14	14	14	13	12	12	12
Rentelastnorm	-*	28	29	31	31	31	32	32	32	32	32	32	33

*: Geen gegevens beschikbaar

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van financiële publicaties van het Land en Cft-adviezen.

- **Rentelastnorm niet overschreden:** De rentelastnorm is tot nu toe geen knelpunt gebleken op de begroting. Bovenstaande tabel laat de rentelasten en de rentelastnorm zien voor zover die gepubliceerd zijn. In de zes jaren waarin beide cijfers bekend zijn, bedroegen de begrote rentelasten hooguit de helft van de begrote rentelastnorm. Voor de jaren 2021 tot 2023 hebben de bedragen echter betrekking op het land Sint Maarten in plaats van op de collectieve sector. Ook voor 2019 en 2020 vermeldt het Cft dat Sint Maarten aan de rentelastnorm voldoet.

C.2: Tekortcompensatie⁷²

Sint Maarten begrootte van 2012 tot en met 2017 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Sint Maarten de meeste van die jaren echter tekorten. Van 2018 tot en met 2022 begrootte Sint Maarten tekorten op de gewone dienst, maar vielen de realisaties gunstiger uit dan begroot.

Cumulatief heeft Sint Maarten tussen 2010 en 2022 ANG 655 miljoen aan tekorten gerealiseerd. Hoewel er in 2012 en 2013 cumulatief geen tekort meer was, realiseerde Sint Maarten daarna alleen maar tekorten. De

⁷⁰ Cft 201800103.

⁷¹ Cft 201900117; Cft 202300033.

⁷² C.2: Tekorten en overschrijdingen van de rentelastnorm worden gecompenseerd.

grootste tekorten werden gerealiseerd tijdens en na de orkanen in 2017 en tijdens en na de uitbraak van corona in 2020. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of de landen de tijdens de coronacrisis, of tijdens andere zware schokken gerealiseerde tekorten moeten compenseren.

Tabel 19 Een overzicht van het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde gewone dienst voor Sint Maarten (realisatie minus begroting), inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Realisatie												
Baten	402,6	450,9	489,5	429,7	459,3	473,0	407,3	378,2	453,0	388,1	429,4	439,7
Lasten	407,7	434,3	488,9	450,2	468,5	481,4	568,5	499,4	473,0	568,8	524,9	478,8
Saldo	-5,1	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-8,4	-161,2	-121,2	-20,0	-180,7	-95,5	-39,1
Begroting												
Baten	-	432,5	457,9	426,7	445,0	468,2	478,1	300,3	412,8	347,4	372,0	409,0
Lasten	-	432,5	457,9	426,7	445,0	442,9	458,1	500,3	483,8	610,6	613,0	533,0
Saldo	-	0,0	0,0	0,0	0,0	25,3	20,0	-200,1	-71,0	-263,2	-241,0	-124,0
Vershil												
Baten	-	18,3	31,6	3,0	14,3	4,8	-70,8	77,9	40,2	40,7	57,4	30,7
Lasten	-	1,7	31,1	23,6	23,5	38,5	110,4	-0,9	-10,8	-41,8	-88,1	-54,2
Saldo	-	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-33,7	-181,2	78,8	51,0	82,5	145,5	84,9

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Sint Maarten (2011-2021) en 4^e Uitvoeringsrapportage (2022); vastgestelde begroting Sint Maarten (2012-2017, 2022) en de jaarrekening (2018).

- **Toelichting tabelsegment 'verschil':** De bovenstaande tabel rapporteert de verschillen tussen respectievelijk de begrote en gerealiseerde gewone dienst. De onderste sectie getiteld 'verschil' rapporteert dus een negatief getal wanneer de gerealiseerde baten lager uitvielen dan de begrote baten en representeert dus ook een nadelig resultaat. Een negatief getal onder 'lasten' betekent dan een voordelig resultaat, er is immers minder uitgegeven dan begroot. Tot slot betekent een positief saldo dat er een voordelig resultaat is geboekt, het saldo is immers positiever uitgevallen dan begroot en vice versa.
- **Sint Maarten begroot realistisch:** Met name in de eerste vijf jaar – vóór aanvang van de coronacrisis en de orkaan – is er in elk jaar sprake van een sluitende begroting op de gewone dienst. Daarnaast houdt Sint Maarten zich relatief goed aan de begroting. De verschillen zijn afwisselend negatief en positief, maar tot de orkaan nooit groter dan 7,6 procent van de begroting. Daarna volgen jaren met ingrijpende onvoorziene gebeurtenissen: de orkaan kon niet begroot worden, en de effecten van de nasleep van de orkaan en van de coronacrisis zijn onzeker.
- **Orkaan zorgt voor negatief verschil:** De onvoorziene natuurramp in 2017 heeft een aanzienlijk effect gehad op de gerealiseerde lasten, die daardoor hoger uitvielen dan begroot.
- **Positieve verschillen tussen 2018 en 2022 maskeren tekorten:** In de jaren 2018 tot en met 2022 waren er voordelige verschillen tussen de begrote gewone dienst en de gerealiseerde gewone dienst. Dit kan duiden op een pessimistisch begrotingsbeleid of een aantal meevallers gedurende het jaar. In al deze jaren zijn de gerealiseerde baten hoger dan begroot en zijn de gerealiseerde lasten lager of gelijk aan de begrote bedragen. In deze jaren zijn er echter nog steeds (grote) tekorten gerealiseerd (met name in 2020). Tijdens de coronacrisis stelde de Rijksministerraad maximale tekorten vast. Uit de reacties van het Cft op de vierde uitvoeringsrapportages van 2020, 2021 en 2022 blijkt dat de Rijksministerraad Sint Maarten tekorten toestond van ANG 186 miljoen (2020)⁷³, ANG 174 miljoen (2021)⁷⁴ en ANG 40 miljoen (2022)⁷⁵.

Tabel 20 Saldi op de gewone dienst van Sint Maarten van 2010 tot 2022 en cumulatieve tekorten (mln. ANG).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo gewone dienst	-11	-5	17	1	-21	-9	-8	-161	-121	-20	-181	-95	-39
Cumulatieve tekorten	11	16	0	-1	20	29	37	198	319	340	520	616	655

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Cft-data.

- **In 2012 en 2013 tekorten volledig gecompenseerd:** In 2010 en 2011 realiseerde Sint Maarten tekorten, die door een overschot in 2012 gecompenseerd werden. In 2013 had Sint Maarten zelfs netto een cumulatief overschot.
- **Vanaf 2014 een stijgend cumulatief tekort, voornamelijk in 2017, 2018 en 2020:** Vanaf 2014 realiseerde Sint Maarten weer tekorten. Hierdoor ontstond er een groeiend cumulatief tekort. In 2015 kreeg Sint Maarten een aanwijzing van de Rijksministerraad, onder andere om uiterlijk in 2018 ANG 60 miljoen – volgens de toenmalige voorlopige cijfers – aan tekorten te compenseren uit de periode 2010 tot en met 2014. Ten tijde van de orkanen van 2017 en de jaren erna realiseerde het land echter aanzienlijke

⁷³ Cft 202100019.

⁷⁴ Cft 202200009.

⁷⁵ Cft 202300022.

tekorten. In 2019 besloot de Rijksministerraad tot verlenging van de aanwijzing uit 2015, maar werden er geen nieuwe termijnen vastgesteld. Ook tijdens de corona-uitbraak in 2020 en de jaren erna realiseerde Sint Maarten grote tekorten. Daardoor zou Sint Maarten na 2022 ANG 655 miljoen aan tekorten moeten compenseren.

- **Tekortcompensatie bijhouden via egalisereserve:** De Rijksministerraad heeft de landen verzocht de gerealiseerde tekorten en overschotten af te trekken van dan wel toe te voegen aan een egalisereserve. Deze egalisereserve binnen het eigen vermogen is positief als er netto overschotten zijn gerealiseerd.
- **Onenigheid over tekortcompensatie tijdens corona:** Betrokkenen en deskundigen hebben verschillende meningen over de vraag of de landen de tekorten moeten compenseren die ze tijdens de coronacrisis realiseerden. Een aangedragen argument waarom dat niet zou hoeven, is dat deze tekorten toegestaan waren volgens artikel 25 van de Rft. De landen zouden de tekorten volgens anderen toch moeten compenseren, omdat de bepalingen in de Rft over tekortcompensatie geen onderscheid maken tussen wel of niet toegestane tekorten.

C.3: Lopende inschrijving⁷⁶

De lopende inschrijving door Nederland wordt getoetst aan de hand van de leningen die Sint Maarten heeft afgesloten sinds de staatkundige hervormingen. Het voordeel van de lopende inschrijving wordt vervolgens beschreven via het rentepercentage dat Sint Maarten betaalt. Er zijn zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Door de lopende inschrijving betaalt Sint Maarten een lagere rente dan andere landen in de regio. Wel zijn de liquiditeitsleningen tegen een rente van 3,4 procent in plaats van 3,2 procent geherfinancierd, waarmee Nederland volgens een interpretatie van de Rft in strijd met de rijkswet handelt, zoals hierna is toegelicht.

Tabel 21 Lopende inschrijving en andere leningen van Sint Maarten.

Leningen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sint Maarten (mln. ANG)	26	0	0	176	0	26	22	83	33*	174*	129*	316
• Nieuwe lening	0	0	0	176	0	0	22	83	33	174	129	24
• Herfinanciering	26	0	0	0	0	26	0	0	0	0	0	292
Nederland (mln. €):												
lopende inschrijving en leningen	0	0	25	177	147	30	39	0†	51	417	254	14

*Voor sommige jaren bestaan er verschillen tussen de bedragen zoals opgenomen in de jaarrekeningen en zoals opgenomen in de overzichten van de leningenportefeuille.

†Nederland heeft de liquiditeitsleningen over 2018 niet geboekt onder de post 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten', in tegenstelling tot de liquiditeitssteun in andere jaren.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van het Cft, Rijksfinancien.nl en financiële rapportages van Sint Maarten.

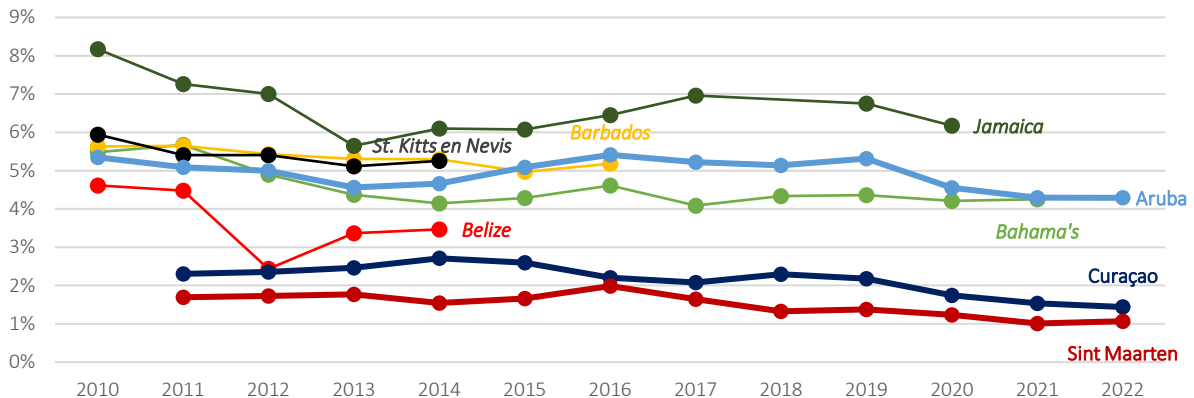
- **Meeste jaren leningen:** Tussen 2011 en 2022 waren er zeven jaar waarin Nederland een lening aan Sint Maarten verstrekke, waarvan drie keer tijdens de coronacrisis. Van deze zeven jaar boekte Nederland dit geleende bedrag zes keer onder de post 'lopende inschrijving' (tot en met 2015) of 'lopende inschrijving en leningen Curaçao en Sint Maarten' (vanaf 2016). Sint Maarten is ook op andere manieren leningen aangegaan dan via nieuwe leningen bij Nederland met de lopende inschrijving. Zo is Sint Maarten leningen aangegaan voor herfinanciering van bestaande leningen en als liquiditeitssteun na de orkaan.
- **Herfinanciering wel of niet onder de lopende inschrijving:** Volgens een bepaalde interpretatie van de Rft valt de herfinanciering van leningen onder de lopende inschrijving van de Rft. Omdat de aflossing van de aflopende schuld een kapitaaluitgave is, kan Sint Maarten dus de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht houden en tegelijkertijd lenen voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Sint Maarten echter geherfinancierd tegen een rente van 3,4 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent.⁷⁷ Volgens de redenering dat Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering heeft, zou Nederland in strijd met de Rft handelen.
- **Vooraf liquiditeitssteun:** De leningen dienden vooral als liquiditeitssteun. In 2014 leende Sint Maarten ANG 176 miljoen om onder andere een lening voor het regeringsgebouw af te kopen, om een terrein te kopen en om kapitaalinvesteringen te doen. In 2017 leende Sint Maarten een bedrag voor kapitaalinvesteringen, dat uiteindelijk vanwege de orkaan naar liquiditeitssteun werd omgezet. De leningen in de jaren daarna zijn eveneens liquiditeitssteun. In 2019 hield het ministerie van BZK een voorgenomen

⁷⁶ C.3: Inschrijving Nederland op geldleningen, waarbij advies Cft wordt betrokken m.b.t. normen en afspraken over verbetering financieel beheer.

