

Nieuw beleid voor Curaçao

S. Betrian en E.G.M. Mendes de Gouveia*

Economische strategieën voor grote landen gaan niet op voor een klein eiland, zoals Curaçao. Eilandeconomieën ontleen hun kansen aan een strategische ligging, goede relaties met grote landen en korte communicatielijnen. In dit artikel wordt ingegaan op het speciale karakter van het economische beleid van kleine eilanden en het zogenaamde 'Manebo Nobo' of Nieuw Beleid dat Curaçao op deze kenmerken heeft gebaseerd. De auteurs stellen dat een onafhankelijke positie van Curaçao binnen het Nederlandse Koninkrijk nodig is om dit beleid te kunnen uitvoeren.

Waarin een kleine economie groot kan zijn

Op de wereld zijn er zo'n veertig kleine eilanden of eilandgroepen die een economische en bestuurlijke eenheid vormen. Ook Curaçao moet vanuit economisch oogpunt tot deze groep worden gerekend, maar is slechts ten dele een bestuurlijke eenheid omdat de bestuurlijke taken verdeeld zijn over de Eilandsregering en de regering van de Nederlandse Antillen. Behalve dat de bevolking klein is (minder dan één miljoen inwoners), en ook het landoppervlak en nationaal inkomen van beperkte omvang zijn, hebben deze kleine eilandeconomieën een aantal andere kenmerken gemeen¹:

- schaalvoor- en nadelen;
- de economie is afhankelijk van slechts enkele bedrijven of sectoren;
- geografische isolatie, maar soms ook strategische ligging;
- goede, symbiotische economische relaties met grote landen.

Schaalvoor- en nadelen

Een eerste kenmerk van een kleine eilandconomie zijn de schaalvoor- en nadelen. Schaalnadelen treden op bij het ontwikkelen van bedrijvigheid en het opzetten en aanbieden van publieke diensten. Daarnaast heeft een eiland, hoe klein ook, infrastructurele voorzieningen nodig als een elektriciteitscentrale, een haven en een vliegveld.

Schaalnadelen treden ook op de arbeidsmarkt op. Variatie in vraag en aanbod zijn minder groot, waardoor de kans dat iedereen werk vindt dat bij hem past kleiner is. Hoger opgeleiden bij voorbeeld zijn daardoor geneigd op zoek te gaan naar carrièreperspectieven in andere landen.

Kleinschaligheid kan echter ook voordelen hebben. De lijnen binnen het overheidsapparaat, tussen het overheidsapparaat en de sociale partners en tussen bedrijven onderling zijn kort. De besluitvorming kan hierdoor flexibeler en sneller verlopen. Ook kunnen korte lijnen een 'wij-gevoel'. Genoemde partijen

moeten samen de economie van het eiland draaiende houden en verder ontwikkelen.

Afhankelijkheid van enkele bedrijven en sectoren
Schaalnadelen en gebrek aan natuurlijke hulpbronnen leiden ertoe dat eilandeconomieën een eenzijdig produkten- en dienstenpakket hebben. De meeste eilandeconomieën verdienen hun inkomen met één of twee exportprodukten.

De eenzijdige samenstelling van het produkten- en dienstenpakket heeft twee gevolgen. Ten eerste wordt het eiland gevoelig voor incidenten en (economische) schokken van buitenaf. De wijziging van de Amerikaanse belastingwetgeving in 1983, waardoor de handel in Eurodollars via Curaçao veel minder interessant werd, heeft nog steeds belangrijke gevolgen voor de economie van Curaçao. Maar ook een brand in de olieraffinaderij is van grote economische betekenis. Ten tweede heeft een klein eiland nauwelijks invloed op de handelwijze van de grote ondernemingen. De bedrijven zijn meestal dochterondernemingen van buitenlandse maatschappijen. Vanuit het perspectief van het eiland zijn deze dochterbedrijven van groot economisch belang, maar niet vanuit het gezichtspunt van de moedermaatschappij. Bij (des-)investeringsbeslissingen zal deze zich weinig van de belangen van het eiland aantrekken.

