



## De moeizame sanering

**Auteur(s):**

Wahab, I.

*Verbonden aan de Universiteit van Amsterdam***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4124, pagina 788, 15 oktober 1997

**Rubriek:**

Monitor

**Trefwoord(en):**

nederlandse, antillen

*Onlangs publiceerde het IMF een kritisch rapport over de economie van de Nederlandse Antillen. Dit artikel gaat in op de achtergronden van de problemen aldaar.*

Ontwikkelingshulp heeft ten doel de economische structuur van het hulpontvangende land zodanig te versterken, dat het proces van verzelfstandiging bevorderd wordt. Ook de ontwikkelingshulp, die Nederland verstrekt aan de Nederlandse Antillen is op deze filosofie gebaseerd <sup>1</sup>. Het lijkt er echter op, dat de Nederlandse Antillen zijn gaan lijden aan 'hulpverslaving'. Het betreft evenwel een economie met een geschat inkomen per hoofd van rond \$ 11.000, waarmee zij tot de top van de 'upper middle income' dan wel tot het laagste echelon van de 'high income economies' behoren <sup>2</sup> (zie ook [tabel 1](#)).

**Tabel 1. Kerngegevens Nederlandse Antillen 1995**

Totale bevolking	207.333
Bevolkingsgroei	2,5%
Werkloosheid	13,1%
Jeugdwerkloosheid	31%
Inkomen per hoofd	10.850 (\$)

Bron: CBS, The Netherlands Antilles Statistical Organization, 1996.

In 1954 is tussen Nederland en de koloniën op het westelijk halfrond het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gesloten; Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland werden gelijkwaardige partners in het Koninkrijk der Nederlanden. De kern van het Statuut is: de eigen belangen zelfstandig behartigen, op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschap-pelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen.

De Nederlandse houding ten aanzien van de Nederlandse Antillen is ambivalent. Aan de ene kant benadrukt Nederland, dat het Statuut voorziet in volledige autonomie in binnenlandse aangelegenheden. Aan de andere kant is het besef doorgedrongen dat de politieke instabiliteit in Suriname mogelijk het gevolg was van onvoldoende rijpheid van het politieke systeem; Nederland was daar wellicht te weinig corrigerend opgetreden.

Toen de Nederlandse Antillen de wens kenbaar maakten, dat het tijdstip van beëindiging van het Statuut geen onderwerp van onderhandeling mocht zijn, stelde Nederland als voorwaarde een grotere invloed op binnenlandse aangelegenheden. Hulp leidt slechts tot verzelfstandiging als de problemen van deugdelijk bestuur, sanering van de overheidsfinanciën en aanpak van de internationale misdaad ter hand worden genomen. Het verzoek tot continuering van het Statuut zonder het noemen van een tijdsperiode is ingewilligd, maar de prijs die Nederland hiervoor vroeg was 'good governance'. Om druk uit te oefenen dat de problemen serieus aangepakt worden, hanteert Nederland het hulpinstrument. De verhouding van gelijkwaardige partners is veranderd in een 'principal-agent' relatie. De grotere Nederlandse bemoeienis ter bevordering van 'good governance' wekt evenwel wrevel op; het wordt ervaren als betutteling. Gunning vraagt zich af of hulp wel een geschikt instrument is <sup>3</sup>. Donoren zijn er in het verleden namelijk niet in geslaagd om met hulp een beter beleid te 'kopen'.

### De poten van de economie

#### Olie

Tot het begin van de jaren vijftig was de olieraffinaderij van Shell Curaçao onbetwist de kurk waarop de economie dreef. Bij een geschatte beroepsbevolking van circa 42.000 personen waren er 11.000 in dienst van Shell. Gelet op de indirecte werkgelegenheid was de helft van de beroepsbevolking afhankelijk van de oliesector. Als gevolg van technologische vernieuwingen brokkelde het aantal directe arbeidsplaatsen geleidelijk af tot 3.500: Curaçao werd geconfronteerd met werkloosheid. In 1985 besloot Shell de raffinaderij te sluiten en voor NA f 1 te 'verkopen' aan het Eilandgebied. Na lange onderhandelingen is het bedrijf verhuurd aan Petroleos de Venezuela S.A.

