

Financiële en politieke problemen op de Nederlandse Antillen

DRS. T. G. KORVER *

De economische ontwikkeling op de vier eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Aruba, Curaçao, Bonaire en de Bovenwindse Eilanden) verloopt betrekkelijk rustig.

De situatie van de overheidsfinanciën daarentegen is uitermate onbevredigend.

Oorzaak is dat betalingsverplichtingen tussen de centrale overheid en de overheden van de afzonderlijke eilanden op grote schaal niet worden nagekomen.

Dit is weer toe te schrijven aan het ontbreken van een werkelijk eenheidsbesef in de Nederlandse Antillen en een overheersende oriëntatie op de belangen van het eigen eiland.

Het onafhankelijkheidsstreven van Aruba vormt daarbij nog een extra complicatie.

In dit artikel wordt geprobeerd een overzicht te geven van de situatie rond de overheidsfinanciën en de verdeling van de lusten en lasten van het Antilliaanse verband over de afzonderlijke eilanden.

Inleiding

De Nederlandse Antillen verkeren in een dualistische situatie. De economische ontwikkeling van de eilanden gaat vrij voorspoedig; positieve reële economische groei blijft, ondanks de recessie in de wereld, voortduren en de internationale monetaire reserves nemen toe. Aan de andere kant verkeert het land in een politiek moeilijke en misschien zelfs explosieve fase. De dreiging van Arubaanse onafhankelijkheid maakt de politieke toekomst onzeker. In dit artikel worden enkele belangrijke kenmerken van de Antilliaanse situatie besproken. Begonnen wordt met de economische situatie; deze vertoont een overwegend gunstig beeld. Dat beeld wordt echter somberder indien ook de overheidsfinanciën worden gezien. Vervolgens is getracht de oorzaak aan te wijzen van het niet goed functionerende financiële systeem. Daarbij is een ruwe berekening gemaakt van de lusten en lasten die voor de eilanden kleven aan het samenwerkingsverband. Het stuk wordt besloten met enkele conclusies.

De economische ontwikkeling

Hoewel een scherp zicht op de economische ontwikkeling wordt belemmerd door de beperkte beschikbaarheid van betrouwbare statistische gegevens, is het wel duidelijk dat het de Nederlandse Antillen niet slecht gaat. De reële groei bedroeg in 1980 en 1981 naar schatting 2 à 3% per jaar. Ook de werkgelegenheid nam in die jaren toe in ongeveer dat zelfde tempo. Dit neemt niet weg dat de werkloosheid gemiddeld nog steeds hoog is, nl. 15%. Ten opzichte van de situatie in 1977 is er wat dit betreft weinig verbeterd. Daarbij is het opvallend dat de werkloosheid tussen de eilanden sterk varieert. Het ene uiterste is Sint Maarten met een overspannen arbeidsmarkt; Curaçao vormt het andere uiterste met een werkloosheid boven de 20%; Aruba bevindt zich daar tussenin: volledige werkgelegenheid is daar bijna bereikt. Enkele andere kerngegevens van de Antilliaanse economie zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Inflatie, betalingsbalans en officiële reserves in de Nederlandse Antillen

	1977	1978	1979	1980	1981
Inflatie	6,4	9,7	12,2	16	8,6
Betalingsbalans a)	97	-47	35	-8	— c)
Officiële reserves b)	217	162	172	211	342 d)

Bron: Bank van de Nederlandse Antillen, *Quarterly Bulletin*, diverse nummers.

a) Lopende rekening, kasbasis, in mln. Antilliaanse gld. (Naf.).

b) Incl. goud excl. het netto buitenlands actief van de commerciële banken, in mln. Naf.

c) Definitief cijfer nog niet beschikbaar. Vrijwel zeker gaat het om een groot overschot.

d) De Antilliaanse gulden heeft een vaste waarde ten opzichte van de Amerikaanse dollar (\$ 1 = f. 1,79).

De werkloosheid buiten beschouwing gelaten ontstaat dus een gunstig beeld van een land met dalende inflatie, aanhoudende reële groei, en een overschot op de betalingsbalans. Maar dit gunstige beeld is bedrieglijk, de overheidsfinanciën zijn zeer onoverzichtelijk. Betalingsverplichtingen tussen centrale en lagere overheid worden op grote schaal niet nagekomen. Het ergst wreekt zich dat voor de centrale overheid. In de volgende paragraaf worden de overheidsfinanciën belicht.

