

De Antillen: weer uitstel of ontknoping?

De huidige discussies over de Antillen concentreren zich vooral op staatkundige aangelegenheden. Daardoor blijft de enorme economische problematiek onderbelicht. Beide zaken dienen en kunnen evenwel in samenhang met elkaar tot een oplossing worden gebracht. Het is tijd voor een ontknoping van het Antilliaanse verhaal.

Op voorwaarde dat het in 1996 onafhankelijk zou worden, werd het in 1986 aan Aruba (60.000 inwoners) toegestaan zich af te splitsen van de Nederlandse Antillen. De resterende 'Antillen van vijf' besloten vooralsnog samen verder te gaan, maar definitieve besluitvorming werd uitgesteld. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 1986 derhalve uit drie landen: Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen (van vijf). De landen Aruba en de Nederlandse Antillen zijn autonoom ten aanzien van Nederland, dat wil zeggen zijn zelfstandig met betrekking tot wetgeving en bestuur voor zover niet betreffende de defensie, de nationaliteit, de buitenlandse zaken en het waarborgen van een democratische rechtsstaat. De eilanden van de Antillen van vijf – Curacao met circa 143.000 inwoners, Bonaire (11.000), Sint Maarten (32.000 legaal plus circa 20.000 illegaal), Sint Eustatius en Saba (ieder circa 1.000) – hebben elk een eigen bestuurslaag plus gezamenlijk een overkoepelende bestuurslaag, de centrale overheid. Het (ei)land Aruba kent uiteraard slechts één bestuurslaag.

Tabel 1. Betalingsbalans van de Antillen van vijf (x Naf mln.)

| | 1986 | 1991 |
|---------------------|--------|--------|
| Toerisme | 356 | 610 |
| Raffinaderij | 405 | 262 |
| Haven/transport | 230 | 345 |
| Fin. offshore | 468 | 401 |
| Overig | -85 | 30 |
| Goederenbalans | -1.211 | -1.743 |
| Lopende rekening | 163 | -95 |
| Kap.rek. + overig | 13 | 41 |
| Wijz. dev. voorraad | 176 | -54 |

Bron: BNA, *Quartely Bulletins*.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot 'de West' is decennialang gericht geweest op het onafhankelijk worden van de eilanden. Het kabinet-Lubbers-III heeft echter, overeenkomstig de wens van de eilanden zelf, een einde gemaakt aan deze beleidslijn. Zo zal Aruba in 1996 nu toch niet meer onafhankelijk hoeven te worden, maar wel zijn status van land in het Koninkrijk mogen behouden. Daarop heeft nu ook Curacao te kennen gegeven de status van land te willen verkrijgen. Ook St. Maarten heeft aspiraties in deze richting. Dit eiland is echter wegens bestuurlijk wanbeheer door de Koninkrijksregering onder een soort curatele gesteld. Deze staatkundige discussies en bestuurlijke problemen in de West komen bovenop de zeer moeilijke economische situatie waarin vooral de Antillen van vijf verkeren.

De economische situatie

Ten tijde van de uittrekking van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband in 1986 waren de economische omstandigheden slecht op de Antillen van vijf¹. De vijf eilandoeconomieën, die in 1991 gezamenlijk een geschat bnp hadden van Naf 2,75 mrd², zijn bij gebrek aan grondstoffen van betekenis volledig afhankelijk van het vermogen om deviezen te genereren. Tabel 1 laat zien dat met name de netto inkomsten uit het toerisme sterk zijn toegenomen. Zo groeide het aantal toeristen per jaar op St. Maarten van 384.000 in 1986 tot 508.000 in 1991. Ook andere sectoren vertonen een groei, zoals de transportsector en de raffinaderij, die – eigendom van het Eilandgebied Curacao – verhuurd is aan de Venezolaanse staatsolie-maatschappij PDVSA³. Een goede ontwikkeling is tevens dat het protectionistische beleid ter bescherming van de zeer beperkte

overige lokale industrie wordt afgebouwd. Dit heeft niet geleid tot minder 'buitenlandse' investeringen. Integendeel, er is sprake van een verhoogde Nederlandse belangstelling voor de Antillen. Zo nam de KLM een aandeel in de ALM, kocht het Van der Valk-concern een overheidshotel en nam PTT Telecom een participatie in lokale telefoonmaatschappijen.

