

J A A R V E R S L A G
COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT

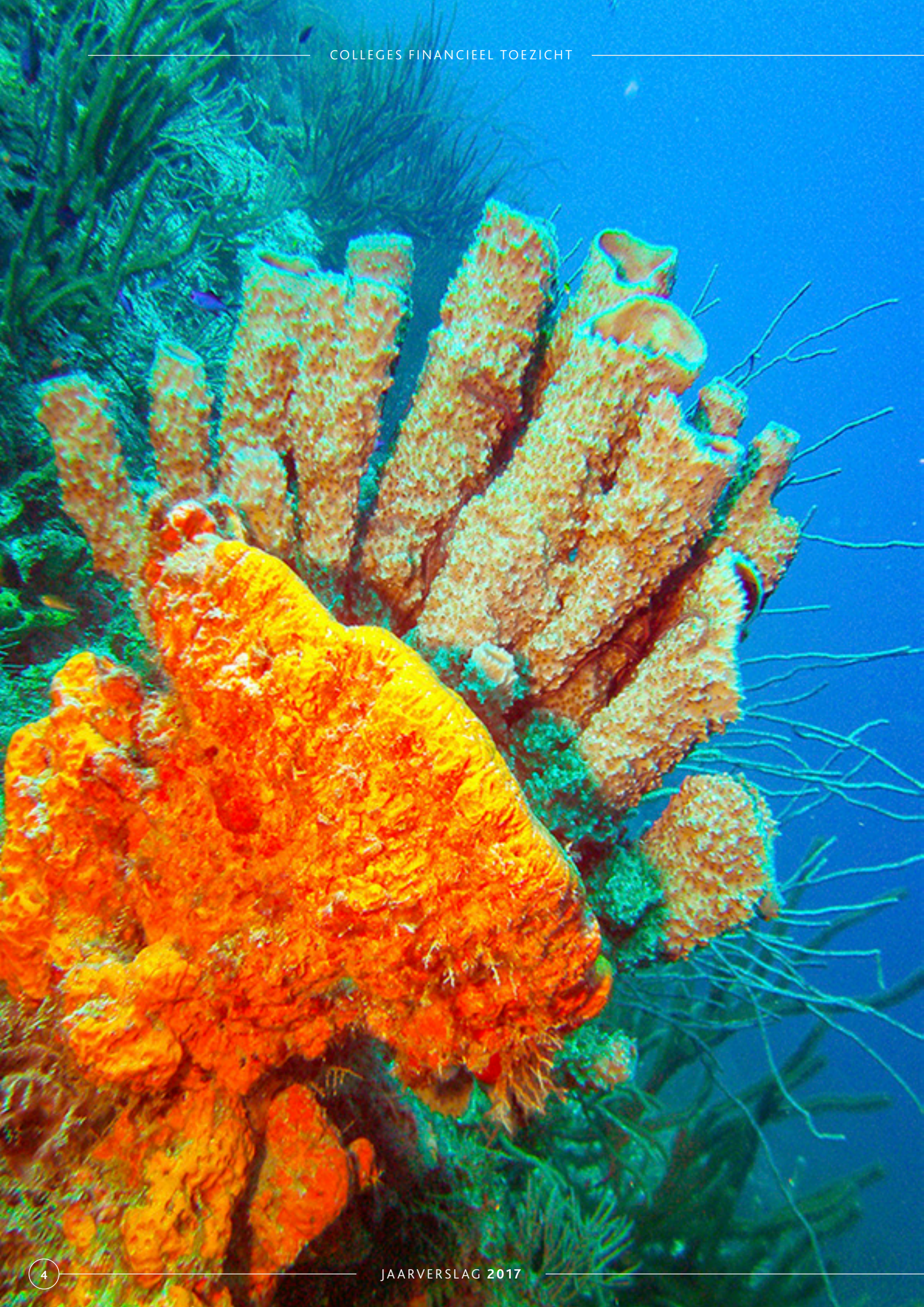


2017



JAARVERSLAG 2017

COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT



INHOUDSOPGAVE

De Voorzitter en de leden van de Colleges financieel toezicht	7
Voorwoord	10
Hoofdstuk 1: De economische ontwikkeling in 2017	13
1.1 Mondiaal veert de economie op	13
1.2 De landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk	14
1.2.1 <i>Algemeen</i>	14
1.2.2 <i>Curaçao</i>	15
1.2.3 <i>Sint Maarten</i>	16
1.2.4 <i>Aruba</i>	17
1.3 Schuld cijfers van de landen in het Koninkrijk	18
1.4 Economische ontwikkelingen in Caribisch Nederland	19
1.4.1 <i>Bonaire</i>	19
1.4.2 <i>Sint Eustatius</i>	20
1.4.3 <i>Saba</i>	21
Hoofdstuk 2: Een regionale vergelijking van de overheidsschuld	23
2.1 De ontwikkeling van de schuld omvang van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in een notendop	23
2.2 Normen voor een houdbare overheidsschuld	23
2.3 Overheidsschuld in regionaal perspectief	24
2.4 Economische groei	26
2.4.1 <i>Verklaringen voor de lage economische groei</i>	26
2.5 Concurrerend vermogen	28
2.6 Verwachtingen voor de nabije toekomst	28
2.7 Verband tussen schuld en economische groei	29
2.8 Oplossingen voor de huidige schuldpositie	29
2.9 Conclusie	31
Hoofdstuk 3: Werkzaamheden C(A)ft	33
3.1 Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten	33
3.1.1 <i>Curaçao</i>	33
3.1.2 <i>Sint Maarten</i>	34
3.2 Het College Aruba financieel toezicht	35
3.3 Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba	37
3.3.1 <i>Bonaire</i>	37
3.3.2 <i>Sint Eustatius</i>	38
3.3.3 <i>Saba</i>	38
3.4 De advisering van het C(A)ft	38
Literatuurlijst	41
Bijlage: Statistische kerngegevens	43
1 Reële groei BBP: Internationaal	43
2.1 Kerngegevens Curaçao	44
2.2 Kerngegevens Sint Maarten	44
2.3 Kerngegevens Aruba	45



DE VOORZITTER EN DE LEDEN VAN DE COLLEGES FINANCIËEL TOEZICHT

Er zijn drie Colleges werkzaam: het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft), het College Aruba financieel toezicht (CAft) en het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES). De Colleges bestaan uit leden die benoemd zijn op voordracht van de betrokken landen, respectievelijk namens de drie openbare lichamen, een lid benoemd op voordracht van Nederland en een onafhankelijk voorzitter. De leden zijn benoemd voor een periode van drie jaar en handelen zonder last of ruggespraak.