Overheidsfinanciën

Sinds 1977 zijn de uitgaven van de centrale overheid (kortweg het land genoemd) en de eilandgebieden 1) sterk ge-

* De auteur, afkomstig van het Ministerie van Financiën te Den Haag, is tijdelijk werkzaam bij het Departement Staatkundige Structuur Eilanden in de Nederlandse Antillen. Hij dankt drs. H. A. Snoek en L. A. van Romondt voor hun hulp. Het artikel is à titre personnel geschreven.

1) De Nederlandse Antillen bestaan uit vier eilandgebieden: Aruba, Curaçao, Bonaire en het eilandgebied Bovenwinden (Saba, Sint Maarten en Sint Eustatius).

stegen. Tabel 2 geeft een overzicht voor het land en de beide grootste eilanden.

Tabel 2. Overheidsuitgaven in mln. Naf.

	1977	1978	1979	1980
Land	154	192	220	263
Aruba	102	120	125	140
Curaçao	245	290	325	375
Totaal	501	602	670	778

Ook de belastingontvangsten van de overheden stegen sterk in de afgelopen vijf jaar (zie tabel 3).

Tabel 3. Belastingontvangsten in de Nederlandse Antillen, in mln. Naf.

1975	1976	1977	1978	1979	1980
322	428	465	529	563	684

Bron: Bank van de Nederlandse Antillen, *Quarterly Bulletin*.

De cijfers van tabel 3 zijn niet zonder meer vergelijkbaar met die van tabel 2. Tabel 3 bevat nl. totalen inclusief de Bovenwinden en Bonaire. Ter illustratie is in tabel 4 voor 1980 het totaal van de belastingontvangsten uitgesplitst naar aard van de belasting en ontvanger ervan.

Tabel 4. Belastingontvangsten in 1980, in mln. Naf.

	Land	Aruba	Curaçao	Bonaire	Bovenwinden
Belasting:					
— op inkomens en winsten	—	124	340	5	20
— op bezit	4	2	31	0	0
— op goederen en diensten	43	11	9	0	3
— op internationale transacties	84	—	—	—	—
— overige	7	—	—	—	—
Totaal	138	137	380	5	23

Uit tabel 4 blijkt duidelijk hoe prominent de plaats van de eilandgebieden is (en hoe bescheiden die van het land) bij de verzameling van belastinggelden. Curaçao zorgde alleen al voor 56% van de totale opbrengst, Aruba en het land voor ieder 20%. De zo vergaarde middelen dienen, samen met de opbrengst van de financieringsoperaties en de overige inkomsten van de overheid, ter dekking van de uitgaven van alle overheden samen. Een gedeelte van de hierboven genoemde totalen blijft bij de oorspronkelijke ontvanger. Het grootste gedeelte echter wordt via een bepaalde sleutel gedistribueerd.

De verdeelsleutel

Het systeem van verdeling van de ontvangen middelen over centrale overheid en de lagere bestuursorganen in de Antillen verschilt hemelsbreed van het Nederlandse. Waar gemeenten en provincies in Nederland voor een zeer belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van uitkeringen uit de rijksbegroting, is in de Antillen het omgekeerde het geval. Per saldo loopt er een middenstroom van Curaçao en Aruba naar het land.

De Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA), die in 1951 tot stand kwam, bepaalt dat de opbrengst van de indirecte belastingen voor 45% toekomt aan het eilandgebied waar de belasting is verkregen, het restant is voor het land.

Het land regelt wetgeving, heffing en invordering van de indirecte belastingen. Het land draagt eveneens zorg voor heffing en oplegging van de directe belastingen en heeft recht op 35% van de hoofdsom. Het eilandgebied vordert deze echter in en heeft bovendien het recht opcenten te heffen. Zo is een complex systeem gecreëerd van vaststelling, heffing, invordering en verrekening van de belastingen. Behalve de hierboven genoemde directe en indirecte belastingen is het systeem o.m. nog voorzien van een tankbelasting en een z.g. bullenbaaiheffing. Deze spelen echter in het verrekensysteem geen rol, zij vallen volledig toe aan het eiland waar zij worden geheven (Curaçao) 2).