(PDVSA). De directe en indirecte werkgelegenheid wordt thans geschat op respectievelijk 1.800 en 1.600 bij een geschatte beroepsbevolking van ruim 62.000 personen. De werkgelegenheid in de oliesector is hiermee gedaald van 50% in de eerste helft van de jaren vijftig naar circa 6% medio jaren negentig. Gevoegd bij het feit, dat PDVSA belastingvrijdom heeft bedongen is het belang van deze sector voor de economie sterk gereduceerd.

De afkalvende betekenis van de oliesector maakte het noodzakelijk andere activiteiten te ontplooiën om de oplopende werkloosheid in te dammen. Door de dominante positie van de oliesector was het gemiddelde loonpeil hoog. Bovendien is de interne markt uitermate klein en gefragmenteerd. De mogelijkheden andere activiteiten te bevorderen zijn daardoor beperkt. De sectoren, die gestimuleerd werden waren het toerisme en de financiële offshore.

### *Toerisme*

De Antilliaanse eilanden hebben de toerist veel te bieden. Toen in 1959 Castro de macht op Cuba overnam en de Verenigde Staten een embargo instelden, moesten de Amerikaanse toeristen een andere vakantiebestemming zoeken. Er kwam een toerisme-vraag af op de eilanden in het Caribisch gebied. Stimulering van het toerisme valt uiteen in twee periodes: 1955-'85 en 1985-'95. Er werden hotels gebouwd en het cruise-toerisme werd bevorderd. In de tweede helft van de jaren zeventig ontstond het 'kooptoeisme' uit Venezuela, dat flink van de recente olieprijsstijgingen had geprofiteerd. In 1983 kwam aan deze inkomstenbron abrupt een eind. Door de scherpe prijsval van olie devalueerde de Venezolaanse bolivar met 30% en veranderde voor de Venezolaan Curaçao van de ene op de andere dag van een 'goedkoopte-eiland' in een 'duurte-eiland'. Het wegvallen van de toeristeninkomsten uit Venezuela werd gecompenseerd door de toename van het toerisme uit de Verenigde Staten en Europa. In het begin van de jaren negentig trad er echter een stabilisatie op als gevolg van de concurrentie van andere bestemmingen. Het aandeel van de toeristen- sector in het bbp wordt voor 1993 geschat op 15%. Na september 1995 vertoont het toerisme een scherpe daling. Twee orkanen hebben op St. Maarten de infrastructuur ernstig beschadigd. Het verlies aan toeristen-inkomsten leidde tot daling van zo'n 6 tot 7% van het bbp. Hoewel een belangrijk deel van de schade op St. Maarten hersteld is, is het aantal toeristen naar het eiland nog een kwart lager in vergelijking met de periode voor de orkanen.

### *Financiële offshore*

De belangrijkste sector wordt nu gevormd door de financiële offshore. De sector groeide door belastingverdragen met onder andere de Verenigde Staten: bedrijven behoefden geen 'dubbele belastingen' te betalen. Hoewel het tarief van de winstbelasting slechts 3% bedraagt vormen de totale opbrengsten in het hoogtepunt van de offshore-activiteiten (1986) ruim 30% van het nationaal inkomen. Aangezien het 'brievenbus-bedrijven' betreft is het aantal arbeidsplaatsen in deze sector gering; het wordt geschat op zo'n 2.000 tot 3.000. Door wijzigingen in de Amerikaanse belastingwetgeving in 1984 en 1988 werd het voor Amerikaanse bedrijven minder aantrekkelijk gebruik te maken van de 'Antillen-route'. Het aandeel van de financiële sector in het bbp is sinds 1986 teruggezak naar circa 23% (1993).