Geografische ligging

De geïsoleerde ligging van kleine eilanden betekent dat transportkosten prijsverhogend werken voor de

* De auteurs zijn gedeputeerden van respectievelijk Financiën en Economische Zaken van het eilandgebied Curaçao. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel en danken J. de Boer en D.E. Ernste van het Bureau voor Economische Argumentatie voor nuttig commentaar.

1. Literatuur over kleine (eiland-)economieën: G. Baldacchino, Bursting the bubble: the pseudo-development strategies for microstates, *Development and Change*, jg. 24, 1993, blz. 29-51. M. van Schaaik, *Een macromodel van een micro-economie*, Den Haag, 1992. B. Legarda, Small island economies, *Finance & Development*, juni 1984, blz. 42-43.

import en export van goederen en diensten. Tegelijkertijd kan de ligging ook een strategische betekenis hebben. Een klein eiland is vanuit andere landen gezien moeilijk te bedreigen of van de buitenwereld af te sluiten. Dit maakt het een ideale plaats voor bijvoorbeeld militaire bases, de opslag en overslag van strategische goederen, of als regionale hub, waar grootschalige lange-afstandtransporten van goederen of passagiers worden verdeeld in kleinere eenheden bestemd voor landen in de regio.

Relaties met grote landen

Veel eilanden zijn of waren een kolonie van een groot westers land. Kleine eilanden zijn daardoor sterk op het 'moederland', en andere westerse landen georiënteerd. De politieke en economische banden met het westen zijn veel sterker dan met de landen in de regio. Dit is ook de reden dat op kleine gekolonialiseerde eilanden nauwelijks wordt gestreden voor het doorsnijden van de banden met het moederland.

Het 'moederland' profiteert van de typische voordelen van een kleine eilandeconomie, zoals de gunstige ligging op transportassen en de strategische positie voor militaire doeleinden, handel, transport, financiële dienstverlening. Voor kleine eilanden hebben politieke en economische banden met grote westerse landen als voordelen dat buitenlandse investeerders aan deze banden garanties voor politieke stabiliteit ontnemen en dat kleine eilanden op deze wijze beter toegang hebben tot import- en exportmarkten.

Kleine landen vormen geen bedreiging voor de handelspolitiek van grote landen. Het handelsvolume van een klein eiland is immers verwaarloosbaar. Met behulp van goede diplomatie kunnen kleine landen daardoor makkelijker gunstige handelsvoorwaarden bedingen dan grote landen.

Strategisch beleid voor kleine eilanden

Uit het voorafgaande is gebleken dat het in het belang van kleine eilanden is om goede relaties met grote landen te onderhouden. Hierdoor ontstaat al snel de neiging om ook hun economische beleid te adopteren. Een dergelijk beleid doet echter geen recht aan de hierboven genoemde specifieke kenmerken van een klein eiland. Hoe moet het wel?

Sectorale invalsboek

De economie van een klein eiland moet per definitie op het niveau van sectoren en soms zelfs bedrijven worden geanalyseerd. De macro-economie van een klein eiland is immers vaak niet meer dan de optelsom van enkele bedrijven. Per sector zal moeten worden aangegeven wat de sterke en zwakke punten zijn en welke kansen en bedreigingen er voor deze sector in het verschiet liggen. Sectoren/bedrijven zelf en de overheid kunnen het zich niet veroorloven om bedreigingen te negeren of kansen te laten liggen. Een kans of bedreiging voor een sector is immers tegelijk een belangrijke kans of bedreiging voor de economie als geheel. Om te kunnen overleven zijn kleine eilanden daarom genoodzaakt door middel van een alerte niche-marketing elke kans te grijpen om het producten- en dienstenpakket uit te breiden of te vernieuwen.

	1988	1991	1992
Bevolking	149.000	143.000	141.000
Werkloosheid (%)	24,2	16,4	14,2
Bnp (mln. NAf)	2400 ^a		
Groei bnp (%)	3,5	4,0	
Inflatie	2,6	4,0	2,3
Overheidstekort (mln. NAf)	50	83	128
Lopende rekening (mln. NAf)	45 ^a	-89 ^a	47 ^{ab}

NAf 1 is ongeveer gelijk aan f 1.

a. Cijfer voor de Nederlandse Antillen als geheel. De bevolking en economische activiteit van Curaçao beslaan ongeveer 75% van de Nederlandse Antillen.

b. Lopende rekening tot en met juni 1992.