⁷⁷ Kamerbrief van 11 oktober 2023 en het bijbehorende nieuwsbericht van 12 oktober 2023 (zie de literatuurlijst).

lening van ANG 40 miljoen aan die onder meer diende ter dekking van de herstructurering van de belastingdienst.⁷⁸

Figuur 6 Gemiddeld rentepercentage (berekend als rentelasten als % van de staatsschuld) van Sint Maarten 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 laag in Caribisch perspectief:** Sint Maarten heeft door de lopende inschrijving van Nederland lagere rentelasten dan andere landen in de regio. Sint Maarten had van 2011 tot en met 2022 steeds rentelasten van 1 tot 2 procent van de staatsschuld. Voor veel andere landen in de regio is dit percentage minstens 4 procent. Ook Curaçao heeft hogere rentelasten dan Sint Maarten. 17 procent van de leningen zijn leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen, de overige 83 procent betreffen *bullet*-leningen.
- **Draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën, maar verstoort de lokale kapitaalmarkt:** De lopende inschrijving draagt bij aan gezondere overheidsfinanciën doordat lagere rentes dan marktrentes worden betaald. Dit resulteert in financiële ruimte op de begroting die er zonder lopende inschrijving niet zou zijn geweest.⁷⁹ De lopende inschrijving verstoort echter ook de lokale kapitaalmarkt, omdat er voor lokale financiers de facto (nagenoeg) geen mogelijkheid meer bestaat voor financiering aan de overheid.

Kredietbeoordeling Sint Maarten

Tabel 22 Kredietbeoordelingen van Sint Maarten door Moody's (andere grote kredietbeoordelaars beoordeelden Sint Maarten niet).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Moody's	Baa1	Baa1	Baa1	Baa1	Baa2	Baa2	Baa2	Baa3	Baa3	Ba2	Ba2

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Moody's (2023).

Moody's beoordeelde Sint Maarten met een Ba2 rating tot en met 2022; sinds eind 2022 beoordeeld Moody's Sint Maarten niet meer. Moody's schrijft dat obligaties met een Ba-rating speculatieve elementen hebben en onderworpen zijn aan een aanzienlijk kredietrisico. De 2 achter de rating betekent dat Sint Maarten zich in het middensegment van de Ba beoordelingen bevindt. De andere twee grote kredietbeoordelaars beoordeelden Sint Maarten niet.⁸⁰

Moody's verlaagde kredietbeoordeling Sint Maarten naar Ba2 in 2021. De verlaagde kredietbeoordeling volgde op een geschil met Nederland. Sint Maarten liet na om op tijd een bedrag van ANG 50 miljoen af te lossen, waarvan de deadline al twee keer was uitgesteld. Deze vertraging werd veroorzaakt door het uitblijven van vooruitgang in enkele beleidshervormingen die Nederland had geëist, waaronder salarisverlagingen voor overheidsfunctionarissen op Sint Maarten.⁸¹

Moody's verlaagde twee keer eerder de kredietbeoordeling voor Sint Maarten. Achter de verlaging in 2019 naar een kredietbeoordeling van Baa3 zaten twee oorzaken. Allereerst een toename van de belangrijkste schuldindicatoren van Sint Maarten, als gevolg van de aanhoudende economische schokken na orkaan Irma in 2017. Als tweede werd de subsidiehulp vanuit Nederland belemmerd door wat Moody's beschrijft als 'institutionele zwakheden'. De redenen achter de verlaging naar Baa2 in 2016 waren trager dan verwachte economische groei en trager dan verwachte vooruitgang in financiële verzelfstandiging na de nieuwe status binnen het Koninkrijk van 2010.⁸²

⁷⁸ Zie de adviezen van het Cft bij de vastgestelde begroting 2019 (Cft 201900117) en bij de vierde uitvoeringsrapportage 2019 (Cft 202000028).

⁷⁹ Zie paragraaf 3.5 voor een kwantitatieve analyse van de effecten van de lopende inschrijving.

⁸⁰ Moody's (2022).

⁸¹ Moody's (2021).

⁸² Moody's (2019); Moody's (2016).

C.4: Tijdige verantwoording⁸³

Deze paragraaf toetst de tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting op basis van de datums waarop Sint Maarten de begroting en de vierde uitvoeringsrapportage aan het Cft heeft gestuurd. Sint Maarten is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest. Sint Maarten verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd en in de meeste gevallen minstens een week te laat. Met de vastgestelde jaarrekeningen is Sint Maarten altijd te laat geweest, maar de laatste jaren heeft er een inhaalslag plaatsgevonden.

Tabel 23 Datum van ontvangst door het Cft van de vastgestelde begroting, de vierde uitvoeringsrapportage (UR) en de vastgestelde jaarrekening van Sint Maarten.

Ontvangst	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	25-7-'11	18-4-'12	17-9-'13	22-1-'14	6-2-'15	1-4-'16	19-1-'17	11-5-'18	30-8-'19	1-5-'20	29-9-'21	1-4-'22	5-4-'23
4 ^e UR	.*	15-2-'13	14-2-'14	10-3-'15	23-3-'16	1-2-'17	13-4-'18	6-3-'19	21-2-'20	19-2-'21	16-2-'22	15-2-'23	N.v.t.
Jaarrekening	.*	1-10-'19	30-10-'20	30-10-'20	14-4-'21	14-4-'21	9-3-'22	9-3-'22	18-1-'23	18-1-'23	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

*: Geen cijfers beschikbaar

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

- **Te laat met de begroting:** Sint Maarten is nooit op tijd geweest met het toesturen van de begroting aan het Cft. Op 15 december moet het Cft een vastgestelde begroting ontvangen, maar Sint Maarten stuurde de begroting altijd later.
- **Uitvoeringsrapportages zes van de elf jaar minstens een week te laat:** Sint Maarten was tien van de elf jaren waarover er data beschikbaar zijn te laat met het toesturen van de vierde uitvoeringsrapportage, waarvan zes keer meer dan een week. De analyse richt zich omwille van de overzichtelijkheid alleen op de vierde uitvoeringsrapportages, die op het volledige begrotingsjaar betrekking hebben. Volgens de Rft moeten de landen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage sturen aan het Cft en aan de Staten. De uitvoeringsrapportage over het vierde kwartaal zou dus op zijn laatst op 11 februari verzonden moeten zijn. Sinds 2012 deed Sint Maarten hier strikt genomen alleen aan bij de vierde uitvoeringsrapportage over 2016. Over vier andere jaren was Sint Maarten minder dan een week te laat. Met de uitvoeringsrapportages over 2015 en over 2017, in de nasleep van de orkanen, was Sint Maarten meer dan een maand te laat.
- **Jaarrekeningen altijd te laat, inhaalslag vanaf 2019:** Volgens de Rft sturen de landen de vastgestelde jaarrekening op uiterlijk 31 augustus van het volgende jaar naar het Cft. Sint Maarten was echter steeds te laat. Wel heeft er een inhaalslag plaatsgevonden vanaf 2019. Waar de vastgestelde jaarrekening over 2012 zes jaar te laat werd opgestuurd, werd de vastgestelde jaarrekening over 2020 minder dan anderhalf jaar na de deadline opgestuurd. De jaarrekeningen vanaf 2021 zijn nog niet vastgesteld.

C.5: Verbeterd beheer⁸⁴

Het financieel beheer op Sint Maarten is weinig verbeterd en de beoogde doelen zijn niet behaald. Een gebrek aan capaciteit en automatisering spelen hierbij een rol. Betrokkenen op Sint Maarten geven aan dat het moeilijk is om leningen aan te trekken voor investeringen in automatisering.

Het verbeteren van het financieel beheer kan veel tijd kosten. Ook in Nederland duurde het in de jaren 1980 en 1990 zeven jaar totdat het op orde was.⁸⁵

- **Public Expenditures and Financial Accountability framework als normenkader:** In 2010 werd afgesproken het *Public Expenditures and Financial Accountability framework* (PEFA) als normenkader te gebruiken voor verbetering van het financieel beheer. In 2011 is voor Sint Maarten op basis van dit kader een nulmeting uitgevoerd; en in 2013 opnieuw een doorlichting.
- **Nieuw plan van aanpak in 2015; implementatie blijft achter:** Ook een nieuw plan van aanpak ter verbetering van het financieel beheer leidt niet tot de beoogde verbeteringen. Gebrek aan personele capaciteit, problemen met automatisering, en de orkanen worden als oorzaken hiervan genoemd.
- **Sint Maarten wil investeren in automatisering, maar mag niet:** Achterblijvende automatisering wordt als een van de belangrijkste oorzaken gezien van het uitblijven van wezenlijke verbeteringen in het financieel beheer. Betrokkenen geven aan geldleningen te hebben begroot voor investeringen in automatisering, maar deze leningen niet toegekend gekregen te hebben. In 2019 hield het ministerie

⁸³ C.4: Tijdige adequate verantwoording van uitvoering van de begroting.

⁸⁴ C.5: Verbeterd financieel beheer conform implementatieplannen.

⁸⁵ 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).

van BZK een lening van ANG 40 miljoen aan waarmee onder meer de herstructurering van de belastingdienst gefinancierd werd. Hoewel de Rft normen stelt voor leningen en daarmee investeringen kan beperken, is het lage investeringsniveau op Sint Maarten niet (volledig) aan de Rft te wijten. Sint Maarten realiseert in de regel namelijk lagere investeringsuitgaven dan begroot.

- **Algemeen beeld is dat er sprake is van enige verbetering van het financieel beheer:** In de interviews is aangegeven dat het financieel beheer van Sint Maarten nog steeds zwak is. Wel is er sinds de plannen van aanpak die in 2006 zijn opgesteld, en hernieuwde plannen en afspraken die nadien zijn gemaakt, sprake van enige verbetering. Een gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt volgens betrokkenen een belangrijke rol bij het zwakke financieel beheer. Door het zwakke financieel beheer heeft de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) over de rechtmatigheid van de jaarrekeningen van 2014 tot en met 2020 altijd een afkeurend oordeel gegeven, en over de getrouwheid meestal ook.⁸⁶ De Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARS) gaf over deze periode altijd een afkeurend oordeel over zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Hierdoor is ook het financieel toezicht niet gebaseerd op goedgekeurde financiële cijfers.
- **Verbeteringen op komst met landspakket:** Betrokkenen zijn positief over de samenwerking tussen Nederland – de Tijdelijke Werkorganisatie van het ministerie van BZK – en Sint Maarten op het gebied van verbetering van het financieel beheer in het kader van het landspakket.