Bonaire en de Bovenwindse Eilanden (Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius) vallen in zekere zin buiten de verrekening. De ERNA bevat hoofdstukken waarin is vastgelegd dat een nadelig saldo van de begroting van elk der beide eilandgebieden wordt overgenomen door het land. Vanzelfsprekend heeft dit nadelige saldo goedkeuring door het land.

De in 1951 gekozen verdeelsleutel voor de ontvangsten leidt tot een netto middenstroom van de eilanden Curaçao en Aruba naar het land en vervolgens van het land naar de kleine eilanden.

De vaststelling van de verdeelsleutel is geen resultaat geweest van nauwkeurige becijferingen omtrent de verdeling van de lasten van het bestuur tussen land en eilandgebieden, maar is eenvoudigweg in overleg vastgesteld. De door deze opbrengstverdeling bepaalde betalingen werden voor Curaçao en Aruba een zware last en in 1972 schortte Curaçao de betalingen aan de landsregering op; in latere jaren werd betaling hervat, maar niet volledig. Ook Aruba betaalde vanaf 1975 niet of slechts gedeeltelijk. Per ultimo 1977 hadden de beide grote eilanden een aanzienlijke schuldpositie bereikt van resp. Naf. 23 mln. (Aruba) en Naf. 75 mln. (Curaçao). Het staken van de betalingen plaatste het land uiteraard voor problemen. Een uitweg werd gecreëerd door monetaire financiering; de regering gaf schatkistpapier uit of ging een renteloze lening aan bij de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA).

In 1979 werd het overleg afgerond over een nieuwe verdeelsleutel voor de belastingopbrengst. Bepaald werd dat van de directe belastingen 25% voor de landsregering is en dat de indirecte belastingen gelijk worden verdeeld tussen het land en het eiland waar de belasting is vergaard. De percentages werden dus ongunstiger voor het land, maar de hoop bestond dat de betalingen nu zonder haperen zouden verlopen. De hoop bleek ijdel. De schulden bleven groeien, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5. Schuldpositie Curaçao en Aruba aan land, in mln. Naf.

	Curaçao	Aruba	Totaal
Eind 1977	75	23	98
Oktober 1981	165	42	207

Bij de bovenstaande schuldposities moet worden aangekend dat zij niet alleen niet-afgedragen belastingontvangsten betreffen. De situatie is in feite ernstiger; het kwaad van niet betalen heeft zich als een olievlek verspreid. De eilandgebieden dragen ook onvolledig bij aan het ambtenarenpensioenfonds en de landsradiodienst (die de telecommunicatie verzorgt). Bovendien is in tabel 5 niet opgenomen wat Curaçao en Aruba schuldig zijn aan de Sociale Verzekerings Bank. Deze schuld is strikt gesproken immers geen schuld aan de landsregering; hij bedraagt voor elk der beide eilanden rond de Naf. 15 mln.

2) Bovendien zijn zij voor dat eiland een niet onverdeeld genoeg. De rechtmatigheid van deze belastingen wordt door de belastingplichtigen betwist. De Hoge Raad moet hierover beslissen.

Opmerkelijk aan het schuldverloop in de laatste jaren is de parallelliteit ervan (althans in spiegelbeeld). De totale schuld van de landsregering (in binnen- en buitenland) is ongeveer even groot als de vordering van het land op de grote eilanden (schuld Naf. 213 mln. en vorderingen Naf. 207 mln.). De laatste vier jaren steeg de schuld van de eilandgebieden aan het land met Naf. 109 mln.; in dezelfde periode pleegde het land een schuldvergroting van Naf. 113 mln. Doordat de schuldenaars niet betalen, moet het land dus lenen. Deze situatie zou op zich relatief weinig kwaad kunnen indien de eilandgebieden de achtergehouden middelen direct of via het bankwezen beschikbaar zouden stellen voor terugsluizing naar de centrale overheid. Dan zou slechts de marge voor het bankwezen voor de overheid verloren zijn en het probleem zou voor het overige een eigendomsprobleem zijn. Het is erger dan dat.

De beide grote eilanden hebben de terugsluizing weliswaar ten dele mogelijk gemaakt, maar ook een gedeelte van het geld besteed. Bovendien dreigt telkens bij verlenging van de looptijd van het wel teruggesluisde deel het gevaar van terugtrekking en besteding. Verder is het de vraag of het bankwezen ook in de toekomst groeiende belangstelling voor staatsschuld zal hebben. Ten slotte wordt de mogelijkheid voor het land een lening bij de BNA aan te gaan nu, in tegenstelling tot het verleden, begrensd. De schuldpositie van het land bij de BNA is vrijwel even groot als dat plafond hoog is (Naf. 90 mln.). De situatie voor het land is dus somber. De oorzaak, het niet afdragen door de eilandgebieden, zou moeten worden weggenomen.