### *Andere activiteiten*

Andere activiteit ter bevordering van werkgelegenheid is stimulering van kleinschalige importvervangende industrieën. Naar schatting zijn er zo'n 115 lokale ondernemingen, die werk verschaffen aan 6.000 personen. Hoewel reeds in de jaren vijftig de basis is gelegd voor dit beleid zijn deze bedrijven de 'infant industry'-fase niet ontgroeid. De meeste bedrijven kunnen de internationale concurrentie zonder overheidssteun niet aan. Ook het aantrekken van export-industrie-en is weinig succesvol geweest. De aangetrokken bedrijven bleken 'footloose industries' te zijn. Na het verstrijken van de tienjarige termijn van belastingvrijdom vertrokken ze weer. Ook het instellen van een vrijhandelszone is niet uitgegroeid tot een dynamisch entrepot. De naar schatting honderd bedrijven die zich in de vrije zone hebben gevestigd geven circa 500 mensen werk. Gelet op de ligging tussen Noord- en Zuid-Amerika zijn er aanbevelingen opgesteld om de logistieke dienstverlening te stimuleren. De in de rapporten genoemde 'veelbelovende niches' hebben het idee doen postvatten, dat de Nederlandse Antillen wellicht konden uitgroeien tot een soort Caribisch Singapore. Hoewel al deze adviezen op papier veelbelovend leken zijn de investeerders niet gekomen.

### **Overheidsfinanciën**

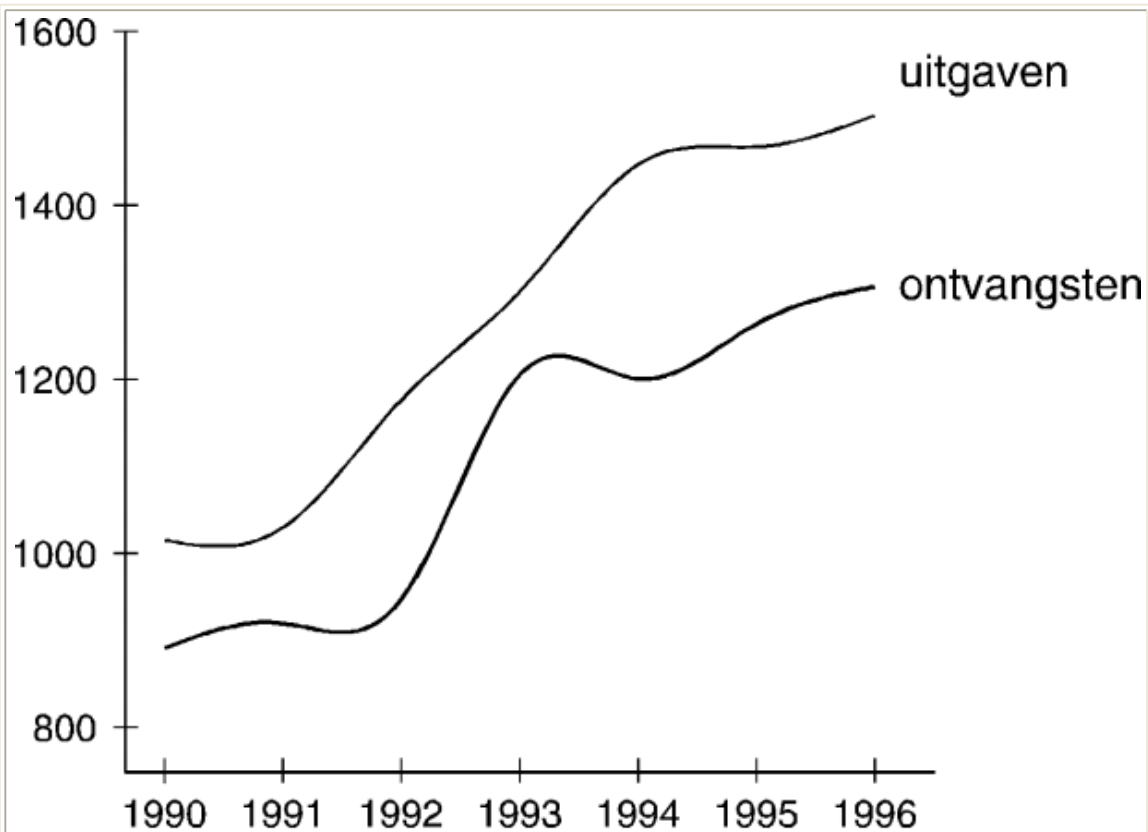
Als gevolg van verminderde activiteiten in de offshore-sector namen de winstbelastingen zo sterk af dat de totale overheidsinkomsten afnamen. De overheid startte het project 'Equilibrio', gericht op herstel van het budgettaire evenwicht. De beoogde daling van de overheidsuitgaven is niet gerealiseerd. Het begrotingstekort bedroeg in de jaren 1989-1991 nog circa 2,5% van het bbp en verdubbelde zich in de jaren 1992-1995 tot ruim 5%. De oplopende begrotingstekorten van na 1992 moeten toegeschreven worden aan de toename in de post lonen en salarissen van het overheidspersoneel. Deze toename had drie oorzaken:

» het aantal ambtenaren nam toe. Aan het eind van de jaren tachtig heeft de overheid getracht het aantal ambtenaren te reduceren. Aanvankelijk met succes, maar na 1992 was er sprake van een zodanige stijging dat er in 1995 meer ambtenaren waren dan in 1990. Geschat wordt dat tussen 1993 en 1995 het aantal arbeidsplaatsen bij de centrale overheid is gestegen met 8 tot 12% van de totale werkgelegenheid, waarmee het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid ruim 20% van de geregistreerde werkgelegenheid bedraagt.

» naast de toename van het aantal ambtenaren stegen de salariskosten. Na een serie stakingen in 1992 zag de overheid zich genoodzaakt de lonen van het overheidspersoneel met gemiddeld 14% te verhogen.

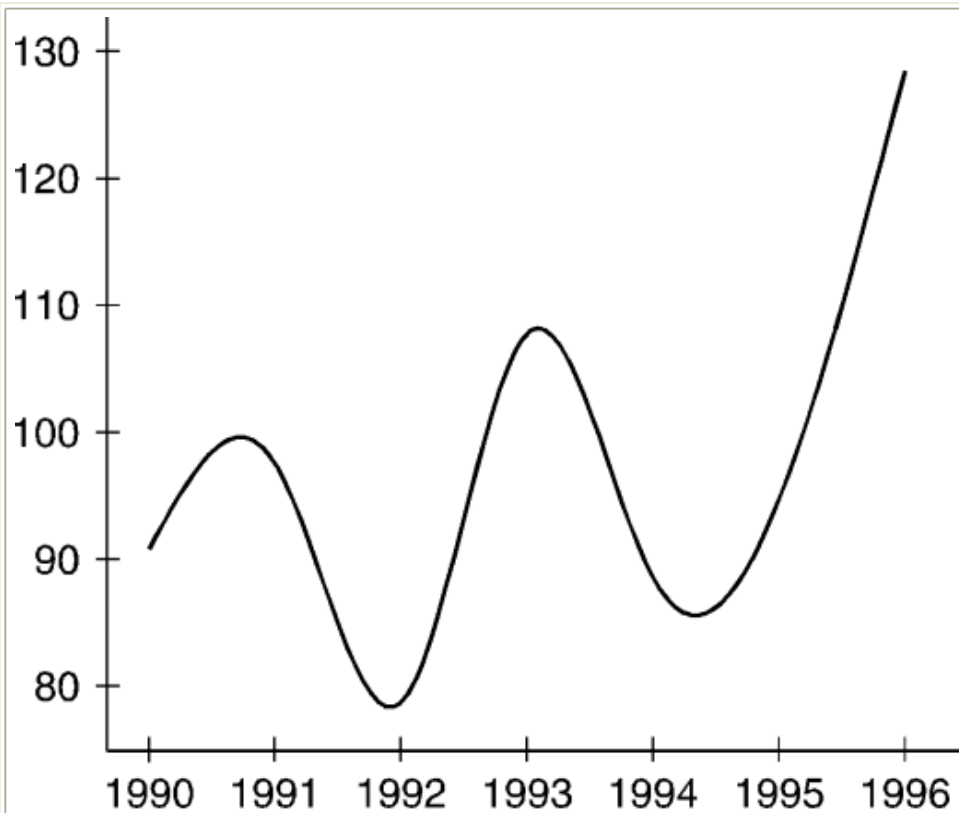
» de overheid was ook genoodzaakt de salarisdiscriminatie tussen manlijke en vrouwelijke en tussen gehuwde en ongehuwde ambtenaren op te heffen. Een rechterlijke uitspraak stelde in 1994 dat de opheffing van deze salarisdiscriminatie gold met terugwerkende kracht vanaf 1986. Sinds 1995 voert de overheid de rechterlijke uitspraak gefaseerd uit.