Ondanks de tamelijk positieve ontwikkeling van het bedrijfsleven vertoont de lopende rekening de laatste drie jaar omvangrijke tekorten. Dit is geheel te wijten aan het oplopende tekort op de goederenbalans. Deze overbesteding uit zich vooral in de import van veel consumptiegoederen van buitenlandse makelij. De deviezenvoorraad die eind 1986 nog zeer riant was, was eind 1991 met een omvang van Naf 371 mln weer terug op het zeer lage niveau van eind 1985. Dit is niet meer voldoende voor drie maanden import.

De werkgelegenheid op Curacao nam van 1988 op 1991 met ruim 6.500 personen toe tot bijna 47.900⁴. Het werkloosheidspercentage nam in deze periode met 8 punten af tot 16,4. De werkloosheid onder jongeren wordt veel hoger geschat⁵. Het is in dit verband van belang op te merken dat de totale bevolking van Curacao voornamelijk als gevolg van emigratie afnam tot circa 143.000 in 1991. Een groot gedeelte van deze emigranten ging naar Nederland. Kwamen in de jaren zeventig jaarlijks zo'n 4.000 Antillianen en Arubanen naar Nederland, eind jaren tachtig vestigden zich per jaar bijna 7.000 Antillianen en ruim 1.000 Arubanen in ons land. Volgens het CBS woonden eind 1989 ruim 59.000 Antillianen en Arubanen in Nederland, waarvan circa 40% geen of alleen lager onderwijs heeft genoten⁶. Geconstateerd kan worden dat de werkloosheid on-

1. Zie T.J. Haan, De economische teruggang op de Antillen, *ESB*, 8 oktober 1986.

2. De Antilliaanse gulden (Naf) is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar; \$ 1 = Naf 1,79.

3. Inmiddels zijn besprekingen begonnen over de nodige omvangrijke investeringen die in de raffinaderij moeten plaatsvinden. E. van Lennep spreekt in zijn memoires (*In de wereldeconomie*, 1991, blz 310.) van al in 1985 noodzakelijke diepteinvesteringen van \$ 600 mln. tot \$ 1 mrd.

4. Dienst Economische Zaken, Curacao, *Economische Vooruitblik*, 1991 en 1992.

5. De Centrale Bank meldt in haar jaarverslag 1991 30% jeugdwerkloosheid.

6. CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, januari 1991.

der Antillianen in Nederland in 1990 beduidend hoger lag dan op Curaçao. Opvallend is echter dat in 1991 twee keer (ruim 3.400) zoveel Antillianen uit Nederland vertrokken als in 1986. Sinds 1989 hebben meer Arubanen Nederland verlaten dan er zich gevestigd hebben. De indruk bestaat dat het vooral de geschoolde, werkzame Antillianen en Arubanen zijn die naar de West vertrekken.

De overheidsfinanciën

Het grote, schijnbaar onoplosbare probleem in de Antillen van vijf zijn de overheidsfinanciën. Opvallend aan de inkomstenkant van de begroting is dat, ondanks economische groei, de ontvangsten uit met name de loon- en inkomstenbelasting nauwelijks toenemen. De overheidsinkomsten worden overigens voornamelijk bepaald door de stroom 'off shore-belastingen'; belastingen die worden opgebracht door op de Antillen gevestigde z.g. off shore-maatschappijen (brievenbusmaatschappijen). Na maatregelen van de VS en voortkomend uit Nederlandse reparatiewetgeving halveerde de stroom belastinginkomsten uit deze sector in de periode 1986-1991. Door de lagere ontvangsten werden de overheidsfinanciën volledig uit het lood geslagen.

Gegeven de dalende inkomsten bleven de overheidsuitgaven namelijk op een te hoog niveau. Bepalend voor deze uitgaven zijn de personele uitgaven. De dubbele bestuurslaag (één voor elk eiland en één voor het land) brengt mede om politiek/sociale redenen een enorm en inefficiënt ambtenarenapparaat met zich mee.