Bronnen: Dienst Economische Zaken, *Economische vooruitblik 1993*, Curaçao, 1993; CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 1992*, Willemstad, 1992; Bank van de Nederlandse Antillen, *Quarterly Bulletin*, 1992-IV, maart 1993.

Sociaal-economisch beleid

Een alerte niche-marketing vereist dat snel en slagvaardig de juiste mensen en middelen kunnen worden ingezet om producten en diensten te ontwikkelen en op de markt te zetten. De korte lijnen en het sterke 'wij-gevoel' werken hierbij in het voordeel van kleine eilanden. Toch zijn het wij-gevoel noch de korte lijnen vanzelfsprekend.

Goede scholing, sociale voorzieningen, perspectieven op werk en inkomen zijn belangrijk om de gehele bevolking bij de economische ontwikkeling van het eiland betrokken te houden. Fricities op de arbeidsmarkt en 'brain drain' dreigen op een klein eiland immers al snel.

Slagvaardigheid en korte lijnen verhouden zich niet met een groot of bureaucratisch overheidsapparaat. De overheid moet even flexibel zijn als de andere sectoren van een kleine eilandeconomie. Ook de overheid moet meeveranderen met de veranderingen op de wereldmarkt.

Ten slotte is voor een alerte niche-marketing noodzakelijk dat veel zorg wordt besteed aan investeringen in infrastructuur. Een haven, een vliegveld en een goede telecommunicatie zijn voor een klein eiland noodzakelijke voorwaarden om bedrijvigheid vast te houden en te stimuleren.

Politieke en economische samenwerking

Politieke en economische samenwerking kunnen de schaalnadelen van kleine eilandeconomieën compenseren. Publieke diensten, zoals onderwijs en douane en infrastructurele voorzieningen kunnen dan (deels) gezamenlijk worden aangeboden. Ook de omvang van de arbeidsmarkt neemt toe en daarmee de variatie in vraag en aanbod. De laatste, maar zeker niet de minst belangrijke reden voor samenwerking is, dat de afzetmarkt voor goederen en diensten wordt vergroot.

Tegenover de schaalvoordelen van regionale samenwerking kunnen echter ook nadelen staan, met name als een extra, supranationale bestuurslaag wordt gecreëerd. Dit brengt extra kosten met zich, maar belangrijker is dat de flexibiliteit van het bestuur hierdoor sterk kan verminderen. Beslissingen over overheidsinvesteringen, relaties met het bedrijfs-

Tabel 1.
Kerncijfers
Curaçao

Tabel 2. Deviezeninkomsten van de belangrijkste sectoren van Curaçao, 1990, in mln. NAf

Sector	Bruto deviezeninkomsten in 1990
Olieraffinage	267
Toerisme	214
Financiële off-shore	353
Transport en logistiek	167

Bronnen: Bank van de Nederlandse Antillen en Dienst Economische Zaken.

leven en de belastinginning gaan over meerdere schijven lopen. De korte lijnen en de flexibiliteit die voor een klein eiland zo belangrijk zijn, gaan hierdoor gemakkelijk verloren. Per saldo heeft regionale integratie dan vaak negatieve gevolgen voor het functioneren van kleine economieën².

Samenwerking met grote landen daarentegen heeft in het algemeen een positief effect op de economie. Het associatieverdrag van de Nederlandse Antillen met de EG is daarvan een goed voorbeeld. Goede handels- en investeringsrelaties met grote landen zorgen voor vergroting van de afzetmarkt, terwijl tegelijkertijd de beleidsvrijheid en flexibiliteit van een kleine eiland economie behouden blijven.

Op deze beleidsaanbevelingen die voortvloeien uit de analyse van de economie van kleine eilanden is het zogenaamde Nieuw Beleid gebaseerd dat Curaçao voorstaat. Na een analyse van de economie van Curaçao zal dit beleid uiteen worden gezet.