Outcome

D.1: Financieel toezicht overbodig⁸⁷

- **Financieel toezicht niet overbodig:** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Bij de beoordeling of er structureel en geheel aan de normen van artikel 15 wordt voldaan, dient volgens de memorie van toelichting bij de Rft te worden bezien in hoeverre er zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan. De Rft gaat ervan uit dat als de verplichtingen op grond van de Rft blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen, de landen zelfstandig in staat zijn een gezonde financiële huishouding te realiseren. In dit licht bezien zou het gedurende drie jaren realiseren van de normen alleen niet voldoende zijn om te besluiten tot (gedeeltelijke) opheffing van het financieel toezicht. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. De instituties en bestuurlijke werkwijze in Sint Maarten zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.

D.2: Structureel gezondere financiële huishouding⁸⁸

- **Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer:** De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Behoudens in 2012 en 2013, realiseerde Sint Maarten tot 2018 ondanks sluitende begrotingen, ieder jaar tekorten op de gewone dienst. Dit ondanks gunstige economische ontwikkelingen. In jaren waarin afwijkingen van de financiële normen was toegestaan, waren de realisaties wel gunstiger dan de begrote tekorten. Het financieel beheer is niet op orde; er zijn sinds 2010 beperkt verbeteringen gerealiseerd.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de Rft geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de schuldsanering omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën⁸⁹

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Sint Maarten. De tweede tabel analyseert de schuldynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente en de groei van het bbp.

Na een tekort op de gewone dienst in 2011 realiseerde Sint Maarten overschotten in 2012 en 2013. Vanaf 2014 tot en met 2022 realiseerde het land echter steeds tekorten.

⁸⁶ Zie het advies van het Cft bij de vastgestelde jaarrekeningen 2019 en 2020, kenmerk Cft 202300010.

⁸⁷ D.1: Instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao en Sint Maarten die het financieel toezicht (gedeeltelijk) overbodig maken.

⁸⁸ D.2: Financiële huishouding blijvend op orde ter voorkoming van nieuwe financiële problemen. Deugdelijk begrotingsbeleid en ordentelijk financieel beheer.

⁸⁹ E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

De schuldquote van Sint Maarten is na de schuldsanering relatief stabiel gebleven: de schuldquote was 41 procent in 2011, of 35 procent als men corrigeert voor een trendbreuk in de bbp-data. In 2019 bedroeg de quote 36 procent. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 40 procent. De schuldquote bleef steeds lager dan het schuldanker dat het IMF voor Sint Maarten noemt. Hoewel Sint Maarten voornamelijk primaire tekorten realiseerde, was de rente op de staatsschuld meestal lager dan de economische groei. Daardoor groeide de schuld de meeste jaren minder snel dan het bbp.

Tabel 24 De gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	402,6	450,9	489,5	429,7	459,3	473,0	407,3	378,2	453,0	388,1	429,4	439,7
Lasten	407,7	434,3	488,9	450,2	468,5	481,4	568,5	499,4	473,0	568,8	524,9	478,8
Saldo	-5,1	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-8,4	-161,2	-121,2	-20,0	-180,7	-95,5	-39,1
Saldo (% van bbp)	-0,3	0,9	0,0	-0,9	-0,4	-0,4	-7,6	-5,7	-0,8	-8,1	-3,9	-1,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Sint Maarten (2011-2021) en 4^e Uitvoeringsrapportage (2022).

- **Gerealiseerde lasten uit de gewone dienst harder gestegen dan baten:** Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de gerealiseerde rentelasten. Over de gehele periode 2011 tot en met 2022 zijn de baten met ANG 37 miljoen gestegen (9 procent). De lasten zijn met ANG 71 miljoen echter sneller gestegen (17 procent).
- **Alleen positieve saldi gerealiseerd in 2012 en 2013:** In het eerste jaar na de schuldsanering realiseert Sint Maarten een klein negatief saldo van ANG 5,1 miljoen. De twee jaren daaropvolgend realiseert Sint Maarten de enige positieve saldi tussen 2011 en 2022, van respectievelijk ANG 16,6 miljoen en ANG 0,5 miljoen.
- **Hoge negatieve saldi in 2017, 2018, 2020 en 2021 vanwege onvoorziene omstandigheden:** In 2017 werd Sint Maarten getroffen door de orkanen Irma en Maria. De nasleep in de jaren 2017 en 2018 van deze rampen zorgde voor hogere overheidsuitgaven en lagere baten dan in voorgaande jaren. In 2020 en 2021 werd Sint Maarten geconfronteerd met hogere kosten en lagere inkomsten als gevolg van de wereldwijde coronacrisis. In 2022 herstelde de economie vanwege het einde van de coronacrisis.

Tabel 25 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Sint Maarten. Getallen tussen haakjes corrigeren voor de trendbreuk in de bbp-cijfers van 2013 op 2014.

Variabele	Eenheid	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '12-'22
Staatsschuld	% bbp	41,3 (34,8)	37,8 (31,9)	33,0 (27,9)	34,1	33,9	37,9	38,4	44,0	35,9	48,5	45,2	39,9	39,0 (38,0)
	Mln. ANG	694,7	669,5	603,1	762,1	758,3	855,0	818,3	936,6	938,2	1077,0	1117,4	1122,0	877,9
Rentelasten	% schuld	1,7%	1,7%	1,8%	1,5%	1,7%	2,0%	1,6%	1,3%	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	1,5%
	Mln. ANG	11,8	11,6	10,7	11,7	12,6	17,0	13,4	12,4	13,0	13,3	11,3	12,0	12,6
Bbp-groei, nominaal	% groei	5,3%	5,3%	3,0%	22,5% (3,4%)	0,0%	0,8%	-5,6%	0,0%	22,7%	-15,1%	11,3%	13,8%	4,8% (3,2%)
Primair saldo	% bbp	0,4% (0,3%)	1,6% (1,3%)	0,6% (0,5%)	-0,4%	0,2%	0,4%	-6,9%	-5,1%	-0,3%	-7,5%	-3,4%	-1,0%	-2,0% (-2,0%)
	Mln. ANG	6,6	28,2	11,2	-8,8	3,4	8,6	-147,8	-108,8	-7,1	-167,4	-84,2	-27,1	-45,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp (niet-gecorrigeerd voor de trendbreuk)), Cft-data en -adviezen (nominale staatsschuld, rentelasten, primair saldo), Artikel IV-consultatie 2018 van het IMF (nominale bbp-groei in 2014).

- **Correctie voor trendbreuk tussen haakjes:** De reeks met nominale bbp-cijfers op basis van de huidige Wereldbankdata vertoont een trendbreuk van 2013 op 2014. Op basis van deze reeks lijkt het dus alsof de nominale bbp-groei in 2014 22,5 procent was. De meest recente schatting op basis van Artikel IV-consultaties van het IMF (2019) van de nominale bbp-groei is echter 3,4 procent. Het nominale bbp in de jaren 2011-2013 valt hoger uit als men corrigeert voor deze trendbreuk. Voor deze correctie wordt aangenomen dat het bbp in van 2013 op 2014 inderdaad met 3,4 in plaats van 22,5 procent groeide. Deze correctie heeft ook effecten op de variabelen die als percentage van het bbp uitgedrukt zijn. De voor de trendbreuk gecorrigeerde cijfers staan tussen haakjes onder de niet-gecorrigeerde cijfers in de tabel.
- **Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd:** Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – 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 heeft genoemd. Het IMF (2022) hanteert voor Sint Maarten een schuldanker van 53 procent met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek achtte in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent houdbaar.
- **Schuldquote Sint Maarten structureel onder de 50 procent:** De schuldsanering verlaagde de schuldquote waarmee Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk startte. De staatsschuld was in

2011, na de schuldsanering, 41,3 procent (gecorrigeerd voor de trendbreuk 34,8 procent). Hierna daalde de schuldquote verder tot 33 procent in 2013 (gecorrigeerd voor de trendbreuk 27,9 procent). In de volgende jaren vertoonde de schuldquote een stijgende trend tot de piek tijdens de coronacrisis in 2020 op 48,5 procent. In 2022 was de schuldquote gedaald naar 39,9 procent. De schuldquote van Sint Maarten fluctueert over de hele periode sinds 2011 tussen de 25 en de 50 procent; daarmee ligt de schuldquote structureel onder de kritische grenswaarde die door het IMF voor de Caribische regio is genoemd en onder het schuldanker volgens het IMF voor Sint Maarten. De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde van de overheidsbalans minus het eigen vermogen.⁹⁰

- **Verhoogde schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten:** Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten. Tijdens de jaren met orkanen en de coronacrisis was er echter sprake van een sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit heeft te maken met de renteloze liquiditeitsleningen die Nederland verschafte tijdens deze crises. Andersom kunnen stijgende rentelasten een bijdrage leveren aan de schuld.
- **Bbp-groei gemiddeld genomen hoger dan de rente:** Over de afgelopen elf jaar ligt de nominale bbp-groei hoger dan de rente over de staatsschuld. Onder die omstandigheden zijn overschotten op het primaire saldo – het overheidssaldo exclusief rentelasten – niet strikt noodzakelijk om de schuldquote te beheersen. Dit is terug te zien in de schuldquote die stabiel is, terwijl er wel sprake is van een gemiddeld primair tekort.⁹¹ In dit opzicht waren bijvoorbeeld de jaren tot en met 2014 gunstig: de rente over de overheidsschuld was lager dan de bbp-groei. Aangezien er van 2011 tot 2014 gemiddeld bovendien primaire overschotten waren, was de schuldquote van Sint Maarten stabiel.
- **Stijgende schuldquote door economische krimp en tekorten in 2017, 2018 en 2020:** In 2017, 2018 en 2020 lag de bbp-groei onder het rentepercentage dat de overheid betaalde op de staatsschuld. Daarbij werden hoge tekorten op het primair saldo gerealiseerd. In 2017 is de staatsschuld gedaald ten opzichte van 2016, maar door economische krimp door de orkaan nam de schuldquote toe tot 38,4 procent. In 2018 nam de schuld toe nadat Sint Maarten geld leende via het trustfonds na de orkaan, terwijl de negatieve economische groei eveneens bijdroeg aan versnelde groei van de schuldquote. Ook in 2020 tijdens de coronacrisis is de schuld toegenomen en was sprake van negatieve economische groei. In een structurele situatie leiden primaire tekorten in combinatie met economische krimp tot onhoudbare overheidsfinanciën. In het geval van Sint Maarten waren er echter externe, incidentele schokken die hun weerslag hadden op de overheidsfinanciën. De economie herstelde zich na de orkaan en na de coronacrisis; daarnaast bleef de rente laag dankzij de lopende inschrijving en de renteloze liquiditeitsleningen.
- **Rft draagt bij aan houdbare overheidsfinanciën:** Het algemene beeld dat volgt uit de interviews is dat de Rft een belangrijke bijdrage levert aan het proces om te komen tot houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het erover eens dat zonder de Rft en zonder onafhankelijk financieel toezicht, de situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën van Sint Maarten er slechter uit zou zien.
- **Besluit om risico-opslag te hanteren bij herfinanciering liquiditeitsleningen draagt niet bij aan houdbaarheid:** Hoewel de risico-opslag die Nederland rekent beperkt is, draagt de verhoogde rente die Sint Maarten betaalt over de geherfinancierde liquiditeitsleningen niet bij aan het beoogde doel van houdbare overheidsfinanciën. Herfinanciering via de lopende inschrijving, en tegen de actuele rente op Nederlandse staatsleningen, zou een grotere bijdrage leveren aan schuldhoudbaarheid.
- **Schuld houdbaar volgens het IMF:** Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Sint Maarten van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Sint Maarten vanaf 2023 als houdbaar, echter onder de voorwaarde dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primaire overschotten vanaf 2027; (ii) kortlopende schulden worden geherfinancierd met langlopende leningen door Nederland; (iii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Sint Maarten behouden blijft; en (iv) structurele hervormingen gericht op verbetering van het financieel beheer geïmplementeerd worden.