Per begin maart jl. is de hoop weer opgeleefd dat de financiële spelverruwing wordt teruggedrongen. De demissionaire minister van Financiën bereikte een akkoord met het eilandgebied Curaçao over afwikkeling van de schulden. Het akkoord komt neer op bevrizing van de schulden die voor 1978 zijn ontstaan. De schuld over 1978 t/m 1980 zou worden omgezet in een langlopende lening aan het eilandgebied. Over 1981 zal volledig en op tijd worden afgedragen. Bij dit akkoord lijkt twijfel in twee vormen op zijn plaats. In de eerste plaats is het onzeker of Curaçao in staat zal zijn de overeengekomen afdracht te doen. Ten tweede is het zeer de vraag of Aruba bereid is een gelijkkluidend akkoord te tekenen. De kwijtgescholden schulden van voor 1978 zijn vooral voor Curaçao van belang, minder voor Aruba, zo wordt hier en daar op Aruba gemopperd. Op Aruba is gesuggereerd de door Aruba wel en door Curaçao niet afgedragen bedragen van voor 1978 eerst terug te vorderen. En zo begint de discussie weer van voren af aan.

Financiële politiek en politieke financiën

De vraag rijst welke de achterliggende oorzaak is van de financiële problemen. Voor een deel zal het antwoord kunnen worden gevonden in de onmogelijkheid middelen af te staan omdat zij er niet zijn. Voor een ander deel speelt in de Antillen, meer dan in een werkelijke eenheidsstaat, het gevaar dat eilandbelangen prevaleren boven de nationale. Er bestaat een sterk ontwikkeld eilandelijk identiteitsbesef. De politiek is louter eilandelijk, er bestaan geen nationale politieke partijen. De politici worden elk door kiezers van maar één eiland gekozen en dus is de kans groot dat zij slechts of voornamelijk de belangen van dat eiland dienen.

Ook de economie kent dat eilandelijke accent. Het onderlinge contact is gering en valt in het niet vergeleken met de in-

ternationale handel van elk van de eilanden. Bij het bestuurlijke contact tussen Curaçao en Aruba speelt deze insulaire oriëntatie ook een grote rol. Curaçao is groter (het telt 2,7 maal zoveel inwoners als Aruba) en is bovendien de zetel van de centrale regering. Landsbesluiten worden op Curaçao gemaakt, maar gelden ook voor de andere eilanden. Het idee vat snel post dat het ene eiland het andere overheerst, ook al hebben Arubaanse ministers zitting in de centrale regering.

Behalve een louter emotionele afwijzing van de centrale regering kan wrijving ontstaan doordat de Arubaanse situatie een ander beleid vraagt dan de Curaçaose. Een voorbeeld hiervan is de werkloosheid. Die vergt op Curaçao een scherp daarop gericht beleid. Op Aruba is die noodzaak echter veel geringer. Indien de centrale regering een actief werkgelegenheidsprogramma zou beginnen, zal van Aruba het verwijt komen dat Arubaans belastinggeld wordt besteed aan een zuiver Curaçaos probleem. Vanzelfsprekend wordt dit verwijt ook regelmatig geuit ten aanzien van de zetel van de regering en de kosten daarvan. De departementen met hun werkgelegenheid zijn op één na alle gevestigd in Willemstad. Is het inderdaad zo dat de lusten en de lasten daarvan ongelijk over de eilanden zijn verdeeld? Hieronder volgen enkele ruwe berekeningen.

Lusten en lasten

Bij een poging tot becijfering van de lusten en lasten van het Antilliaanse verband voor Aruba en Curaçao is de afwezigheid van goed cijfermateriaal een voorname belemmering. Zo zijn er geen recente jaarrekeningen beschikbaar. Het cijferwerk kan dus niet anders gedaan worden dan met de begrotingsbedragen. De verschillen tussen de in de begroting geautoriseerde bedragen en de werkelijke cijfers kunnen groot zijn. Voor 1982 geldt dit a fortiori omdat deze begroting nog niet door de Staten is behandeld; amendering kan dus verschillen opleveren. Voor 1981 geldt dit bezwaar niet.