College Aruba financieel toezicht



College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De toezichtregeling voor Curaçao en Sint Maarten is gebaseerd op de Rijkswet financieel toezicht van 7 juli 2010 die in werking is getreden op 10-10-10 bij de herziening van de staatkundige structuur van het Koninkrijk. Het toezicht is in 2015 geëvalueerd; de eerstvolgende evaluatie is in 2018. De wettelijke basis voor het toezicht in Aruba door het CAft is de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft), die op 2 september 2015 in werking is getreden, met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2015. In de LAft is opgenomen dat de toezichtsregeling van tijdelijke aard zal zijn. Het financiële toezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gebaseerd op de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) van 17 mei 2010, die in werking is getreden op 10-10-10 toen de eilanden openbare lichamen werden van Nederland.



College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten



Raymond Gradus is voorzitter van de drie colleges sinds 1 juli 2017.

Prof. dr. Gradus heeft aanzienlijke bestuurlijke ervaring op het gebied van economisch en financieel beleid. Na carrière te hebben gemaakt bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Financiën en als (parttime) universitair hoofd docent financieel-economisch beleid, bekleedde hij de functie van directeur van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA. Sinds 2004 is hij hoogleraar bestuur en economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast neemt hij zitting in de raad van toezicht van diverse organisaties.



Gregory Damoen is sinds 1 september 2017 lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten op voordracht van Curaçao.

Zijn carrière staat in het teken van openbare financiën: hij leidde het Ministerie van Financiën van de voormalige Nederlandse Antillen en combineerde deze functie een aantal jaar met die van waarnemend Landsontvanger. Hij is lid geweest van de Eilandsraad van Curaçao, het Parlement van de Nederlandse Antillen en de Raad van Advies van Curaçao. Ook heeft hij zitting gehad in diverse commissies en werkgroepen die zich bogen over financiële vraagstukken en was hij lid van de raad van commissarissen van diverse overheidsentiteiten. Momenteel is hij adjunct-Directeur Risk & Control bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.