De tekorten op de begroting heeft de overheid gefinancierd door het aangaan van schuldverplichtingen (zie [figuur 1](#) en [figuur 2](#)). Het zicht op de opbouw van de aangegane schuldverplichtingen raakte verloren. De Nederlandse regering heeft een commissie ingesteld, die de omvang en opbouw van de schulden in kaart moest brengen. De 'Van Lennep Commissie' bracht in januari 1996 het rapport 'Schuld of toekomst' uit. Voor eind juni 1995 wordt de staatsschuld op ruim 57% van het bbp geschat en voor 1996 op 60%. Circa tweederde van de schuld zijn binnenlandse (voornamelijk verplichtingen aan het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen) en éénderde buitenlandse schulden.



Bron: Bank van de Nederlands Antillen,  
*Quartely Bulletin*, nr. 19, 1997-1.

Figuur 1. Financieringstekort in mln NAf. Bron: Bank van de Nederlandse Antillen, *Quartely Bulletin*, nr. 19, 1997-1.



Bron: Bank van de Nederlands Antillen,  
*Quartely Bulletin*, nr. 19, 1997-1.

## Handelsbalans

Het externe evenwicht is uiterst fragiel. De tekorten op de lopende rekening werden gefinancierd door intering op de monetaire reserves en een toename van de buitenlandse schulden. De reserves van de Bank van de Nederlandse Antillen waren eind 1995 geslonken tot het niveau van twee maanden invoer. Dit lijkt op een verbetering ten opzichte van 1994 (1,6 maanden invoer), doch deze is slechts ogenschijnlijk. Het wordt veroorzaakt door de schade- uitkeringen van de orkanen, die nog niet besteed zijn. Hiervoor gecorrigeerd bedragen de reserves slechts 1,5 maanden invoer, hetgeen overeenkomt met de helft van de IMF-minimumnorm van drie maanden.

## Sanering

Aangezien er een versnelling optrad in de verslechtering van het interne en externe evenwicht moest een saneringsplan worden opgesteld. Nederland stelt de ontwikkelingshulp afhankelijk van de goedkeuring door het IMF van een saneringsplan en het Fonds moet ook toezien op de uitvoering ervan. Medio 1996 is een akkoord bereikt: in 2000 moet er sprake zijn van een sluitende begroting. Om dit te realiseren is een plan opgesteld tot vermindering van de uitgaven (sanering van het overheidsapparaat, bevrozing van salarissen en vermindering van de subsidies) en een vergroting van de inkomsten door verhoging van de bestaande en het instellen van nieuwe belastingen. Een waardevermindering van de Antilliaanse munt (sinds december 1971 gekoppeld aan de Amerikaanse dollar) wordt niet genoemd. De economie is zo open dat het effect van een depreciatie binnen korte tijd teniet wordt gedaan door een stijging van de binnenlandse inflatie. Om het aanpassingsprogramma uit te voeren zal Nederland de komende drie tot vijf jaar f 75 mln bijdragen aan een sociaal noodprogramma als vangnet voor mensen die in de knel komen door de maatregelen van het structureel aanpassingsprogramma. Verder staat Nederland garant voor een stand-by krediet van f 100 mln en de herfinanciering van de aflossingsverplichtingen aan Nederland ter grootte van f 96,4 mln.

## Resultaten van de sanering

Het aanpassingsprogramma wordt nu ongeveer een jaar uitgevoerd; een eindoordeel kan nog niet gegeven worden. Het IMF stelt echter vast, dat de tussendoelen van het aanpassingsprogramma voor de tweede helft van 1996 en de eerste maanden van 1997 niet zijn gerealiseerd. De overheid is er weliswaar in geslaagd de uitgaven te reduceren, zij het minder dan wat voorgenomen was, maar omdat bovendien de belastingopbrengsten uit de offshore-activiteiten lager uitvielen dan verwacht was het resultaat een hoger overheidstekort. Het IMF stelt in het rapport van april 1997: "The implementation of the program had a shaky beginning, but the authorities now have renewed their adjustment efforts so as to return to compliance with the original policy framework for adjustment."