Sectoren van de Curaçaose economie

De economie van Curaçao wordt in feite gevormd door vier bedrijven of sectoren, die het overgrote deel van de voor import benodigde deviezen binnenbrengen (zie tabel 2)³. De bedrijven/sectoren worden hierna besproken.

Olieraffinage

De olieraffinaderij is van oudsher de grote trekker van de economie van Curaçao. Door de natuurlijke haven, de ligging voor de kust van olieproducent Venezuela en het stabiele politieke klimaat was Curaçao een aantrekkelijke plaats voor Shell om een olieraffinaderij te vestigen. Met het vertrek van Shell in 1985 is de raffinaderij voor een symbolisch bedrag aan de Antilliaanse overheid verkocht. De Venezuelaanse staatsoliemaatschappij PDVSA leest de raffinaderij nu en raffineert er ruim tien procent van haar totale hoeveelheid ruwe olie. Dit neemt niet weg dat met het vertrek van Shell de betekenis van de olieraffinaderij voor de Curaçaose economie is afgenomen.

Toerisme

Het toerisme daarentegen is als economische activiteit sterk in opkomst. Op Curaçao zijn verschillende vormen van toerisme te onderscheiden. Toeristen uit de regio komen naar Curaçao om belastingvrij luxe consumptiegoederen te kopen in de Vrije Zone. Dit is het zogenaamde kooptoerisme. Mede door deze Vrije Zone is Curaçao ook een geliefde aanlegplaats voor cruise-schepen. Het kooptoerisme is zeer kwetsbaar

voor externe economische ontwikkelingen. De devaluatie van de Venezuelaanse Bolivar in 1983 bij voorbeeld betekende een grote klap voor het kooptoerisme. Deze klap is goed opgevangen door ook kooptoeristen aan te trekken uit andere landen in de regio, maar vooral door de groei van het verblijfstoerisme.

Internationale financiële transacties

Vele financiële instellingen uit Europa en de VS vestigden in de jaren zeventig een kantoor op Curaçao ten behoeve van de handel in Eurodollars. Een deel van de winst dragen deze instellingen aan de overheid af in de vorm van off-shore taxes. Ook de financiering van de operationele kosten door de moederinstellingen vormen een bron van deviezeninkomsten. De gewijzigde Amerikaanse belastingwetgeving in 1983 maakte het doorsluizen van Amerikaanse leningen via de Antillen naar de internationale kapitaalmarkt echter minder aantrekkelijk. De inkomsten uit off-shore taxes zijn daardoor in de loop van de jaren gehalveerd tot 217 miljoen Antilliaanse gulden in 1991. Daartegenover staat dat andere activiteiten van de buitengaats financiële-dienstensector sterk zijn toegenomen tot 480 mln. NAf in 1992. Nieuwe belastingverdragen staan echter op stapel waardoor de positie van Curaçao als financieel centrum opnieuw onder druk kan komen te staan.

Transport en logistiek

Belangrijkste bronnen van deviezeninkomsten voor Curaçao in de sector transport en logistiek zijn de passagiers- en havenbelastingen, op- en overslag van goederen in de haven en de scheepsreparatie door de Curaçaose Dokmaatschappij. Ook uit de ervaringen in deze sector blijkt dat een klein eiland gevoelig is voor externe schokken. Zo leidde de Golfoorlog en politieke instabiliteit in omliggende landen, Venezuela en Colombia, tot een daling van het aantal cruiseschepen en daarmee tot minder inkomsten uit passagiers- en havenbelasting. De containerhaven van Curaçao heeft goede kansen om zich te ontwikkelen tot een regionale hub, waarbij ook logistieke functies tot ontwikkeling komen. Ook de Vrije Zone is een stimulant voor de logistieke dienstverlening, assemblage en aanverwante bedrijvigheid. Naast de haven heeft ook de luchthaven van Curaçao, Hato, goede kansen om zich te ontwikkelen tot regionale hub⁴.