⁹⁰ Het IMF en het Cft hanteren dezelfde definitie voor Sint Maarten.

⁹¹ Zie het rapport 'Beleidsvaluatie Schuldsanering'.

Debt Sustainability Analysis IMF Sint Maarten⁹²

De schuldquote steeg in 2020 en 2021 als gevolg van pandemie steun van Nederland en negatieve economische groei, maar daalde in 2022 door verminderde uitgaven en economisch herstel. In 2023 wordt echter verwacht dat de schuldquote weer zal stijgen naar 51 procent vanwege de materialisatie van een deel van de voorwaardelijke verplichtingen. Op de lange termijn wordt voorspeld dat de schuldquote zal afnemen tot 43 procent in 2032.

In 2023 blijven de bruto financieringsbehoeften hoog, voornamelijk als gevolg van het aflopen van de liquiditeitssteun van Nederland ter waarde van ANG 316,5 miljoen (10,9 procent van het bbp). Deze leningen werden in april 2022 renteloos geherfinancierd als *bullet*-leningen met een looptijd van 18 maanden. Bovendien zal de afwikkeling van de Ennia-zaak op termijn bijdragen aan de toename van de bruto financieringsbehoeften.

Op zowel de middellange als lange termijn blijft het risico van staatsschuldenproblematiek beperkt, mede dankzij de beheersbare bruto financieringsbehoeften en de verwachte afname van het schuldtraject. Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

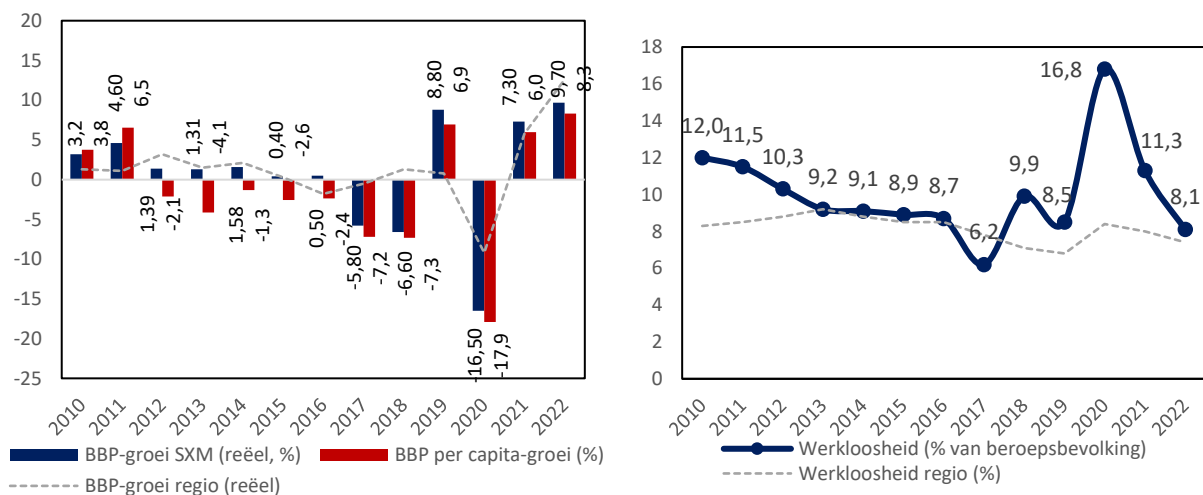
1. Handhaving van de huidige uitgavenverminderingen: Hoewel het verwachte primaire tekort in 2023 licht verslechtert door versoepeling van begrotingsmaatregelen uit het pandemietijdperk, wordt verwacht dat het op de middellange termijn weer zal dalen, met een primair overschot tegen 2027. Verwachte groei van het bbp zal ook bijdragen aan het verlagen van de schuldquote.
2. Herfinanciering van kortlopende schulden met langlopende leningen: Er wordt verwacht dat Nederlandse liquiditeitssteunleningen opnieuw worden geherfinancierd met langlopende leningen vanuit Nederland, tegen positieve rentetarieven.
3. Het behoud van toegang tot de huidige lopende inschrijving van Nederland op staatsleningen.
4. Implementatie van structurele hervormingen ter verbetering van financieel beheer.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkelingen⁹³

Deze sectie presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het minimumloon gepresenteerd.

Het bbp van Sint Maarten groeide meestal. Hoewel de orkanen in 2017 en 2018 en de coronacrisis in 2020 voor krimp zorgden, groeide het bbp in alle andere jaren vanaf 2010 in reële termen. De werkloosheid daalde tot aan de orkanen, maar steeg door de orkanen en de coronacrisis tot 17 procent. Inmiddels is de werkloosheid weer hersteld tot het regionale gemiddelde. Tegelijkertijd daalde het bbp per hoofd de meeste jaren sinds 2010. Sinds 2010 is de koopkracht van het minimumloon gedaald.

Figuur 7 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Sint Maarten.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Sint Maarten) en Wereldbank (cijfers regio⁹⁴).

Tabel 26 Ontwikkeling van de bevolking van Sint Maarten.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	34.056	33.435	34.640	36.607	37.685	38.825	39.969	40.574	40.895	41.608	42.310	42.846	43.389

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

⁹² Deze paragraaf heeft als bron het IMF Artikel IV (2023) document over Curaçao en Sint Maarten tenzij anders gespecificeerd.

⁹³ E.2: Structurele sociaaleconomische ontwikkeling.

⁹⁴ 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.

- **Reële bbp-groei meestal positief, groei per hoofd vaker negatief:** Nadat de economie van Sint Maarten aanzienlijke economische groei vertoonde in de eerste jaren na de schuldsanering – respectievelijk 3,2 en 4,6 procent in 2010 en 2011 – zwakte deze groei af in de daaropvolgende jaren. Tot het jaar waarin het eiland getroffen werd door orkaan Irma was er nog sprake van lichte economische groei van tussen de 0,4 en 1,6 procent, ongeveer gelijk aan het Caribisch gemiddelde. Door de groeiende bevolking daalde het reële bbp per hoofd in de meeste jaren echter. Vanaf 2017 vertoonde de economische groei hoge volatiliteit vanwege de verwoestende orkanen en de daaropvolgende wederopbouw. In 2020 brak de coronapandemie uit, waarvan de economie in 2022 deels herstelde.
- **Bevolkingsgroei:** Afgezien van een kleine daling in het inwonersaantal van 2010 op 2011, kent Sint Maarten een positieve bevolkingsgroei. Tussen 2010 en 2022 is de bevolking toegenomen van 34.056 naar 43.390. Dat komt neer op een stijging van 27,4 procent.
- **Dalende trend in de werkloosheid:** Afgezien van de door corona veroorzaakte piek in 2020 tot 16,8 procent laat de werkloosheid een dalende trend zien op Sint Maarten. Waar de werkloosheid in 2010 op 12 procent lag, daalde het in 2017 naar 6,2 procent van de beroepsbevolking. Na corona herstelde de werkloosheid zich tot 8,1 procent in 2022.
- **Werkloosheid vrijwel altijd op of boven het regionale gemiddelde:** In de jaren voor 2013 ligt de werkloosheid van Sint Maarten op een hoger niveau dan in de regio. De werkloosheid op Sint Maarten volgt de jaren in aanloop naar 2013 een dalende trend terwijl de werkloosheid in de regio licht stijgt. Hierdoor liggen de twee werkloosheidscijfers tussen 2013 en 2016 op vrijwel hetzelfde niveau. In 2017 is de werkloosheid op Sint Maarten verder gedaald tot onder het regionale niveau. Tijdens de coronacrisis loopt de werkloosheid op tot de piek van 16,8 procent, wat aanzienlijk boven het regionale niveau ligt. In 2021 en 2022 is de werkloosheid sterk gedaald waardoor in 2022 de werkloosheid minder dan één procentpunt verschilt van het regionale gemiddelde (8,1 procent voor Sint Maarten en 7,4 procent voor de regio).

Tabel 27 Het minimumloon (in ANG) en de inflatie op Sint Maarten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.379	1.379	1.379	1.443	1.483	1.516	1.529	1.529	1.529	1.529	1.531	1.531	1.531	1.723
Inflatie	3,2%	4,6%	4,0%	2,5%	1,9%	0,3%	0,1%	2,2%	2,9%	0,4%	0,7%	2,8%	3,8%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Afkondigingsblad (2013/10, 2014/3, 2015/29, 2022/57, 2023/35) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- **Periodieke stijgingen van het minimumloon:** Over de gehele periode van 2010 tot 2023 zien we een stijging van het minimumloon van ANG 344. Dit komt neer op een procentuele stijging van 24,9 procent. Het minimumloon is niet elk jaar verhoogd.
- **Minimumloon steeg minder hard dan het algemeen prijspeil:** Waar het algemeen prijspeil is gestegen met 33,6 procent in de jaren 2010 tot en met 2022, steeg het minimumloon met 25,0 procent tussen 2010 tot 2023. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een daling doorgemaakt. Het minimumloon in Sint Maarten is het laagste van het Caribische deel van het Koninkrijk.

E.3: Bevorderen autonomie⁹⁵

In 2010 startte Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk. De instelling van het financieel toezicht en de schuldsanering waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo werd met het financieel toezicht beoogd de instituties van Sint Maarten zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Sint Maarten zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren. De met de schuldsanering gegeven financiële verlichting diende te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de Rijkswet financieel toezicht – in samenspel met de schuldsanering – heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Sint Maarten.

⁹⁵ E.3: Bevorderen autonomie.

- **Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar zou doeltreffender en doelmatiger zijn geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen:** Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Sint Maarten, levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Sint Maarten in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Sint Maarten draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land.

Met de lopende inschrijving is een wezenlijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Sint Maarten; het land beschikt daardoor over een grotere ruimte om externe schokken op te kunnen vangen. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen die reeds lang op de agenda staan, uitblijven.

3.3 Kwantitatieve analyse

Deze paragraaf bevat de resultaten van een kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid van de Rft. De analyse is uitgevoerd aan de hand van een economisch model waarmee de effecten zijn doorgerekend van hogere schuldquotes (geen schuldsanering), hogere rentelasten (geen lopende inschrijving) en hogere tekorten (geen begrotingsnormen)⁹⁶.

Het model maakt gebruik van gerealiseerde ontwikkelingen van de schulden, de bbp's, de financieringssaldi, de rentepercentages en de baten en lasten van de landen. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van informatie uit jaarrekeningen van de landen en van informatie van het Cft.

De analyse maakt inzichtelijk hoe de overheidsfinanciën zich in verschillende scenario's zouden hebben ontwikkeld zonder de Rft. Een analyse als deze leunt op aannames. In iedere stap van de analyse is steeds aangegeven welke aannames zijn gedaan.

Als eerste stap in de analyse is gekeken naar de situatie zonder Rft en waarbij de uitgaven en belastinginkomsten gelijk zijn aan de realisaties tussen 2010 en 2022. Hogere rentelasten worden in dat scenario niet opgevangen door een verlaging van de uitgaven en/of het verhogen van de belastinginkomsten, maar worden gefinancierd met het aantrekken van nieuwe leningen. De staatsschuld groeit daardoor in een hoger tempo. Ook is gekeken naar het ontbreken van begrotingsnormen en het toezicht daarop en het daaruit volgende effect van minder gunstige overheidssaldi op de overheidsschuld.

Als tweede stap in de analyse is gekeken naar een mogelijke reactie van de landen. De gemodelleerde beleidsaanpassing betreft een verbetering van het primair saldo door het beperken van de uitgaven of het verhogen van de belastinginkomsten.