De macro-economische grootheden zijn echter verslechterd: de negatieve groei van het nationale inkomen zet zich voort (eerste kwartaal 1997: -1,3%) en de inflatie vertoont een versnelling (eerste kwartaal 1997: 3,6% : 1,5%-punt boven de Amerikaanse inflatie; het land waar niet alleen de meeste toeristen vandaan komen, maar waaraan ook de munt gekoppeld is). Deze negatieve ontwikkelingen leiden tot een dusdanige daling in de inkomsten dat naar verwachting het begrotingstekort twee keer zo hoog uitkomt als volgens plan.

Het IMF adviseert de overheid de sanering aan te scherpen door nieuwe projecten uit te stellen, lopende projecten te temporiseren en de financiële steun aan de wederopbouw van St. Maarten te verlagen. Aan de andere kant wil de Antilliaanse overheid juist de sanering temporiseren om hiermee de harde maatregelen over een langere periode te spreiden. De overheid meent dat de sociale gevolgen van de sanering te ernstig worden. Het werkloosheidscijfer is opgelopen tot 14% en de jeugdwerkloosheid, voor de sanering reeds 31% (1995), is verder toegenomen.

De krimpende economie en als gevolg daarvan het oplopende (jeugd)- werkloosheidscijfer zijn ontwikkelingen om de Nederlandse regering onder druk te zetten meer financiële steun ter beschikking te stellen om het saneringsplan sociaal minder onaanvaardbaar te maken. Wordt er geen werkgelegenheid geschapen dan zal de migratie van jonge Antillianen naar Nederland toenemen.

De Antillen hebben de Nederlandse overheid verzocht een extra kredietlijn ter beschikking te stellen. Premier Pourier stelt hierbij: "Dat krediet zullen wij niet automatisch aanspreken. Als het er is, wordt evenwel het vertrouwen in onze economie en gulden groter"<sup>4</sup>. De pogingen om de gevolgen van het saneringsproces te verzachten kunnen ook leiden tot het uitstellen van het aanpassingsprogramma, dan wel het zodanig vertraagd uitvoeren dat het effect nihil is. Sanering van overheidsfinanciën is altijd pijnlijk, in het bijzonder bij een krimpende economie met dalende overheidsinkomsten.

De premier stelde vorig jaar, bij het begin van de onderhandelingen met het IMF, dat sanering onvermijdelijk was, aangezien de Antillen met de rug tegen de muur stonden. In tegenstelling tot vele andere derde wereld landen staan zij echter niet echt met de rug tegen de muur. Zij hebben een rijke overzeese partner, waarnaar de bevolking kan migreren. Gelet op de kosten van opvang en begeleiding van de jeugdige migranten voor Nederland en de verzwakking van de Antilliaanse economie door het wegtrekken van geschoolde arbeid, zijn de extra middelen om de situatie minder uitzichtloos te maken, gering. De vraag dringt zich dan ook op wie hier eigenlijk de 'principal' en wie de 'agent' is

---

<sup>1</sup> De Nederlandse Antillen bestaan uit Bonaire, Curaçao, Saba, St. Maarten, en St. Eustatius. Aruba heeft sinds 1994 een status aparte en maakt geen deel meer uit van de Antillen. Alle genoemde cijfers zijn daarom exclusief Aruba.

<sup>2</sup> De cijfers zijn geput uit: IMF, *Kingdom of the Netherlands, Netherlands Antilles - recent economic developments*, Staff Country Report, nr. 97/32, Washington DC; en P.A.M. Smits, *De symbiose-economie van Curaçao. Analyse van een eilandelijke mini-economie*. Zonder uitg., 1996.

<sup>3</sup> J.W.Gunning, [Helpt de hulp?](#) *ESB*, 13 augustus 1997, blz. 603.

4 *Het Financieele Dagblad*, IMF wil sanering Antillen aanscherpen, 22 augustus 1997.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten ( [www.economie.nl](http://www.economie.nl) )