Nieuw Beleid voor Curaçao

De beschrijving van de ontwikkelingen in de belangrijkste sectoren van de Curaçaose economie laat zien dat invloeden van buiten af grote gevolgen hebben op de sector en daarmee direct op de economie als

2. G. Baldacchino, op.cit., 1993, blz. 36.

3. Dienst Economische Zaken, *Economische vooruitblik 1993*, Curaçao, 1993. Discussienota *Perspectieven nieuw beleid*, Curaçao, 1993.

4. Bureau voor Economische Argumentatie, *Groeiopool of terminal? Economische effectrapportage Hato 2001*, Hoofddorp/Curaçao, 1992.

geheel. Tegelijkertijd blijkt dat Curaçao ook de veerkracht en de ondernemingsgeest heeft om door een alerte niche-marketing om te schakelen op andere producten en diensten. De regering van Curaçao heeft de taak de randvoorwaarden te scheppen die succes van deze ontwikkelingsstrategie ook in de toekomst waarborgen.

In de jaren tachtig heeft de regering van Curaçao hieraan bijgedragen door de afslanking van het overheidsapparaat met maar liefst 40 (!) procent, de stimulering van de economische groei en de sterke daling van de werkloosheid. De economische groei ligt nu rond de vier procent. De werkloosheid is gedaald van 26 naar 14 procent. Andere problemen zijn echter nog onvoldoende aangepakt of vragen om nieuwe oplossingen.

Redenen genoeg voor de regering van Curaçao om het zogenaamde Nieuw Beleid te ontwikkelen waarin deze problemen worden aangepakt volgens de strategische aanbevelingen die eerder in dit artikel zijn geschetst. Dit Nieuw Beleid omvat drie sporen:

- verbeteren van de perspectieven van de bevolking en versterking van het draagvlak voor de economische ontwikkeling ('wij-gevoel');
- investeringen in infrastructuur;
- aanpakken van de financiële problemen van de overheid.

Wij-gevoel

Bedrijfsleven en bevolking van Curaçao moeten inzetbaar zijn, maar zich ook in willen zetten om nieuwe producten te ontwikkelen en nieuwe markten te betreden. Het Nieuw Beleid moet daarom voor en in samenspraak met bevolking en sociale partners van Curaçao worden ontwikkeld. Dit betekent ten eerste dat het Nieuw Beleid niet wordt opgelegd, maar in overleg met alle partijen zal worden uitgewerkt. Daartoe is een aanzet gegeven met de discussienota *Perspectieven Nieuw Beleid*⁵. Ten tweede krijgt in het Nieuw Beleid de versterking van de sociale structuur veel aandacht, door middel van programma's voor onder andere onderwijs, criminaliteitsbestrijding, gezondheidszorg en huisvesting. Op deze wijze kunnen meer mensen gaan meeprofiten van de economische ontwikkeling op Curaçao.

Investerings in harde en zachte infrastructuur

Omdat in de jaren tachtig het accent lag op economische groei en werkloosheidsbestrijding hebben overheidsinvesteringen minder aandacht gekregen. Volbezette telefoonlijnen en slecht onderhouden havenkades zijn daarvan het gevolg. Bovendien heeft de sterke daling van de werkloosheid nu tot knelpunten in de personeelsvoorziening geleid. Niet iedereen is voldoende geschoold.

Haven, vliegveld en telecommunicatie en een goed opgeleide beroepsbevolking zijn cruciale vestigingsplaatsfactoren voor de belangrijkste economische activiteiten van Curaçao. Zonder regelmatige versterking en vernieuwing van de infrastructuur is Curaçao niet meer aantrekkelijk voor het toerisme, de zakelijke dienstverlening en de havengebonden activiteiten. Onherroepelijk gaan dan kansen verloren en dat kan een klein eiland als Curaçao zich niet veroor-

loven. Noodzakelijke investeringen zijn onder andere verbetering van de telecommunicatiemogelijkheden, vernieuwen van de havenkades, een extra containerkraan en uitbreiding van de luchthaven Hato.