Verder is de allocatie van de landsinkomsten en -uitgaven op zeer eenvoudige wijze gedaan. Aangenomen is dat een uitgave op Aruba een „lust” voor dat eiland is. Voor het grootste deel van de uitgaven zal deze veronderstelling juist zijn. Salarissen die op een bepaald eiland worden uitbetaald, worden in de economie van dat zelfde eiland besteed. Voor bouw of aankoop van onroerend goed en materiaal geldt hetzelfde. Het is weliswaar niet onmogelijk dat de aankoop van goederen op Aruba door het land (een „lust” voor Aruba) in werkelijkheid een voordeel voor Curaçao is omdat b.v. van dat eiland het gekochte kantoor materiaal afkomstig is. Evenzeer valt te betogen dat een gedeelte van de salarissen die in Willemstad (Curaçao) worden betaald, overgemaakt wordt aan gezinnen van ambtenaren die van Aruba afkomstig zijn. Met dergelijke complicaties is echter geen rekening gehouden. Wel zijn enkele categorieën van inkomsten en uitgaven uit het plaatje gehaald omdat ze duidelijk niet allocerbaar zijn.

De eerste en ruwste cijferopstelling volgt rechtstreeks uit de landsbegroting (voor 1982). Er is slechts rekening gehouden met inkomsten en uitgaven van het land en niet met de leningsoperaties ter dekking van het begrotingstekort. Inkomsten en uitgaven belopen dus een verschillend totaal (zie tabel 6).

In de verdeling in tabel 6 zijn enkele posten ten onrechte geallocerend. De eerste betreft de uitgaven wegens vertegenwoordiging buiten de Nederlandse Antillen. Deze post (Naf. 4 mln.)

Tabel 6. Landsinkomsten en -uitgaven over 1982 (ongecorrigeerd)

	Land		Aruba		Bonaire		Curaçao		Bovenwinden	
	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten
Uitgaven	465	100	85	18	22	5	326	70	32	7
Inkomsten	434	100	125	29	11	3	282	65	17	4

is in Curaçao genoteerd, maar wordt ten behoeve van alle eilanden gedaan en buiten de Antillen uitgegeven. Deze en de overige niet-alloceerbare of niet-relevante posten worden in tabel 7 ondergebracht in een restkolom. Een tweede niet-relevante post is de landsbijdrage aan het Pensioenfonds; de hiermee gemoeide Naf. 31 mln. zijn in tabel 6 voorlopig op Curaçao gealloceerd, maar horen daar niet. Een belangrijke post is voorts rente en aflossing op overheidsschuld. De meeste betalingen hiervoor zijn in de begroting als uitgaven op Curaçao opgenomen. In tabel 7 zijn alle rente- en aflossingsbetaling als niet-toerekenbaar opgevat. Zij vloeien immers voort uit de financieringstekorten van voorgaande jaren. Bij toerekening aan Curaçao zou men de last van het tekort in vorige jaren als lust voor Curaçao rekenen. Dit zou gebeuren louter omdat de kas waaruit rente en aflossing worden betaald op Curaçao gevestigd is. De kredietverstrekkers kunnen echter van alle eilanden afkomstig zijn.

Niet alleen de uitgavenzijde, ook de inkomstenkant heeft correctie. Opnieuw is de allocatie van leningstransacties vermeden. Bovendien valt het te betwijfelen of de toerekening van de winst van de centrale bank aan Curaçao hoort te worden toegerekend. Ertegen pleit het feit dat de winst ontstaan is uit transacties die over de zes eilanden zijn verdeeld. Voor een juiste toerekening zou de verdeling van de transacties en het resultaat ervan (winst of verlies) bekend moeten zijn. In tabel 7 is de winstafdracht dan ook als niet-alloceerbaar opgenomen. In tabel 8 is de gehele berekening ook gedaan voor 1981.