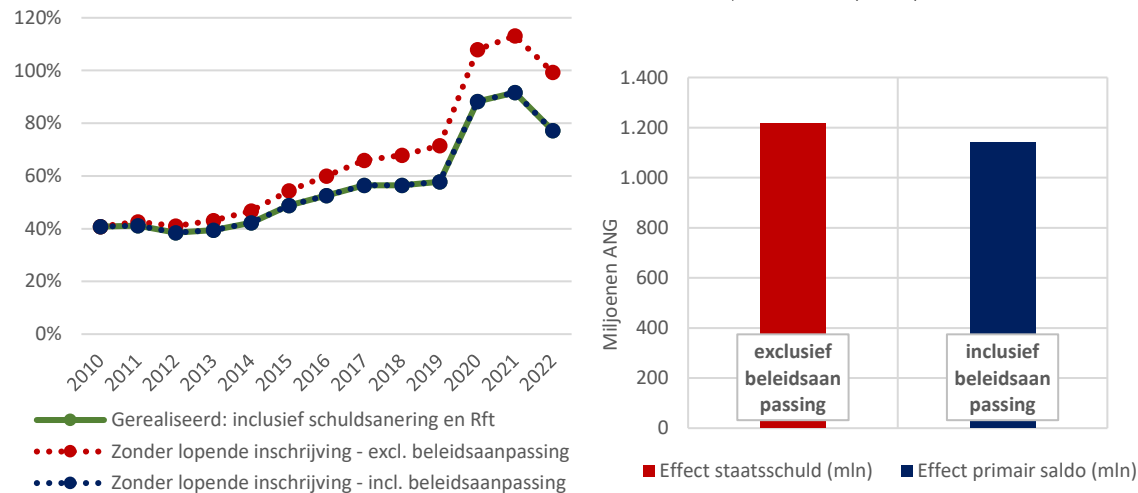
De resultaten van de analyse zijn weergegeven in onderstaande figuren. De realisaties met beleidsinstrumenten is steeds in groen weergegeven; de ontwikkelingen zonder instrument en zonder beleidsaanpassing in rood; en ontwikkelingen zonder instrument en met beleidsaanpassing in blauw.

⁹⁶ De effecten van hogere schuldquotes (geen schuldsanering) zijn opgenomen in het rapport over de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht.

3.4 Curaçao

Rijkswet financieel toezicht – Lopende inschrijving

Figuur 8 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 28 Ontwikkeling schuldquote Curaçao, gerealiseerd en in het scenario zonder lopende inschrijving.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%
Zonder lopende inschrijving – excl. beleidsaanpassing	41%	43%	41%	43%	47%	54%	60%	66%	68%	72%	108%	113%	99%
Zonder lopende inschrijving – incl. beleidsaanpassing	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%

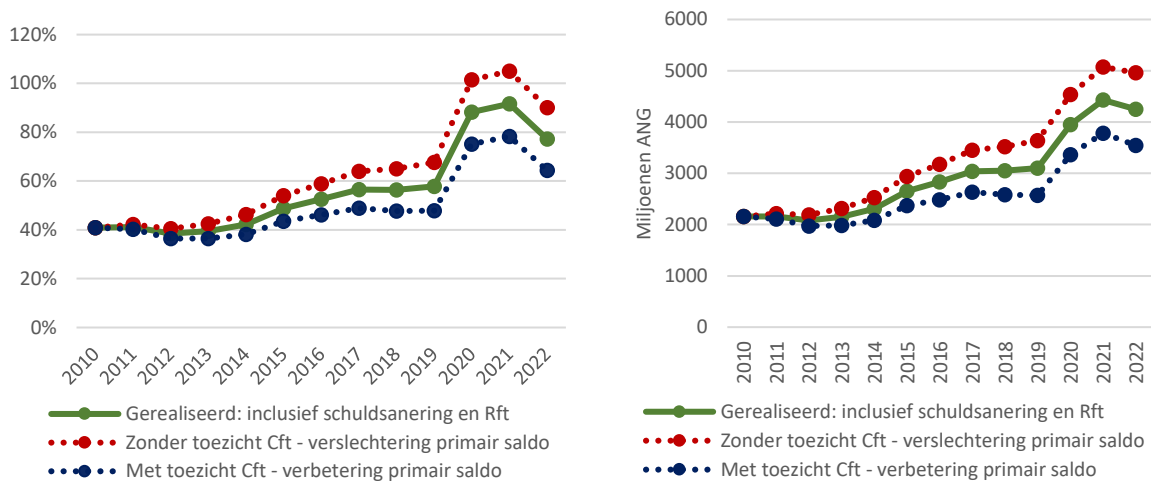
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Zonder lopende inschrijving groeit de schuldquote sneller bij uitblijven beleidsaanpassing:** Zonder de lopende inschrijving als deelinstrument van de Rft zou de rente die Curaçao had moeten betalen voor leningen hoger zijn. In de analyse is verondersteld dat de rente in dat geval gelijk zou zijn aan de gemiddelde rente die Aruba betaalt over staatsleningen. Het effect van dit scenario is weergegeven in figuur 7. De rentekosten stijgen, en wanneer de overheid het primaire saldo op uitgaven en inkomsten niet verbetert, stijgt de schuldquote eveneens.
- **Beleidsaanpassing via primair saldo kan leiden tot gezonder niveau schuldquote:** In een alternatief scenario verbetert de overheid het primaire saldo zodat het fictieve overheidssaldo (inclusief rentelasten) hetzelfde is als het gerealiseerde overheidssaldo (met lopende inschrijving). In dat scenario is er geen sprake van een effect op de staatsschuld. Het terugbrengen van het overheidssaldo leidt tot een daling van het totale effect, omdat hiermee wordt voorkomen dat over een hogere staatsschuld de hogere rente betaald moet worden.
- **Lopende inschrijving kan ook contraproductief werken:** Voor de situatie van Curaçao geldt dat de lopende inschrijving de prikkel weghaalt om beleidsaanpassingen door te voeren om de schuldquote binnen de perken te houden. Een constante lage rente op overheidsleningen heeft immers als gevolg dat de overheid voordelig kan lenen en dit aantrekkelijker is dan het nemen van politiek moeilijke maatregelen om het primaire saldo te verbeteren.⁹⁷ De huidige hogere rentetarieven verlagen de prikkel om te lenen.

⁹⁷ De werking van deze prikkel wordt beperkt door de in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen.

Rijkswet financieel toezicht – Toezicht Cft

Figuur 9 Ontwikkeling schuldquote (links) en staatsschuld (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 29 Ontwikkeling schuldquote Curaçao, gerealiseerd, in het scenario met verbeterd toezicht en in het scenario zonder toezicht van het Cft.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%
Zonder toezicht Cft – verslechtering primair saldo	41%	42%	40%	43%	46%	54%	59%	64%	65%	68%	101%	105%	90%
Zonder toezicht Cft- verbetering primair saldo	41%	40%	37%	36%	38%	44%	46%	49%	48%	48%	75%	78%	64%

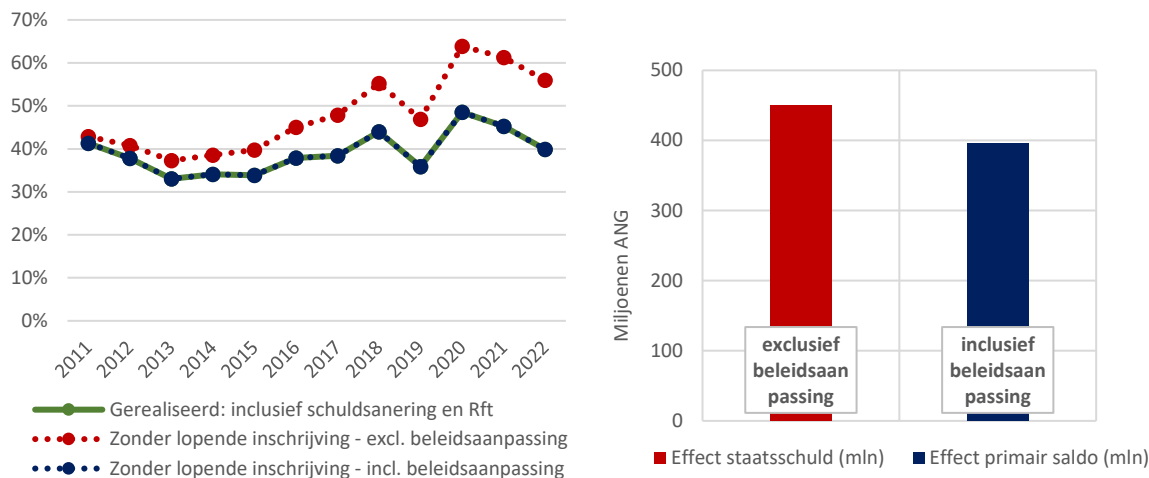
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Effect financieel toezicht onduidelijk:** Het effect van het financieel toezicht op het overheidssaldo en de schuldquote is niet direct te kwantificeren. In de modelanalyse zijn daarom ter illustratie scenario's doorgerekend om twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag is wat er gebeurd zou zijn als het financieel toezicht effectiever zou zijn geweest. Daartoe is berekend hoe de schuldquote zich ontwikkelt als het overheidssaldo elk jaar één procent van het bbp gunstiger zou zijn geweest. In 2022 zou de staatsschuld ANG 3,5 miljard hebben bedragen, tegenover ANG 4,3 miljard met het huidige financieel toezicht. De tweede vraag is wat er zou zijn gebeurd als er geen financieel toezicht was geweest. Hiertoe is berekend wat de gevolgen zijn van een verslechtering van het overheidssaldo. Een eventuele verslechtering van jaarlijks één procent van het bbp zou hebben geleid tot een staatsschuld van ANG 5,0 miljard.

3.5 Sint Maarten

Rijkswet financieel toezicht – Lopende inschrijving

Figuur 10 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 30 Ontwikkeling schuldquote Sint Maarten, gerealiseerd en in het scenario zonder lopende inschrijving.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%
Zonder lopende inschrijving – excl. beleidsaanpassing	43%	41%	37%	39%	40%	45%	48%	55%	47%	64%	61%	56%
Zonder lopende inschrijving – incl. beleidsaanpassing	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%

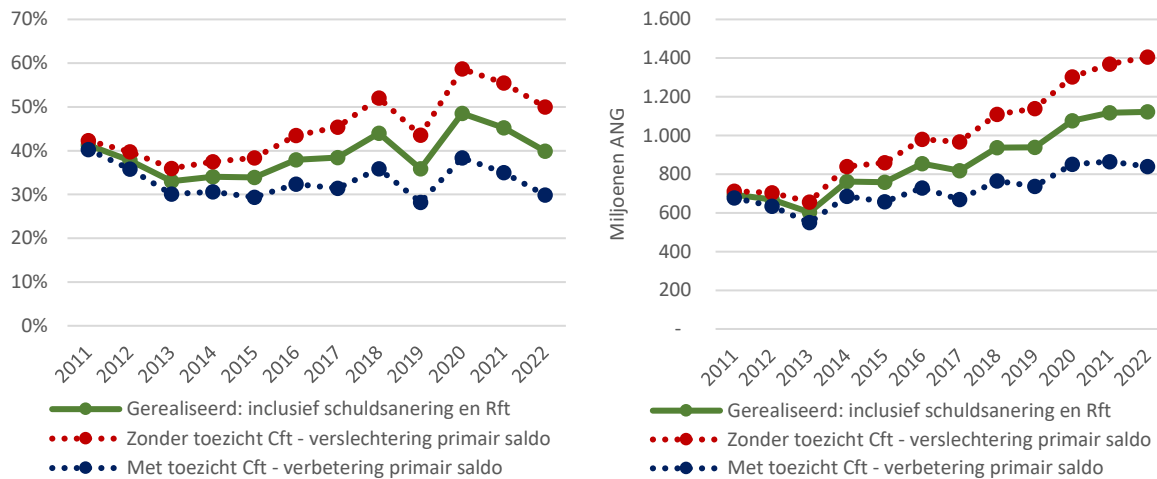
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Zonder lopende inschrijving en beleidsaanpassing groei van de schuldquote:** Zonder de lopende inschrijving als deelinstrument van de Rft zou de rente die Sint Maarten had moet betalen voor leningen hoger zijn. In de analyse is verondersteld dat de rente in dat geval gelijk is aan de gemiddelde rente die Aruba betaalt over zijn staatsleningen. Het effect van dit scenario is weergegeven in figuur 9. De rentekosten stijgen, en wanneer de overheid het primaire saldo op uitgaven en inkomsten niet verbetert, stijgt de schuldquote eveneens.
- **Beleidsaanpassing via primair saldo kan leiden tot gezonder niveau schuldquote:** In een alternatief scenario verbetert de overheid het primaire saldo zodat het fictieve overheidssaldo (inclusief rentelasten) hetzelfde is als het gerealiseerde overheidssaldo (met lopende inschrijving). De prijs van het geheel opvangen van de hogere rente op leningen door het verbeteren van het primaire saldo is lager dan de groei van de staatsschuld wanneer de beleidsaanpassing achterwege wordt gelaten. Dit komt door de hogere rente over de groei van de staatsschuld.
- **Lopende inschrijving kan ook contraproductief werken:** Voor de situatie van Sint Maarten geldt dat de lopende inschrijving de prikkel weghaalt om beleidsaanpassingen door te voeren om de schuldquote verder binnen de perken te houden.⁹⁸ Een constante lage rente op overheidsleningen heeft immers als gevolg dat de overheid voordelig kan lenen en dit aantrekkelijker is dan het nemen van politiek pijnlijke maatregelen om het primaire saldo te verbeteren. De huidige rentetarieven verlagen de prikkel om te lenen. Voor Sint Maarten geldt voornamelijk dat de schuldquote binnen de perken blijft als gevolg van een groeiende economie.
- **Schuldquote niet gecorrigeerd voor trendbreuk bbp:** De schuldquoten in de analyses zijn niet gecorrigeerd voor de trendbreuk in de bbp-cijfers tussen 2013 en 2014. Een dergelijke correctie zou het aantal aannames van de analyse verder vergroten. Bovendien is de trendbreuk voor de conclusies van beperkt belang, omdat de rente wordt berekend op basis van de nominale staatsschuld in plaats van de schuldquote. Daarnaast zijn de conclusies meer gebaseerd op de verschillen tussen de reeksen onderling dan op de ontwikkelingen van de individuele reeksen over de tijd.