Sybilla Dekker is lid van de drie colleges op voordracht van Nederland van 1 juli 2012 (voor Aruba sinds 1 augustus 2015) tot 1 juli 2018 (voor Aruba tot 1 augustus 2018).

Zij is van mei 2003 tot oktober 2006 minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geweest. Daaraan voorafgaand vervulde zij diverse directiefuncties bij de overheid en werkgeverorganisaties en een aantal commissariaten bij Heineken Nederland, NS en Rabobank Nederland. Na haar ministerschap was zij voorzitter van Talent naar de Top en commissaris bij onder meer BNG Bank en Royal Haskoning DHV. Momenteel bekleedt zij verschillende toezicht- (Kadaster) en bestuurlijke functies. Op 22 juni 2018 heeft de ministerraad besloten mevrouw Dekker voor te dragen voor benoeming tot minister van Staat.



Maria van der Sluijs-Plantz is lid van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten op voordracht van Sint Maarten van 2 oktober 2015 tot 1 oktober 2018.

Zij bekleedde bestuursfuncties bij onder meer PriceWaterhouseCoopers, SPP LET Europe NV, de TMF Group en zij diende van 2010 tot 2014 als vice-voorzitter van de eerste Raad voor de Corporate Governance van Sint Maarten. Momenteel is zij toezichthouder bij meerdere internationale ondernemingen en vertegenwoordigt zij de W.R. Plantz Estate op Sint Maarten.

Per 1 oktober 2018 wordt mevrouw Van der Sluijs-Plantz benoemd als staatsraad voor Sint Maarten bij de Raad van State.



Robert Croes is lid van het College Aruba financieel toezicht, op voordracht van Aruba van 1 augustus 2015 tot 1 augustus 2018.

Hij is directeur van Maruba Investments Inc, een investeringsmaatschappij in commercieel onroerend goed en aandelen in commerciële bedrijven. Hij is als ondernemer meer dan 50 jaar actief en vervult toezichthoudende functies bij banken en andere ondernemingen.

Behalve bestuurslid en voorzitter van de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Aruba was hij bestuurslid en voorzitter van de Aruba Trade and Industry Association (ATIA) en lid in het eerste bestuur van de Fondo Desarroyo Aruba (FDA).



Manus Twisk is sinds 1 juli 2015 secretaris van de drie colleges en hoofd van het secretariaat.

Hij was bij de Directie Middelen en Control van de Gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de portefeuille financiën. Daarvoor heeft hij op het gebied van openbare financiën verschillende functies vervuld. Hij heeft diverse nevenfuncties gehad waaronder deelname aan de commissie Besluit, Begroting en Verantwoording en een docentschap aan de Haagse Hogeschool.



Herbert Domacassé is sinds 1 juli 2017 lid van het College financieel toezicht op voordracht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Hij was meer dan dertig jaar werkzaam in de bancaire wereld op Bonaire, Sint Maarten, Curaçao en Aruba met een tijdelijke tussenstap als Eilands- en Landsontvanger. Daarna begon een tweede leven als bestuurder: achtereenvolgens bekleedde hij de functies van Minister van Verkeer en Vervoer, Minister van Onderwijs, Sport en Cultuur voor de toenmalige Nederlandse Antillen en gezaghebber van Bonaire. Momenteel is hij directeur van zijn adviesbureau, waarmee hij verbonden is aan diverse trainingsinstituten op Bonaire, Aruba en Curaçao. Hij is als bestuurslid en als lid van de raad van commissarissen betrokken bij uiteenlopende maatschappelijke organisaties.

Het secretariaat van de Colleges financieel toezicht bestaat uit 20 medewerkers, opgebouwd uit een management van 4 personen en 16 medewerkers. Het secretariaat werkt voor de drie colleges. De secretaris en daarmee het secretariaat is alleen verantwoording verschuldigd aan het College. Het secretariaat heeft kantoren in Willemstad, Oranjestad en Philipsburg.