In grote lijnen vertoont 1981 hetzelfde beeld als 1982. In beide jaren geldt dat Aruba en Curaçao per saldo afdragen aan de kleine eilanden en aan de niet-gealloceerde uitgaven. In 1981 droegen zij daartoe respectievelijk Naf. 30 mln. en Naf. 29 mln. af. Voor 1982 is de verhouding tussen de twee eilanden sterk gewijzigd. Het gezamenlijke tekort van Bovenwinden, Bonaire en de restkolom bedraagt dit jaar Naf. 65 mln., waarvan Naf. 31 mln. als financieringstekort door het land zelf wordt gedekt (nl. het verschil tussen Naf. 465 mln. uitgaven en Naf. 434 mln. inkomsten). Van de dan nog resterende Naf. 34 mln. draagt Aruba Naf. 30 mln. en Curaçao Naf. 4 mln. bij.

Bij een wat diepere duik in het verleden blijkt dat de cijfers, althans voor Aruba, constant zijn. In 1977 vloeide ook 19% van de gecorrigeerde landsuitgaven naar Aruba en bracht het eiland 26% van de gecorrigeerde inkomsten op. In dat jaar kreeg Curaçao echter 67% van de gecorrigeerde uitgaven, waartegenover het 56% van de landsinkomsten leverde. Per saldo en na correctie onttrok Curaçao toen Naf. 23 mln. aan de begroting terwijl Aruba daarentegen Naf. 15 mln. bijdroeg. Ook in dat jaar ontvingen de kleine eilanden per saldo, nl. Naf. 15 mln. (na correctie). De „restkolom” sloot dat jaar met een overschot van Naf. 23 mln. (voornamelijk leningopbrengsten, deze zijn in 1981 en 1982 echter niet in de begroting zelf geplaatst).

Het aardige van de cijfers voor 1977 is dat zij sporen met de resultaten van een analoog onderzoek dat in 1978 is uitgevoerd 3). Daarbij werd getracht van de begrotingsposten een gedeelte te isoleren waarvan redelijkerwijs kon worden aangenomen dat het ten behoeve van alle eilanden was opgevoerd 4). Elke departementsbegroting kreeg zo een algemene component. De in de bovenstaande tabellen gebruikte methode is een minder fijnzinnige. Deze scheidt slechts de evident niet-alloceerbare posten van de rest. Een verfijning ten opzichte van de methode van Hilhorst c.s. is daarentegen dat alle eilandgebieden in de bovenstaande tabellen apart zijn vermeld. Hilhorst c.s. vergeleken slechts Aruba met de overige eilanden. Door hun positieve zoeken naar algemene posten is het totaal daarvan veel hoger dan in de bovenstaande tabellen.

Voor het eiland Aruba leverden de verschillende methoden toch vrijwel identieke resultaten. Hilhorst c.s. berekenden dat Aruba in 1977 ca. Naf. 13 mln. afdroeg 5), mijn berekening kwam uit op Naf. 15 mln. Hilhorst c.s. hebben hun berekeningen vervolgd met een allocatie van de bij hen omvangrijke post „algemeen”, daarbij gebruik makend van een aantal alternatieve verdeelsleutels. Deze stap heb ik niet gezet. Het aantal arbitraire elementen zou nog met één worden verhoogd, nl. de keuze van een verdeelsleutel.

Vergelijkt men 1977 met 1982 dan valt op dat de uitgaven van de landsregering in 1982 evenwichtiger zijn verdeeld. In 1977 vond twee derde van de landsuitgaven plaats op Curaçao; in 1982 zal dit nog slechts ruim de helft (52%) zijn. Het aandeel van het grootste eiland in de landsinkomsten is in beide jaren 56 à 57%. De grote daling van de landsuitgaven op Curaçao bewerkstelligde de omslag voor dat eiland. Van ontvanger werd het netto betaler. De Arubaanse positie is in procenten gemeten ruwweg constant. Zowel in 1977 als in 1982 werd 26% van de landsinkomsten vergaard op of via Aruba. Van de landsuitgaven werd in 1977 19% en zal in 1982 18% op Aruba worden besteed.

De vraag is hoe de bovenstaande resultaten moeten worden geïnterpreteerd. In eerste plaats staat vast dat zij in deze vorm nog niet bruikbaar zijn als basis voor beleidsbeslissingen. Daarvoor is het fundament te zwak en de uitwerking te gebrekkig. Het werken met begrotingscijfers als basis schept te veel onzekerheden. Gerealiseerde uitgaven zijn vanzelfsprekend van veel groter belang voor een beoordeling of een eiland te veel betaalt. Realisaties gespecificeerd per eiland zijn helaas niet beschikbaar. Zodra dit wel zo wordt kan een definitievere conclusie worden gemaakt. Verder zouden de beste-

3) G. J. M. Hilhorst, G. Benthem van den Bergh, A. J. M. van de Laar en O. Braun, *Aruba en onafhankelijkheid*, Institute of Social Studies, Den Haag, 1978, blz. 55-65.