Tabel 2. Overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen (x Naf mln)

| | 1986 | 1991 |
|------------------|-------|-------|
| Ontvangsten | 1.092 | 1.004 |
| • loon/ink.bel. | 264 | 270 |
| • offshore-bel. | 465 | 217 |
| • overheidsbedr. | 33 | 79 |
| • overig | 329 | 439 |
| Uitgaven | 1.060 | 1.092 |
| • salarissen | 471 | 514 |
| • bijstand | 70 | 105 |
| • binn. rente | 30 | 41 |
| • investeringen | 31 | 48 |
| • rente/af NL | 31 | 48 |
| • overig | 427 | 337 |
| Saldo | 32 | -88 |

Bron: BNA, *Quarterly Bulletins*, 1991-cijfers geraamd.

Om de kosten hiervan te drukken werden in de jaren 1985-1990 de ambtenarensalarissen min of meer nominaal bevroren. Tevens werd een poging ondernomen om het ambtenarenapparaat in te krimpen. Sinds 1990 lopen de salarissuitgaven echter vooral op Curaçao en St. Maarten weer op. De stijging van de personele uitgaven zal in 1992 nog veel sterker toenemen door het bereikte loonakkoord van dit voorjaar, waarbij na harde acties werd overeengekomen de salarissen met 15% à 20% te verhogen; rond de Naf 100 mln bruto derhalve.

Het cumulatieve overheidstekort over de periode 1986-1991 beliep ruim Naf 300 mln. Dit werd volgens cijfers van de Centrale Bank voor de helft gefinancierd door het niet afdragen van ingehouden pensioenpremie aan het ambtenarenpensioenfonds. De totale schuld van de overheden was eind 1991 circa Naf 2,5 mrd; de schuldquote voor de Antillen bedraagt derhalve rond 90% van het bnp.

Economische situatie Aruba

Na de ineenstorting van de economie door de sluiting van de lokale raffinaderij in 1985 kende Aruba eind jaren tachtig een stormachtige periode van economische groei. Het beleid om de toeristische sector zoveel mogelijk uit te bouwen lijkt goed op koers te liggen. Het aantal hotelkamers is verdubbeld tot circa 6.000 in 1991 (uiteindelijk doel 7.500) en het aantal toeristen steeg jaarlijks met bijna 25% tot boven het half miljoen in 1991. Voor de jaren 1991-1995 is een *National development plan* opgesteld, in het kader waarvan Nederlandse ontwikkelingshulp wordt ingezet. Om overhitting van de Arubaanse economie tegen te gaan, zijn maatregelen genomen om de toeristische sector minder uitbundig te laten toenemen. De werkloosheid, die in 1985 nog 28% bedroeg, sloeg om in een arbeidstekort. Reden voor veel Arubanen die in het buitenland, waaronder Nederland, verbleven om terug te gaan naar hun eiland. De werkgelegenheid op Aruba steeg van 18.900 in 1986 tot ruim 26.000 in 1990.

In 1991 steeg (wederom) de deviezenvoorraad tot Af 329 mln. bij een negatief saldo op de lopende rekening van Af 88 mln⁷. Deze deviezenvoorraad is goed voor bijna vier maanden import. Ook de overheidsfinanciën ontwikkelden zich tot voor kort goed. Zo werd over 1991 een positief saldo op de gewone dienst

Tabel 3. Kerncijfers Aruba

| | 1988 | 1991 |
|----------------------------|------|------------------|
| Reële groei bnp | 22,1 | 6,3 |
| Werkloosheid % | 4,7 | 1,3 ^a |
| Deviezenvoorraad (Afl mln) | 152 | 329 |

a. 1990

Bron: Begrotingen KABNA.

van de begroting gerealiseerd. De Arubaanse overheid is echter aangesproken op een aantal garanties die zij heeft verleend op buitenlandse bankleningen in verband met de gewenste uitbreiding van het aantal hotelkamers. Totaal is voor niet minder dan Af 500 mln. aan garanties door de Arubaanse overheid afgegeven. In verband hiermee is Nederland inmiddels bijgesprongen door aflossing en rentebetalingen van een lening van \$ 55 mln. aan de Arubaanse overheid zeker te stellen.