Het secretariaat is samengesteld uit medewerkers die vanuit Nederland zijn uitgezonden en uit lokale medewerkers. De verhouding daartussen is ongeveer 50-50. Op het secretariaat zijn economen, bedrijfseconomen, bestuurskundigen, politicologen en juristen werkzaam. Daarnaast biedt het secretariaat jaarlijks één of meerdere stagiairs de mogelijkheid ervaring op te doen in de vorm van een opleidingsplek voor een student die na de studie in het buitenland terug wil keren naar één van de eilanden. De colleges en het secretariaat worden bekostigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VOORWOORD



Voor de ontwikkelingen in de landen en de openbare lichamen in het Caribisch deel van het Koninkrijk kenmerkte 2017 zich als een moeizaam jaar. Op de Benedenwinden is de economische groei heel beperkt en op de Bovenwinden is de groei negatief door de orkanen Irma en Maria die in september grote verwoestingen hebben aangericht. Het herstel is zeker in Sint Maarten nog grotendeels gaande en het volgende orkaanseizoen is inmiddels alweer begonnen. De verwachte groei in Aruba is in 2017 getemperd door het uitblijven van de heropening van de raffinaderij. Voor de Benedenwinden vormt de steeds slechter wordende politieke en economische situatie in Venezuela een serieuze uitdaging. In dit jaarverslag staan we uitvoerig stil bij de economische ontwikkelingen in 2017.

In de Caribische landen, evenals in Nederland, heeft het jaar 2017 in het teken gestaan van verkiezingen, of de aanloop daarvan in het geval van Sint Maarten. In elk land heeft dat zijn eigen dynamiek gehad en bestuurswisselingen gaan in het algemeen niet gepaard met continuering van beleid. Ingezette veranderingen stagneren en het proces om te komen tot structurele hervormingen, één van de noodzakelijke voorwaarden voor economische groei, begint weer van voren af aan. De aanloop naar de verkiezingen in Curaçao ging daarbij gepaard met de nodige bestuurlijke commotie. In Aruba leverden de verkiezingen een coalitieregering op hetgeen in Aruba lang niet is voorgekomen. De nieuwe regering wil nadrukkelijk de noodzakelijke sanering van de overheidsfinanciën ter hand nemen.

Deze ontwikkelingen in 2017 hebben hun weerslag gehad op de openbare financiën van de landen. In 2017 ontstonden tekorten in de begrotingsuitvoering. De nieuw gevormde regering in

Curaçao wilde onder meer inzetten op een structureel herstel van de economische groei, maar de sinds 2014 ingezette lijn in Curaçao van sluitende begrotingen en lichte overschotten bij de jaarrekeningen is in 2017 in het derde kwartaal omgeslagen in een fors tekort; in 2017 bleven de belastinginkomsten en niet-belastingmiddelen ver achter bij de ramingen; structurele uitgaven zijn jarenlang gedekt met incidentele inkomsten. In Aruba zag de nieuwe regering zich in het vierde kwartaal geconfronteerd met een aanzienlijk tekort waarbij het behalen van de norm voor 2017 buiten bereik kwam. Ook daar zijn veelal eenmalige extra inkomsten gebruikt om de begroting sluitend te krijgen. De achterblijvende economie in Sint Maarten leek zich over de eerste helft van 2017 te stabiliseren na de lichte krimp in 2016; een situatie van een sluitende begroting met compensatie voor eerdere tekorten deed zich aanvankelijk voor. Ook positief was de voor het eerst sinds jaren tijdige aanlevering eind augustus van de ontwerpbegroting 2018

aan de Staten. De natuurramp in september deed dit lichte herstel geheel teniet. Het groeicijfer over 2017 viel terug naar een krimp van 4,0% BBP en voor 2018 wordt zelfs een forse terugslag verwacht van meer dan 9% BBP. Sint Maarten sluit 2017 daardoor af met een aanzienlijk tekort.

Voor Bonaire is de economische ontwikkeling in 2017 vooral afhankelijk van het toerisme. Dat heeft in 2017 een bescheiden groei gekend maar daarbij is de maximale capaciteit (voor cruistoeerisme) inmiddels wel in zicht. Sint Eustatius en Saba hebben in 2017 zwaar geleden onder de gevolgen van de orkanen. De toeristen die normaal gesproken via Sint Maarten de eilanden bezoeken, konden de eilanden vanwege het zeer beperkte luchtverkeer nauwelijks bereiken.