⁹⁸ De werking van deze prikkel wordt beperkt door de in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen.

Rijkswet financieel toezicht – Toezicht Cft

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



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 31 Ontwikkeling schuldquote Sint Maarten, gerealiseerd, in het scenario met verbeterd toezicht en in het scenario zonder toezicht van het Cft.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%
Zonder toezicht Cft – verslechtering primair saldo	42%	40%	36%	38%	38%	43%	45%	52%	44%	59%	55%	50%
Zonder toezicht Cft- verbetering primair saldo	40%	36%	30%	31%	29%	32%	31%	36%	28%	38%	35%	30%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- **Effect financieel toezicht onduidelijk:** Het effect van het financieel toezicht op het overheidssaldo en de schuldquote is niet direct te kwantificeren. Het model rekent scenario's door om twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag is wat er gebeurd zou zijn als het financieel toezicht effectiever zou zijn geweest dan het in werkelijkheid was. In het model is daarom berekend hoe de schuldquote zich ontwikkelt als het overheidssaldo elk jaar één procent van het bbp gunstiger zou zijn geweest. In 2022 zou de staatsschuld ANG 0,8 miljard hebben bedragen, tegenover ANG 1,1 miljard met het huidige financieel toezicht. De tweede vraag is wat er zou zijn gebeurd als er geen financieel toezicht door het Cft zou zijn geweest. Hiervoor berekent het model de gevolgen van een verslechtering van het overheidssaldo. Een eventuele verslechtering van jaarlijks één procent van het bbp zou hebben geleid tot een staatsschuld van ANG 1,4 miljard.
- **Cijfers niet gecorrigeerd voor trendbreuk bbp:** Ook voor deze analyse zijn de berekeningen en schuldquotes niet gecorrigeerd voor de trendbreuk in de bbp-cijfers tussen 2013 en 2014. In dit geval heeft deze keuze wel invloed op de uitkomsten, omdat de verbeteringen en verslechtingen van het saldo gebaseerd zijn op het bbp. De effecten van de veranderde primaire saldi zouden dus groter zijn als de bbp-cijfers van 2011 tot en met 2013 verhoogd waren om te corrigeren voor de trendbreuk.

4. Conclusies

Doelrealisatie ziet toe op de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de beoogde langetermijneffecten zijn gerealiseerd.

Doeltreffendheid ziet toe op de mate waarin de Rft en het financieel toezicht aan de doelrealisatie hebben bijgedragen. Deze is niet altijd goed te onderscheiden van de doelrealisatie. Bij de beoogde directe beleidsresultaten van de Rft lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon omdat deze specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Dat geldt – anders dan bij de schuldsanering – ook voor de beoogde maatschappelijke effecten die in het geval van de Rft direct aan de rijkswet gekoppelde doelstellingen zijn. Bij de beoogde langetermijneffecten 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 Rft heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. Doelmatigheid van de Rft kan worden beoordeeld 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 langetermijneffecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde middelen, of dezelfde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de Rft 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. Daardoor is er geen sprake van een duidelijke relatie tussen inputs, activiteiten en resultaten. De Rft kent vele elementen, de uitvoering ervan vindt plaats door een samenspel tussen de landen, het Cft en de Rijksministerraad, en de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten zijn niet meetbaar of aan tijdslijnen verbonden. Daarbij speelt dat de Rft een beleidsinstrument is dat is ontwikkeld als onderdeel van een omvangrijker proces van staatkundige hervormingen, wat het beoordelen van de bijdrage van de Rft aan de beoogde doelen verder bemoeilijkt. De beoordeling van de doelmatigheid van de Rft vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik in verhouding tot de inspanning die met de Rft is gemoeid en 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.

Voor een aantal delen van de conclusies geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn voor Curaçao en voor Sint Maarten, omdat dit algemene resultaten van de Rft betreft die op beide landen van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de secties over Curaçao en Sint Maarten zijn deze algemene identieke delen in beide secties opgenomen.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao

Tabel 32 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Curaçao onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijneffecten.

Tabel 32 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Curaçao.

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

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De Rft is voor Curaçao beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1 Begrotingen voldoen aan financiële normen in enge zin, realisaties regelmatig niet:** Curaçao heeft voldaan aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. De begrotingen voldoen echter beperkt aan de normeringen van artikel 15 wanneer ook de aspecten in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) worden betrokken. De begrotingen zijn veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen. Van 2011 tot en met 2022 waren er zeven jaren waarin de realisaties achter bleven bij de begroting (resultierend in een tekort of een groter dan toegestaan tekort) en vijf jaren waarin de realisaties beter waren dan begroot (resultierend in een overschot of een lager dan toegestaan tekort). Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.2 Tekortcompensatie:** Curaçao heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief bijna ANG 1,4 miljard aan tekorten opgelopen. Hoewel het cumulatieve tekort tussen 2012 en 2016 afnam, realiseerde Curaçao daarna weer vooral tekorten, en was er al voor de coronacrisis sprake van een gecumuleerd tekort dat gecompenseerd diende te worden. Het grootste gedeelte van het totale cumulatieve tekort bestaat uit de tekorten tijdens de coronacrisis. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of Curaçao de tekorten tijdens de coronacrisis moet compenseren.
- **C.3 Nederland schreef vaak in op leningen van Curaçao; rentevoordeel is majeur:** Van 2011 tot en met 2022 zijn er acht jaren waarin Nederland leende aan Curaçao, en twee jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Deze leningen van Curaçao betreffen vrijwel altijd *bullet*-leningen. De rentelast van de schulden van Curaçao bedroeg in deze periode 1,4 tot 2,7 procent van de staatschuld, wat wezenlijk lager is dan de rente die andere landen in de regio op hun overheidsschuld betalen. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Curaçao in 2022 *ceteris paribus* 20 procentpunt hoger zou zijn zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid van de lopende inschrijving zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.4 Deadline voor begroting nooit exact gehaald; uitvoeringsrapportages beter op tijd:** Curaçao is met de begroting voor zover bekend altijd te laat geweest, maar meestal minder dan een maand na de deadline waardoor er op de deadline wel uitzicht was op een begroting. Curaçao verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd, maar in de meeste gevallen minder dan een week te laat en altijd minder dan een maand te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.5 Nagenoeg geen verbetering financieel beheer:** Het financieel beheer van Curaçao is zwak en sinds de plannen van aanpak die in 2010 zijn opgesteld, is er nauwelijks sprake van een verbetering, ondanks de hernieuwde plannen en afspraken die nadien zijn gemaakt. Hoewel de verbetering van het financieel beheer onderdeel van de Rft is, en het aangaan van leningen door het Cft tevens dient

te worden beoordeeld in het licht van verbeteringen van het financieel beheer, heeft dit niet geresulteerd in verbetering ervan. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Outcome (beoogde maatschappelijke effecten)

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1 Financieel toezicht niet overbodig:** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Curaçao niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde, en hebben de overheidsfinanciën van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld (zie ook E.1). De instituties en bestuurlijke werkwijze in Curaçao zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken.
- **D.2 Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer:** De financiële huishouding van Curaçao is niet structureel op orde. Reeds voor corona realiseerde Curaçao cumulatief over de jaren 2011 tot en met 2019 een financieel tekort en waren er vaak grote negatieve afwijkingen van de begrotingen. Dit, in combinatie met een ongunstige economische ontwikkeling, resulteerde erin dat de schuld van Curaçao zich op een onhoudbare wijze ontwikkelde naar een niveau boven de kritische grenswaardes die het IMF voor Curaçao en voor de regio hanteert. Ook is het financieel beheer niet op orde en zijn er hierin sinds 2010 nauwelijks verbeteringen gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Impact (beoogde maatschappelijke langetermijneffecten)

De Rft is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijneffecten, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de Rft is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de schuldsanering – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de instelling van het financieel toezicht was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijneffecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1: Ondanks een bijdrage van de Rft daaraan ontwikkelden de overheidsfinanciën zich niet houdbaar:** De Rft leverde een wezenlijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Curaçao. Kwantitatieve analyse toont aan dat zonder de lopende inschrijving de schuldquote van Curaçao *ceteris paribus* in 2022 circa 20 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de Rft een belangrijke disciplinerende werking heeft en dat de overheidsfinanciën van Curaçao er slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. De bijdrage van de Rft aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de schuldsanering in 2010, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.⁹⁹ Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze. Dit is het gevolg van een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, wat zorgde voor een oplopende schuldquote die reeds voor de coronacrisis uitsteeg boven de waarde die het IMF als schuldanker voor Curaçao adviseert en boven de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Als gevolg van de coronacrisis steeg de schuldquote uit boven de kritische grenswaarde die het IMF voor Curaçao adviseert (70 procent). Door de lage economische groei had Curaçao de schuld alleen kunnen beheersen en op een houdbare wijze doen ontwikkelen met positieve primaire saldi. Er is daardoor geen sprake van doelrealisatie. Dit was ten tijde van de instelling van het financieel toezicht te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarbij is er geen wezenlijke verbetering gerealiseerd in het financieel beheer, terwijl hiertoe reeds in 2006 implementatieplannen waren opgesteld en dit een expliciet onderdeel is van de Rft. Doeltreffendheid is daarmee beperkt.
- **E.2: Geen structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, maar achteruitgang:** In tegenstelling tot het beoogde langetermijneffect van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling heeft

⁹⁹ De effectiviteit van de schuldsanering komt aan de orde in het rapport Beleidsvaluatie Schuldsanering.

Curaçao in de periode 2010-2023 te kampen gehad met reële economische krimp en sociale achteruitgang. De reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de bevolking kromp sinds 2018, de werkloosheidsvoet kent een stijgend verloop en ligt structureel – en steeds verder – boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en informaliteit. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie.

Zonder de Rft en het financieel toezicht hadden de overheidsfinanciën zich ongunstiger ontwikkeld en waren hogere rentelasten ten koste gegaan van andere productieve publieke uitgaven en investeringen, met mogelijk negatieve gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De norm op de kapitaaldienst biedt weliswaar ruimte tot (anticyclische) investeringen; de automatische stabilisatoren (belastingen, sociale uitgaven) lopen via de gewone dienst. De Rft is daarmee beperkt doeltreffend.