Sanering van de overheidsfinanciën

Net als de particuliere sector van Curaçao heeft ook de overheid midden jaren tachtig getoond over een groot aanpassingsvermogen te beschikken. De eerder genoemde economische schokken leidden tot een sterke daling van de overheidsinkomsten en een werkloosheid van meer dan 25 procent. Het overheidsapparaat is met maar liefst veertig procent ingekrompen. Overheidsactiviteiten in de toeristische sector en nutsbedrijven werden geprivatiseerd. De grootscheepse reorganisatie en afslanking van de overheid midden jaren tachtig is echter nog niet voldoende geweest. Moeizame belastinginning, een doorzettende daling van de off-shore taxes en weer stijgende overheidsuitgaven hebben echter opnieuw tot overheidstekorten geleid.

De benodigde investeringen in infrastructuur en sociaal beleid stellen de overheid van Curaçao voor de zware opgave om tegelijkertijd inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht te brengen en geld te reserveren voor deze investeringen. Opnieuw zijn daarom pijnlijke ingrepen in de overheidsuitgaven noodzakelijk. Vermindering van subsidies voor nutsbedrijven, privatiseringen en reorganisatie van het systeem van gezondheidszorg zijn daarom in studie. Aan de inkomstenkant kan een verbetering van het systeem van belastinginning een substantiële bijdrage leveren aan de vermindering van het overheidstekort.

Dubbele bestuurslaag

Voor- of nadeel?

De regering van Curaçao heeft de verantwoordelijkheid om dit Nieuw Beleid te voeren. Maar er zit nog een aspect aan de economische ontwikkeling van Curaçao, waarover in Koninkrijksverband moet worden beslist. Dat is het vinden van een goed evenwicht tussen politieke slagvaardigheid en economische samenwerking met andere landen. Bestuurlijk gezien maakt Curaçao onderdeel uit van de Nederlandse Antillen. Dit zou kunnen leiden tot economische samenwerking en vermindering van schaalnadelen bij het aanbieden van diensten die voor de economische ontwikkeling van belang zijn. De vraag is nu of deze mogelijke voordelen van samenwerking met de andere vier eilanden van de Nederlandse Antillen opwegen tegen de nadelen die voortvloeien uit de dubbele bestuurslaag die deze samenwerking met zich brengt. Een dubbele bestuurslaag vermindert immers de flexibiliteit die juist voor kleine eilandeconomieën zo belangrijk is.

Historische achtergrond

Bij de vorming van de Nederlandse Antillen is niet gekeken naar economische relaties tussen de eilanden, of naar samenhang tussen de bevolkingen van de ei-

5. *Perspectieven Nieuw Beleid*, Curaçao, 1993.

landen. Nederland zette op Curaçao een gouverneur neer die van daaruit af en toe alle eilanden aandeed. Dit centralisme is tot ver in deze eeuw gebleven. Vooral in de jaren zeventig en tachtig kwam op de verschillende eilanden echter een 'nationaal' bewustzijn op. De beweging van Betico Croes op Aruba is daar een voorbeeld van. Onder invloed van dit toemende eiland-bewustzijn hebben de eilandsbesturen meer invloed gekregen. Echter ook de regering van de Nederlandse Antillen bleef. De dubbele bestuurslaag werd hierdoor een factor van betekenis.

Economische samenhang

De economische karakteristieken van de vijf eilanden zijn deels sterk verschillend. De natuurlijke haven van Curaçao is een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor de olieraffinaderij en transport en logistieke functies. De andere eilanden ontberen dit vestigingsplaatsvoordeel. Toerisme en financiële dienstverlening daarentegen zijn voor meerdere eilanden van groot belang. De eilanden zijn daarbij elkaars concurrenten, die elk voor zich zoveel mogelijk toeristen en financiële instellingen willen aantrekken. Geen enkel eiland vervult een rol van betekenis in de voorziening van consumptie of investeringsgoederen voor de Nederlandse Antillen zelf. Elk eiland richt zich dus op de export van voornamelijk diensten naar grote landen, zoals Nederland en de Verenigde Staten. Van economische synergie door samenwerking is dus in feite nauwelijks sprake.