Ontwikkelingshulp

Van groot belang voor de economieën in de West is de beschikbare Nederlandse ontwikkelingshulp. Van de beschikbare kleine f 300 mln. gaat driekwart naar de Antillen van vijf en een kwart naar Aruba. Dit komt neer op meer dan f 1.000 per inwoner. Het accent bij de ontwikkelingshulp lag op de fysieke infrastructuur, waarmee in de periode 1962-1991 circa Naf 1,4 mrd. was gemoeid. De aanleg van vliegvelden, havens, wegen, bruggen en de sociale woningbouw en dergelijke kwam zo voornamelijk tot stand op kosten van Nederland. Te vaak zijn hierbij niet (voldoende) renderende projecten ondersteund. Projecten waarvan te verwachten was dat de latere exploitatiekosten moeilijk zo niet onmogelijk door de Antillen zelf konden worden opgebracht⁸. Laat staan dat met deze projecten opbrengsten werden gegenereerd waarmee de Nederlandse leningen kunnen worden afbetaald. De Antilliaanse overheidsuitgaven konden derhalve grotendeels worden aangewend voor consumptieve uitgaven. Momenteel wordt met Nederlandse hulp getracht

7. Ook de Arubaanse florin (Afl) is gekoppeld aan de dollar (\$ 1 = Afl 1,79). Het bbp van Aruba bedroeg in 1991 Af 1,45 mrd.

8. Bij voorbeeld containerhavens, World Trade Center. De Nederlandse Rekenkamer wees in 1990 op het belang van een goede exploitatierekening. Zie Tweede Kamer, 21 816.

binnen de Antilliaanse begrotingen tot een kapitaaldienst te komen, waarmee middelen voor investeringen in fysieke infrastructuur beschikbaar moeten komen. Daarnaast wordt ter verlichting van de bestuurlijke problemen op de Antillen nu vooral het accent gelegd op personele, technische bijstand vooral ter ondersteuning van de belastingdienst, politie, rechterlijke macht.

Sinds 1987 is de beschikbare ontwikkelingshulp nooit geheel uitgeput. Blijkbaar werden onvoldoende goede ontwikkelingsprojecten ingediend en/of in een lager dan geraamd tempo uitgevoerd. Tot en met 1990 werd een gedeelte van de hulp verleend in de vorm van laagrentende leningen. De opgebouwde schuld van de Antillen aan Nederland uit dien hoofde liep tot 1990 op tot ruim f 700 mln., maar daalt sindsdien. Nederland draagt tevens sinds 1986 uit ontwikkelingsgelden bij aan het zogenaamde Solidariteitsfonds. Dit is een fonds ten behoeve van de minder draagkrachtige eilanden Bonaire, Saba en St. Eustatius. Hiermee werd een jarenlang taboe doorbroken om geen begrotingshulp aan de Antillen te geven. Onlangs werd zelfs bekend dat Nederland gedurende vijf jaar f 45 mln. per jaar ontwikkelingsgeld beschikbaar stelt om de enorme tekorten van alle Antilliaanse overheden te helpen meefinancieren⁹. Dit terwijl in de begroting 1993 wordt opgemerkt: "De regering van de Nederlandse Antillen heeft nog geen concrete voorstellen gedaan voor de verdere sanering van de overheidsfinanciën."¹⁰

Uitstel, afstel of ontknoping?

Uit het voorafgaande rijst een beeld van een Arubaanse economie die het sinds 1986, het jaar waarin de status van land werd verkregen, goed doet. Het toerisme heeft zich met kracht verder ontwikkeld en is de motor geworden van de economie. Gevaarlijk is natuurlijk dat het de enige kurk is waarop de economie drijft. Diversificatie lijkt dan ook gewenst. Maar vooralsnog is de ontwikkeling van de betalingsbalans goed te noemen. De politiek en het na 1986 gereorganiseerde overheidsapparaat met zijn ene bestuurslaag hebben gebruik gemaakt van de in 1986 verkregen grotere beleidsruimte, met name ten aanzien van het (toeristisch) economische beleid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de afgegeven garanties voor hotelbouw zich als een molensteen om de nek

van de overheid dreigen te gaan ontwikkelen.

Ook het particuliere bedrijfsleven van de Antillen van vijf en dan met name de toeristische, olie- en transportsector ontwikkelen zich positief. Zeker bij een lage dollarkoers zijn de vooruitzichten voor het aantrekken van Europese toeristen gunstig te noemen. Anderzijds zijn de overheidsfinanciën van de Antillen van vijf, ondanks een saneringspoging, sterk in het ongerede geraakt. De blijvend hoge overheidsuitgaven zorgen voor overbesteding. Gemeten als percentage van het bnp zijn de tekorten wellicht nog niet buitensporig hoog te noemen (in 1991 bij voorbeeld 4,4% bnp), maar voor kleine zeer open economieën als de Antilliaanse blijken ze niet meer ordentelijk te financieren te zijn. De overheidstekorten zorgen voor tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Aldus ontstaat een nood situatie van een onderling verbonden dubbeltekort, waar alleen de overheid een verbetering in kan aanbrengen¹¹.