4) Helaas zijn de hierbij gehanteerde criteria niet te achterhalen.

5) Hilhorst c.s., op. cit., appendix, tabel A3, blz. 131-132.

Tabel 7. Landsinkomsten en -uitgaven over 1982 gecorrigeerd voor niet-toerekenbare posten

	Land		Aruba		Bonaire		Curaçao		Bovenwinden		Niet-gealloceerd	
	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten
Uitgaven	465	100	85	18	22	5	245	52	32	7	81	17
Inkomsten	434	100	115	26	11	3	249	57	17	4	42	10

Tabel 8. Landsinkomsten en -uitgaven in 1981, gecorrigeerd voor niet-toerekenbare posten

	Land		Aruba		Bonaire		Curaçao		Bovenwinden		Niet-gealloceerd	
	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten	in Naf. mln.	in procenten
Uitgaven	451	100	87	19	23	5	240	53	29	6	73	16
Inkomsten	452	100	117	26	13	3	269	60	12	3	41	9

dingen en inkomsten wellicht nog nauwkeuriger op hun gewicht bij de afweging van lusten en lasten moeten worden bezien. Het is dan ook kwestieus of de gehanteerde methode voor 1982 bruikbaar is bij het tentatief toetsen van voor- en nadelen voor Aruba en Curaçao.

De moeilijkheid blijft steeds het vinden van goede criteria voor toetsing. Een bijdrage van Naf. 30 mln. van Aruba en Naf. 4 mln. voor Curaçao kan b.v. passen binnen een criterium waarin de werkloosheid een overheersende rol speelt. Verder kan het tegenvallende toeristenverkeer naar Curacao reden zijn voor Aruba (waar het toeristenverkeer blijft groeien) om uit solidariteit een grote bijdrage af te staan. Een mogelijk criterium zou voorts kunnen zijn het bruto nationaal produkt van elk der eilanden. Hiervoor zijn opnieuw geen cijfers beschikbaar. Het eenvoudigste criterium zou zijn de bijdrage per hoofd van de bevolking. Indien de resultaten daaraan zouden worden getoetst, ontstaat een duidelijk scheef beeld. Hantering van dit grove criterium — met zijn charme van eenvoud — maakt, althans voor een deel, begrijpelijk dat het eiland Aruba meer zeggenschap over de landsfinanciën wenst. Hierbij wordt gedacht aan herziening van de bestuursstructuur; decentralisatie van landstaken zou aan de financiële en emotionele grieven tegemoet komen. Mocht dat niet lukken — en de voortekenen wijzen daarop — dan valt te vrezen dat de Arubaanse politici in een „vlucht naar voren” zullen kiezen voor onafhankelijkheid.

Conclusies

De Nederlandse Antillen zien zich tegenover grote problemen geplaatst. Het ontbreken van een werkelijk eenheidsbesef en het bestaan van een primair eilandelijke oriëntatie vertalen zich op financieel gebied in een steeds moeilijker wordende situatie voor de landsregering. Voornaamste schuldingen zijn de beide grote eilanden Curaçao en Aruba die hun verplichtingen niet nakomen. Complicatie hierbij is het Arubaanse onafhankelijkheidsstreven. Vanuit dit eiland is toenemend verzet tegen de bestaande verdeling van financiële middelen en regeringsmacht. Een ruwe berekening toont aan dat Curaçao de laatste jaren weliswaar een geringer aandeel van de overheidsuitgaven op zijn bodem ziet uitgegeven dan in 1977, maar toch nog steeds een qua „lusten/lasten” gunstige positie inneemt. Aruba vertoont een constant beeld van een groter aandeel in de landsinkomsten dan in de landsuitgaven. Deze constante netto afdracht van Aruba aan het land vormt samen met de levende onafhankelijkheidswens een explosief mengsel. Herziening van de bestuursstructuur kan de rijkheid van dat mengsel verminderen, maar dat proces is tijdrovend. Men kan slechts hopen dat zich geen ontijdige vonkvorming zal voordoen.

T. G. Korver