Na de schuldsanering in 2010 zijn Curaçao en Sint Maarten gestart met een financieel gezonde uitgangspositie, zichtbaar in lage schuldquotes van ca. 30% BBP. Die percentages zijn inmiddels opgelopen. Mede als gevolg van de leningen voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis is de schuldquote in Curaçao aan het einde van 2017 uitgekomen op ca. 45% BBP. In Sint Maarten loopt de schuld echter snel op door onder meer de verstrekte lening voor liquiditeitssteun. Die is begin 2018 verstrekt omdat in het tweede deel van 2017 de belastinginkomsten als gevolg van de orkanen ver zijn achtergebleven bij de ramingen. Door het IMF is geopperd om voor kleine open economieën in het Caribisch gebied een streefwaarde van 40% BBP aan te houden. Daarbij heeft het Cft eerder aangegeven om een bandbreedte van 5% en dus een bovengrens van 45% te markeren. Als de verstrekte liquiditeitssteun aan Sint Maarten wordt meegeteld is voor beide landen die bovengrens inmiddels bereikt. In Aruba had de schuldquote al een geheel andere omvang; die is aan het einde van 2017 uitgekomen op 87% BBP, hoger dan begroot omdat het werkelijke tekort in 2017 aanzienlijk groter is gebleken dan vooraf begroot. De daarmee gepaard gaande rentelasten maken in 2017 ca. 18% deel uit van de inkomsten.

Als de cijfers zich in deze trend verder voortzetten, kan gesproken worden van een zorgelijke toename die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de gevarenzone brengt. In dit jaarverslag gaan we uitgebreid in op de achtergronden en de ontwikkeling van de schuldquotes in de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba en plaatsen dat ook in de context van de andere (ei)landen in het Caribisch gebied. Daarbij komt de relatie met de economische groei -en vooral het uitblijven daarvan- uitvoerig aan bod

Het financiële toezicht op de landen beoogt houdbare overheidsfinanciën. De toezichthouder als 'ruthless truth teller' wijst de landen erop of aan de normen is voldaan; als 'trusted advisor' geeft hij aanbevelingen die daartoe kunnen leiden. Het is echter aan de landen zelf om dan daadwerkelijk de juiste maatregelen te nemen. In 2010 is het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten ingesteld. Bij de evaluatie in 2015 is

aangegeven dat een tweede evaluatie na drie jaren plaatsvindt, met opnieuw de vraag of de landen meerjarig aan de normen hebben voldaan.

In 2015 is in Aruba het financieel toezicht ingesteld met een wettelijk normenkader waarbij in 2018 een (structureel) overschot op de begroting gerealiseerd zou moeten zijn. De norm voor 2017 is buiten bereik gebleken en in 2018 is er geen zicht op een overschot. Een nieuw wettelijk normenkader voor latere jaren is in voorbereiding. Dit normenkader zou moeten leiden tot zo spoedig als mogelijk een overschot op de begroting omdat dit de enige manier is om de staatschuld te laten dalen.

Naast het beeld welke economische ontwikkelingen zich in 2017 hebben voorgedaan in Curaçao, Sint Maarten en Aruba, en dat in bredere geografische context, maakt het C(A)ft- jaarverslag 2017 ook duidelijk dat een situatie van structureel houdbare overheidsfinanciën in deze landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk in 2017 nog niet is bereikt. Om verschillende redenen is in 2017 bij elk van de drie landen de van toepassing zijnde begrotingsnorm niet gehaald en ontwikkelen de schuldquotes zich in een ongewenste richting. Terugkijkend kan zeker gesteld worden dat toezicht de maatschappelijke discussie en transparantie bevordert, dat het begrotingsproces steeds meer ingeslepen raakt en ook leidt tot meer vertrouwen van financiële instituties, maar dat bij begrotingsdiscipline samen met de landen verdere stappen moeten worden gezet. 'It takes two to tango, but dancing lessons too'.