Deze oplossing dient gevonden te worden aan de uitgavenkant van de Antilliaanse begrotingen. Hierbij kan aan het volgende worden gedacht. Door Nederlands ontwikkelingsgeld aan te wenden om de opgebouwde schuld van f 700 mln. aan Nederland (ontstaan door die zelfde ontwikkelingshulp) af te lossen kan de uitgavenkant worden ontlast. Hiertoe zou kunnen worden afgesproken dat eventuele onderuitputting op de KABNA-begroting wordt afgetrokken van de bestaande schuld aan Nederland. Door de opbouw van een eigen kapitaaldienst op de Antilliaanse begrotingen zal de behoefte aan Nederlandse hulp op het vlak van de infrastructuur ook minder groot worden. Het stoppen met niet rendabele projecten zal sowieso goed uitwerken, daar dan niet te zijner tijd exploitatietekorten door de overheid hoeven te worden aangezuiverd. Een conditio sine qua non is hierbij uiteraard wel dat het verschaffen van de al toegezegde jaarlijkse f 45 mln. en de bijdrage aan het Solidariteitsfonds gekoppeld worden aan een daadwerkelijke sanering van de Antilliaanse begrotingen.

Belangrijkste maatregel die bij deze sanering kan worden genomen zou het schrappen van de tweede bestuurslaag in de Antillen van vijf zijn. Dit kan gebeuren als de combinatie Curacao/Bonaire evenals Aruba de status van land in het Koninkrijk ver-

krijgt. Deze combinatie zou dan niet meer belast worden met de (financiële) zorg voor St. Maarten, Saba en St. Eustatius. Nederland zou de zorg voor het overkoepelende bestuur van deze drie Bovenwindse eilanden dan dienen over te nemen. Dit ligt in het verlengde van het huidige ingrijpen door Nederland in het bestuur van St. Maarten. Door Curacao/Bonaire de status van land te geven zou er tevens een einde komen aan de al decennia gevoerde, verlamdende discussies over de verhoudingen binnen het Koninkrijk in de West. Een discussie die vaak als alibi is en wordt gebruikt om geen orde op (overheids-)zaken te stellen en te blijven pleiten voor uitstel voor het nemen van echte maatregelen in afwachting van aangekondigde conferenties, rapporten, referenda en dergelijke. Deze ontknoping in staatkundige zin zou derhalve (het begin van) een sanering van de overheidsfinanciën zijn door het schrappen van de dan overbodige tweede bestuurslaag. Daardoor bereikte lagere overheidsuitgaven moeten samen met andere saneringsmaatregelen, zoals een betere belastinginning, een einde maken aan de huidige overbesteding, waardoor de deviezenvoorraad op een gevaarlijk laag niveau is gekomen. Tegelijkertijd zal een planmatige uitbouw van de toeristische sector dienen plaats te vinden, om onder meer voldoende arbeidsplaatsen te creëren. Zoals aangegeven liggen hier goede mogelijkheden. Deze uitbouw moet wel geheel binnen en voor risico van het particuliere bedrijfsleven gebeuren. Aldus kan een situatie bereikt worden van een vitale private sector en gezonde overheidsfinanciën. Blijft echter de sanering van de overheden uit, dan zal de Antilliaanse economie al op zeer korte termijn voor onoverkomelijke problemen komen te staan, waarna ongetwijfeld alle hoop, ogen en voeten worden gericht richting Nederland.

Edo Haan

De auteur was van 1982 tot 1985 werkzaam bij de Centrale Bank van de Nederlandse Antillen.

9. Zie *NRC Handelsblad*, 3 september 1992. Vreemd genoeg wordt het bedrag van f 45 mln. per jaar nergens in de KABNA-begroting 1993 genoemd.

10. KABNA-begroting 1993, Tweede Kamer, 22 800-IV, blz. 10.

11. "De reserves nemen af en het moment is niet veraf dat de eilandgebieden financieel volledig klem zitten." KABNA-begroting 1993, blz 10.