- **E.3: Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar zou doeltreffender zijn geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen:** Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Curaçao zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Curaçao levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Curaçao in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Curaçao draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend.

Er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat er met de instelling van het financieel toezicht en met de schuldsanering een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden. Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan waren de Rft en het financieel toezicht doeltreffender en doelmatiger geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van autonomie. Met het uitstellen van hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, zijn de noodzakelijke ingrepen sindsdien zwaarder geworden. Daardoor is er sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten

Tabel 33 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de Rft voor Sint Maarten onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 33 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Rft Sint Maarten.

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

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Output (directe beleidsdoelen)

De Rft is voor Sint Maarten beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1 Begrotingen voldoen aan financiële normen in enge zin, maar de realisaties regelmatig niet:** Sint Maarten heeft voldaan aan de kwantitatieve, financiële begrotingsnormen van artikel 15 van de Rft. Er werd alleen van de normen afgeweken met toestemming van de Rijksministerraad en de rentelastnorm werd niet overschreden. De begrotingen voldoen echter niet tot beperkt aan de normeringen van artikel 15 wanneer ook de kwalitatieve aspecten in het tweede lid (volledigheid, toereikendheid, ordelijkheid, controleerbaarheid) en het derde lid (uiteenzetting financiële toestand) worden betrokken. De begrotingen zijn veelal gebaseerd op de begrotingen uit voorgaande jaren en niet op beleidsvoornemens rekening houdend met economische doorrekeningen. Van 2012 tot en met 2022 waren er vier jaren waarin de realisaties achterbleven bij de begroting (resultierend in een tekort of een groter dan toegestaan tekort) en zeven jaren waarin de realisaties beter waren dan begroot (resultierend in een overschot of een lager dan toegestaan tekort). Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.2 Er was nagenoeg geen sprake van tekortcompensatie:** Sint Maarten begrootte van 2012 tot en met 2017 op de gewone dienst overschotten of evenwichten. In de uitvoering realiseerde Sint Maarten de meeste van die jaren echter tekorten; slechts in 2012 en 2013 was sprake van beperkte gerealiseerde overschotten. Sint Maarten heeft tussen 2010 en 2022 cumulatief ANG 655 miljoen aan tekorten gerealiseerd; sinds 2014 realiseerde Sint Maarten geen overschotten. De grootste tekorten werden gerealiseerd tijdens en na de orkanen in 2017 en tijdens en na de uitbraak van corona in 2020. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd. Betrokkenen hebben verschillende opvattingen over de vraag of gerealiseerde tekorten tijdens dergelijke externe schokken gecompenseerd moeten worden.
- **C.3 Nederland schreef vaak in op leningen van Sint Maarten; rentevoordeel is majeur:** Van 2011 tot en met 2022 zijn er zeven jaren waarin Nederland leende aan Sint Maarten en drie jaren waarin Nederland leningen herfinancierde. Deze leningen van Sint Maarten betreffen voornamelijk *bullet*-leningen. De rentelast van de schulden van Sint Maarten bedroeg in deze periode 1 tot 2 procent van de staatschuld, wat wezenlijk lager is dan de rente die andere landen in de regio op hun overheidschuld betalen. Kwantitatieve analyse laat zien dat de schuldquote van Sint Maarten in 2022 *ceteris paribus* 16 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder lopende inschrijving. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.4 Begroting nooit tijdig ingediend; uitvoeringsrapportages meestal te laat:** Sint Maarten is met de indiening van de vastgestelde begroting voor zover bekend nooit op tijd geweest. Sint Maarten verzond de vierde uitvoeringsrapportage strikt genomen één keer op tijd en in de meeste gevallen minstens een week te laat. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- **C.5 Beperkte verbetering financieel beheer:** Het financieel beheer van Sint Maarten is zwak, maar er is sprake van beperkte verbetering. Gebrek aan capaciteit en aan automatisering van processen en systemen speelt hierbij een rol. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn beperkt gerealiseerd.

Outcome (beoogde maatschappelijke effecten)

De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. De ultieme doelstellingen van de Rft en het financieel toezicht – instituties en bestuurlijke werkwijze die de Rft overbodig maken, en een financiële huishouding die blijvend op orde is – zijn niet bereikt. De Rft en het financieel toezicht zijn daarin niet doeltreffend. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1 Financieel toezicht niet overbodig:** Het financieel toezicht zoals geregeld in de Rft is niet overbodig gebleken, zoals eerder ook geoordeeld door de evaluatiecommissies in 2015, 2018 en 2021. Naast dat Sint Maarten niet structureel voldoet aan de financiële begrotingsnormen in artikel 15 van de Rft, is het financieel beheer niet op orde. De instituties en bestuurlijke werkwijze in Sint Maarten zijn niet zodanig dat die het financieel toezicht op basis van de Rft (gedeeltelijk) overbodig maken. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.
- **D.2 Financiële huishouding niet structureel op orde en geen ordentelijk financieel beheer:** De financiële huishouding van Sint Maarten is niet structureel op orde. Behoudens in 2012 en 2013 realiseerde Sint Maarten tot en met 2017, ondanks sluitende begrotingen, ieder jaar tekorten op de gewone dienst. Dit ondanks gunstige economische ontwikkelingen. In jaren waarin afwijkingen van de financiële normen waren toegestaan, waren de realisaties wel gunstiger dan de begrote tekorten. Het financieel beheer is niet op orde; er zijn sinds 2010 beperkt verbeteringen gerealiseerd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee niet gerealiseerd.

Impact (beoogde maatschappelijke langetermijneffecten)

De Rft is gedeeltelijk doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijneffecten die gedeeltelijk zijn gerealiseerd. De Rft heeft, in samenhang met de schuldsanering, een bijdrage geleverd aan het beheersen van de overheidsfinanciën en aan het bevorderen van autonomie. Daarin is de Rft doeltreffend. De bijdrage van de Rft aan structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling is ambigu: enerzijds geeft de lopende inschrijving door lagere rentelasten ruimte voor productieve publieke investeringen en consumptieve uitgaven; anderzijds kunnen de normen in de Rft procyclisch werken. Met de Rft is een bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten, maar de effectiviteit ervan is beperkt door het uitblijven van investeringen en hervormingen. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijneffecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1: Mede dankzij de Rft ontwikkelden de overheidsfinanciën zich houdbaar:** De Rft leverde een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Sint Maarten. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de lopende inschrijving, de schuldquote van Sint Maarten *ceteris paribus* in 2022 circa 16 procentpunt hoger zou zijn geweest. Ook is het algemene beeld dat de Rft een belangrijke disciplinerende werking heeft en dat de overheidsfinanciën van Sint Maarten er aanzienlijk slechter voor zouden hebben gestaan zonder het financieel toezicht. De bijdrage van de Rft aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de schuldsanering in 2010, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.¹⁰⁰ De overheidsschuld van Sint Maarten ontwikkelde zich tussen 2011 en 2023 op een houdbare wijze. Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten: ondanks dat Sint Maarten tussen 2011 en 2023 gemiddeld primaire tekorten had, zorgden nominale bbp-groei en de met de lopende inschrijving verlaagde rente (gemiddeld 1,5 procent per jaar) voor een structureel dalende trend in de schuldquote waarmee externe schokken kunnen worden opgevangen. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **E.2: Relatief gunstige economische groei maar sociale ontwikkeling blijft achter:** Behoudens de jaren waarin Sint Maarten gebukt ging onder externe schokken (de orkanen en corona) kende het land sinds 2010 een gunstige reële economische groei. Dit uitte zich in beperkte mate in sociale ontwikkelingen: de werkloosheid bleef relatief hoog en het armere deel van de bevolking profiteert nauwelijks van de economische ontwikkeling. Zonder de Rft 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, met negatieve gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Anderzijds kunnen de financiële norm van een sluitende gewone dienst en tekortcompensatie procyclisch werken en ongunstig uitwerken op de sociaaleconomische ontwikkeling. De norm op de kapitaaldienst biedt weliswaar ruimte tot (anticyclische) investeringen; de automatische stabilisatoren (belastingen, sociale uitgaven) lopen via de gewone dienst. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **E.3: Het financieel toezicht heeft autonomie helpen bevorderen, maar was doeltreffender en doelmatiger geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen en institutionele versterkingen:** Hoewel met een Rijkswet voor financieel toezicht een deel van de autonomie is opgegeven doordat het toezicht niet door Sint Maarten zelf wordt uitgevoerd, heeft de wijze waarop het financieel toezicht is uitgevoerd een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie. Met de adviezen van het Cft aan de minister van Financiën en de regering van Sint Maarten levert het toezicht een bijdrage aan de verbetering van het financieel-economisch beleid van Sint Maarten in brede zin. Met de informatievoorziening aan de Staten van Sint Maarten draagt het Cft eraan bij dat het parlement zijn rol in de uitvoering van het budgetrecht effectiever kan vervullen. Ten slotte zorgt de publicatie van adviezen voor meer transparantie richting het brede publiek over de overheidsfinanciën, wat een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische instituties van het land. De Rft is daarmee doeltreffend. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie.

¹⁰⁰ De effectiviteit van de schuldsanering komt aan de orde in het rapport *Beleidsvaluatie Schuldsanering*.

Doelmatigheid

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is beperkt voldaan aan de financiële normen en aan tekortcompensatie, en er is weinig verbetering van het financieel beheer. Wel is er door Nederland lopend ingeschreven op leningen.

Vooraf het uitblijven van wezenlijke verbeteringen van het financieel beheer maakt de doelmatigheid in de uitvoering van de Rft beperkt. De inputs en activiteiten op dit terrein – de bestuurlijke afspraken, de plannen van aanpak, de hernieuwde afspraken, het samenspel tussen het Cft en de landen, en de externe inputs (waaronder kosten van externe capaciteit) – die de afgelopen dertien jaar zijn ingezet en ondernomen, hebben niet of onvoldoende geleid tot verbetering van het financieel beheer. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de mate waarin de andere beoogde directe beleidsresultaten zijn gerealiseerd, zoals de realisatie van de begrotingsnormen en de verantwoording van de uitvoering van de begroting. Goed financieel beheer is een randvoorwaarde voor het bereiken van de beoogde directe beleidsdoelen; deze randvoorwaarde is niet vervuld.

De beperkte doelmatigheid in de uitvoering van de Rft dient niet verward te worden met de doelmatigheid van het Cft 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 Cft verwaarloosbaar zijn in verhouding tot de gerealiseerde effecten.¹⁰¹ Voorts wordt geconstateerd dat de werklust van het Cft 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.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de Rft. De beoogde maatschappelijke effecten van overbodigheid van het toezicht en van een financiële huishouding die blijvend op orde is, zijn niet bereikt. De beoogde langetermijngevolgen zijn in beperkte mate bereikt.

De redenen waarom de doelmatigheid van het beleid beperkt is, hebben slechts in beperkte mate te maken met de Rft en het financieel toezicht, die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling die Curaçao en Sint Maarten maken om te komen tot gezonde en houdbare overheidsfinanciën. Deskundigen en betrokkenen zijn het er onmiskenbaar over eens dat de Rft en het financieel toezicht een belangrijke en gunstige uitwerking hebben, maar dat tegelijkertijd de beoogde doelen in beperkte mate zijn bereikt. 'Zonder het financieel toezicht was het slechter geweest', aldus verschillende deskundigen en betrokkenen.