Eén markt

Door samenvoeging wordt de interne markt vergroot, zoals bij voorbeeld voor de Europese Gemeenschap het grote voordeel is. De onderlinge handel is echter gering, omdat de eilanden nauwelijks goederen en diensten produceren voor de interne markt. Bovendien zijn de eilanden klein en liggen zij zo verspreid dat samenwerking niet tot marktvergroting leidt. Klein pus klein blijft klein.

Vestigingsplaatsconcurrentie

Net als de landen van de Europese Gemeenschap probeert elk eiland zelf zoveel mogelijk economische activiteit aan te trekken, om economische groei en werkgelegenheid te creëren voor de eigen bevolking. De arbeidsmobiliteit tussen de eilanden is namelijk gering. Binnen de Nederlandse Antillen concurreren de eilanden met elkaar door te investeren in infrastructuur en scholing en het bieden van belastingvoordelen. Net als in de EG komt samenwerking op deze terreinen dan ook slechts met de grootste moeite tot stand.

Beslag op arbeid en financiële middelen

De nadelen van de dubbele bestuurslaag worden dus niet of nauwelijks door schaalvoordelen gecompenseerd. De dubbele bestuurslaag legt echter wel beslag op arbeid en financiële middelen:

- Curaçao draagt ongeveer NAf 30 miljoen meer bij aan de Nederlandse Antillen dan het ontvangt. Ter vergelijking: jaren lagen de gelden die Nederland daadwerkelijk aan Curaçao uitkeerde voor financiële hulpverlening op ongeveer hetzelfde niveau⁶;

- de dubbele overheidslaag legt een onnodig groot beslag op schaars menselijk kapitaal. Fricties op de arbeidsmarkt tonen aan dat deze mensen elders effectiever kunnen worden ingezet.

De nadelen overheersen

Omdat de Nederlandse Antillen nauwelijks een gemeenschappelijk belang hebben bij een interne markt en op economisch gebied eerder concurrenten dan samenwerkingspartners zijn, werkt de afweging tussen de opbrengsten van samenwerking en de kosten van een dubbele bestuurslaag in het nadeel van de laatste uit. Uiteraard sluit dit niet uit dat samenwerking tussen de eilanden van de Antillen tot stand kan komen, maar dat zou dan tegen lagere kosten en dus vrijwillig moeten gebeuren. In de bestaande constructie komt van het opheffen van schaalnadelen niets terecht en gaat de slagvaardigheid, die juist kleine eiland-economieën – en dat zijn zowel Curaçao als de andere Antilliaanse eilanden – broodnodig hebben.

Tot slot

Een kleine-eilandseconomie is niet alleen klein, maar doorgaans ook zeer eenzijdig. Zij is daardoor als een pingpongballetje op de mondiale economische golven. Curaçao heeft dank zij zijn rijke economische traditie als niche-marketeer het voordeel dat zijn economie bestaat uit een aantal pingpongballetjes, die gelukkig bijna nooit gelijktijdig in het golfdal liggen. Echter, de internationale vestigingsplaatsconcurrentie is scherp. In die situatie is het Antilliaanse overheidsapparaat een kritieke factor. Het slokt veel overlegtijd en geld op die Curaçao hard nodig heeft om zijn vestigingsplaatsklimaat en economische structuur te versterken. Curaçao, en nog veel belangrijker, het internationale bedrijfsleven, zien de positie van Curaçao als onderdeel van het Nederlandse Koninkrijk als een bijzonder positieve en onderscheidende vestigingsplaatsfactor. Maar de dubbele bestuurslaag heeft elke ratio verloren. Dat is de economische motivatie voor de Curaçaoose inzet om binnen het Koninkrijk een positie los van de Nederlandse Antillen te krijgen.

Stanley Betrian

Eduardo Mendes de Gouveia

6. *Vertrouwen en maatwerk in de financiële relatie tussen Nederland en Curaçao* (reactie van het Bestuurscollege van Curaçao op de discussienota De Nederlandse hulp en bijstand van de Nederlandse Antillen en Aruba in toekomstperspectief), Curaçao, februari 1991.