De doelmatigheid van het beleid van de Rft is in hoofdzaak beperkt vanwege twee tekortkomingen: (i) het uitblijven van wezenlijke verbeteringen in het financieel beheer, en (ii) het niet realiseren van structurele economische hervormingen en institutionele versterkingen. Verbetering van het financieel beheer als onderdeel van de Rft is in belangrijke mate een randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van andere doelen van de Rft, zoals het voldoen aan de normen, tijdige en adequate verantwoording, en het op orde krijgen en houden van de financiële huishouding. Wanneer meer bereikt zou zijn bereikt in de verbetering van het financieel beheer, hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsdoelen van de Rft kunnen worden bereikt en was realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten meer in beeld gekomen. Dat geldt ook voor het uitblijven van sociaaleconomische hervormingen. Gegeven de activiteiten en ingezette middelen gemoeid met de Rft, had de doelmatigheid van het beleid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda en de versterking van instituties. Wanneer zou zijn gekozen voor een beleidsmix waarin meer nadruk was gelegd op de implementatie van de plannen ter verbetering van het financieel beheer en er meer aandacht zou zijn geweest voor de implementatie van de sociaaleconomische hervormingsagenda, dan zou de realisatie van de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten, en langetermijngevolgen groter zijn geweest en de doelmatigheid van het beleid van de Rft hoger.

Er zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Rft keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd. Met de schuldsanering door Nederland werd er bijvoorbeeld een wezenlijke bijdrage geleverd aan een gezonde financiële startpositie. Ook de keuze om reeds voor de staatkundige hervormingen van 2010 tijdelijk financieel toezicht in te stellen, heeft de doelmatigheid van de uitvoering verhoogd. Hierdoor ontstond

¹⁰¹ De apparaatskosten van het Cft en zijn secretariaat zijn bijvoorbeeld een fractie van het rentevoordeel dat de landen genieten als gevolg van de lopende inschrijving.

beter en sneller zicht op de problemen in de overheidsfinanciën en vond reeds voorafgaand aan de (tweede fase van de) schuldsanering beheersing van de overheidsfinanciën plaats.

Het rentevoordeel van de lopende inschrijving is wezenlijk; de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten zouden *ceteris paribus* respectievelijk 20 en 16 procentpunt hoger zijn zonder lopende inschrijving en als de landen een marktrente op hun leningen hadden moeten betalen. Hiermee levert de lopende inschrijving een wezenlijke bijdrage aan de realisatie van houdbare overheidsfinanciën, zonder dat dit Nederland (direct) geld kost.¹⁰² De lopende inschrijving kwalificeert daarmee als doelmatig. De leningen die via de lopende inschrijving worden verstrekt hebben de vorm van *bullet*-leningen, waarbij aflossing aan het einde van de looptijd in één keer plaatsvindt. Een alternatief had kunnen zijn om (een deel van) de leningen met (jaarlijkse) aflossingsverplichtingen te verstrekken, waarbij daarmee gedurende de looptijd wordt afgelost. Dergelijke leningen kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline en hadden, bij eenzelfde omvang van de lopende inschrijving, een groter doelbereik kunnen hebben. Dit had tot hogere doelmatigheid kunnen leiden. Ook de herfinanciering van de coronaleningen via de lopende inschrijving zou tot een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën hebben geleid dan de huidige vorm van herfinanciering, en daarmee tot hogere doelmatigheid.

Een mogelijk neveneffect van de lopende inschrijving is dat het rentevoordeel een prikkel kan geven om te lenen in plaats van politiek moeilijke maatregelen te nemen om het overheidssaldo te verbeteren. De in de Rft ingekaderde mogelijkheid om te lenen biedt echter voldoende waarborgen tegen dit ongewenste neveneffect.

Het Cft heeft vier keer aan de Rijksministerraad een advies gegeven tot het geven van een aanwijzing. Deze adviezen van het Cft bevatten veelal – naast de bepaling in de Rft waarop de aanwijzing betrekking heeft – ook maatregelen die structureel moeten bijdragen aan het verbeteren van de overheidsfinanciën, zoals hervormingen in de zorg en de sociale zekerheid, maatregelen gericht op verhoging van de productiviteit van de publieke sector, of het verhogen van de belastinginning. De aanwijzingen van de Rijksministerraad nemen deze aanvullende maatregelen vaak niet over. Structurele hervormingen blijven mede daardoor uit, wat ten koste gaat van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het toezicht. De adviezen van het Cft tot het geven van een aanwijzing zijn niet openbaar. Omdat transparantie een belangrijke rol speelt in de effectiviteit van het financieel toezicht, kan openbaarmaking van de adviezen van het Cft tot het geven van een aanwijzing bijdragen aan hogere effectiviteit en doelmatigheid.

Er zijn verschillende, mogelijke verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een groter doelbereik en daarmee, gegeven de inzet van het huidige instrumentarium en middelen, tot een hogere doelmatigheid.

Explicitering van de wijze van toepassing van bepalingen in de Rft.

Er bestaat op onderdelen van de Rft ruimte voor interpretatie die regelmatig tot verschillen in posities en standpunten leidt, met potentieel materiële gevolgen. Explicitering van onder meer de volgende onderdelen van de Rft kan bijdragen aan een effectiever samenspel tussen het Cft, de landen en de RMR, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft:

- De condities waaronder wel en niet mag worden geleend (artikel 16, lid 4 en 5 van de Rft);
- De definitie van schade door buitengewone gebeurtenissen (artikel 25, lid 1 van de Rft);
- De reikwijdte van de lopende inschrijving;¹⁰³
- De wijze waarop tekortcompensatie dient plaats te vinden, in het bijzonder waar het gaat om tekorten die zijn ontstaan door buitengewone gebeurtenissen.

Explicitering van deze, en mogelijke andere, bepalingen in de Rft zou kunnen plaatsvinden door middel van beleidsregels waarin nadere uitleg wordt gegeven over de wijze waarop de Rft op verschillende onderdelen wordt toegepast. Een wijziging van de Rft is daar niet voor vereist; op basis van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan (de ministerraad) regels opstellen omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.

¹⁰² Er is wel sprake van een risico voor Nederland als financier.

¹⁰³ De liquiditeitsleningen zijn door Nederland niet op basis van de lopende inschrijving verstrekt; ook de herfinanciering van deze leningen vindt volgens het Cft en Nederland buiten de lopende inschrijving om plaats. Een andere interpretatie is dat de herfinanciering van leningen door middel van de lopende inschrijving dient plaats te vinden. De aflossing van de aflopende schuld is namelijk een kapitaaluitgave, waardoor de landen de kapitaaldienst en de gewone dienst in evenwicht kunnen houden en tegelijkertijd een lening kunnen begroten voor de herfinanciering. Volgens die redenering heeft Nederland een lopende inschrijving op de herfinanciering van leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen. In 2023 heeft Nederland de coronaleningen van Curaçao en Sint Maarten geherfinancierd tegen rentes van respectievelijk 5,1 en 3,4 procent terwijl voor Nederland zelf een rendement gold van 3,2 procent. Daarbij staat deze hogere rente op gespannen voet met het beoogde langetermijngevolg van houdbare overheidsfinanciën.

Meer nadruk op een meerjarig perspectief

In de Rft, en in de toepassing, is er een sterke focus op de jaarcyclus. Dit ligt gedeeltelijk besloten in de normen van de Rft: de begroting die jaarlijks en meerjarig sluitend dient te zijn, de rentelastnorm die jaarlijks niet mag worden overschreden, uitvoeringsrapportages die ieder kwartaal worden beoordeeld, etc. Meer nadruk op een meerjarig perspectief, waarbij in aanvulling op de bestaande normen in de Rft ook normen voor de lange termijn zowel in ogenschouw genomen als beoordeeld worden, kan bijdragen aan een hogere doelmatigheid van de Rft. Een schuldanker kan hierbij een functionele aanvulling zijn.

Externe schokken zijn een fact of life en behoeven een bijzonder regime

De rapporten van de commissie Van Lennep en van de commissie Schuldenproblematiek uit respectievelijk 1996 en 2003, maar ook ontwikkelingen die Curaçao en Sint Maarten sinds 2010 doormaakten, hebben duidelijk gemaakt dat externe schokken een *fact of life* voor de landen zijn, en voor de Caribische regio als geheel. De Rft biedt ruimte om binnen het bestaande raamwerk een bijzonder regime te ontwikkelen dat toeziet op situaties waarin sprake is van externe schokken. Een dergelijk regime kan bestaan uit een nadere uitleg c.q. uitwerking van artikel 25 van de Rft in relatie tot de andere onderdelen van de Rft, door middel van het definiëren van een externe schok, en het ontwerpen van een normenkader dat geldt gedurende, en in de periode na, de schok. Een dergelijk regime kan binnen de context van de Rft bijdragen aan doelmatiger financieel-economisch beleid van de landen, aan een stabielere economische ontwikkeling met navenante gunstige sociale effecten, en daarmee aan een hogere doelmatigheid van de Rft.

Condities voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

De evaluatie van de Rft maakt duidelijk dat de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid beperkt zijn gerealiseerd doordat essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijengevolgen, niet zijn vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de inwerkingtreding van de Rft op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde doelen niet volledig worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan immers hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Bijlage A. Bronnen en literatuur¹⁰⁴

- 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.
- Commissie Van Lennep/tripartiete Commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba (1996). *Schuld of Toekomst*.
- Commissie Schuldenproblematiek (2003). *Op weg naar gezonde overheidsfinanciën: politieke daadkracht, visie, eigen verantwoordelijkheid en de wil elkander bij te staan*.
- 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.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2015). *Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten*.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2018). *“Steunend op eigen kracht, maar met de wil elkander bij te staan”*: Advies Evaluatiecommissie 2018 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2022). *Toezicht en beheer in het teken van groei*: Advies Evaluatiecommissie 2021 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.
- 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.
- 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).
- Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Nederlandse Antillen (2006).

¹⁰⁴ De verschillende Cft 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).

- Internationaal Monetair Fonds (2022). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2022 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 22(270).
- Internationaal Monetair Fonds (2023). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2023 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 23(285).
- 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.
- 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.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012, 6 september). Besluit RMR inzake artikel 18.6 Rijkswet financieel toezicht (Kenmerk 2012-0000473436).
- 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/>
- Moody's (2019). Moody's downgrades Sint Maarten to Baa2. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Sint-Maartens-issuer-rating-to-Baa3-outlook-changed-Rating-Action--PR_401985
- Moody's (2019). Moody's downgrades Sint Maarten to Baa3. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-Downgrades-Sint-Maartens-issuer-rating-to-Baa2-with-a-Rating-Action--PR_346375
- Moody's (2021). Moody's downgrades Sint Maarten to Ba2. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-Sint-Maarten-to-Ba2-changes-outlook-to-negative-Rating-Action--PR_441277
- Moody's (2022). Moody's withdraws Government of St. Maarten's issuer ratings for business reasons. Moody's. Geraadpleegd van https://www.moodys.com/research/Moodys-withdraws-Government-of-St-Maartens-issuer-ratings-for-business-Rating-Action--PR_471271
- 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).
- Parlement.com (z.d.). Geschiedenis begrotingsverantwoording. Geraadpleegd van https://web.archive.org/web/20230104202151/https://www.parlement.com/id/vkc7g9lppmu9/geschiedenis_begrotingsverantwoording/
- PwC (2015a, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Curaçao.
- PwC (2015b, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Sint Maarten.

- PwC (2015c, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. IMF Working Paper, 13(266).
- Rijksoverheid.nl (2023, 12 oktober). Sint-Maarten, Curaçao en Aruba tekenen leenovereenkomst covidleningen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/12/sint-maarten-curaçao-en-aruba-tekenen-leenovereenkomst-covidleningen>
- 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 (2019). Curacao Long-Term Sovereign Ratings Lowered To 'BBB+' On Increased Fiscal Pressures; Outlook Is Stable. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2168499>
- S&P (2020). Curacao Long-Term Sovereign Ratings Lowered To 'BBB-' From 'BBB'; Outlook Remains Negative. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2534327>
- S&P (2023). Curaçao. S&P's Global Ratings. Geraadpleegd van <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/org-details/sectorCode/SOV/entityId/518179>
- 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>
- 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 Rft, de schuldsanering en van de Protocolen 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.¹⁰⁵ 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

¹⁰⁵ Omwille van bescherming van persoonsgegevens worden de namen van de personen met wie is gesproken niet vermeld.