HOOFDSTUK 1

DE ECONOMISCHE ONTWIKKELING IN 2017

1.1 MONDIAAL VEERT DE ECONOMIE OP

De economie heeft zich in 2017 krachtig ontwikkeld. De wereld-economie nam met 3,7% toe, een versnelling ten opzichte van de groei van 3,2% in 2016, maar ook de hoogste groei sinds het einde van de financiële crisis. De groei van de wereld-economie werd breed gedragen, waarbij met name de groei in Europa en Azië zich sterker ontwikkelt dan aanvankelijk werd ingeschat. Politieke onrust in de Verenigde Staten, ingewikkelde Brexit-onderhandelingen en oplopende geopolitieke spanningen hebben vooralsnog geen sterk dempend effect op de ontwikkeling van de wereldeconomie. Voor 2018 en 2019 wordt een nog sterkere groei verwacht, namelijk 3,9% in beide jaren. De recent ingestelde handelstarieven tussen de Verenigde Staten en Europa en China kunnen deze verwachte economische groei temperen.

Ook de wereldhandel trok aan met 4,7% en de vooruitzichten voor 2018 en 2019 laten eveneens een robuuste groei zien van 4,4%. Met name Aziatische landen, maar ook Rusland en Brazilië veren weer op na de recente jaren van economische krimp. De wereldwijde economische groei wordt aangewakkerd door een toename in de investeringen, meer handel en een stijgende productie, in samenhang met een toename van het producenten- en consumentenvertrouwen. De recent afgekondigde importtarieven door de Verenigde Staten op diverse buitenlandse producten, alsmede de tegenmaatregelen van getroffen landen kunnen een negatieve impact hebben op deze groei van de wereldhandel.

De wereldwijde economische expansie is breed gedragen. Desalniettemin weten niet alle landen een sterke groei te bewerkstelligen. Voor een aantal opkomende economieën en ontwikkelingslanden zijn de groeiverwachtingen vooralsnog matig, voornamelijk als gevolg van matige productiviteitsgroei en vergrijzing van de bevolking. Terwijl China, Rusland en Brazilië een stevig herstel aan de dag leggen, blijven andere opkomende economieën zoals India achter. Het actieve stimuleringsbeleid van de Chinese regering heeft geresulteerd in een sterke binnenlandse vraag. De groeivertraging in China is daarmee tot een halt gekomen. De vooruitzichten voor de Chinese economie zijn een stabiele groei in de komende jaren van rond de 6,5%.

Latijns-Amerika en de Caribische regio als geheel hebben de weg opwaarts teruggevonden. Na een krimp van 1,7% in 2016 wordt 2017 afgesloten met een groei van 1,3%. Dit herstel zal ook in navolgende jaren doorzetten. In Zuid-Amerika is de economie

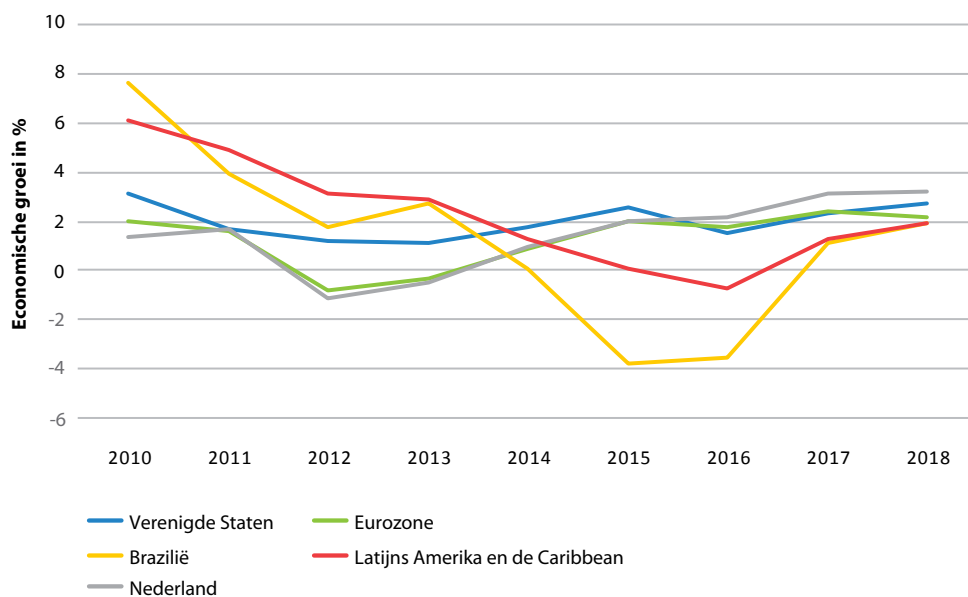
in 2017 met 0,7% gegroeid, terwijl Midden-Amerika een groei van 3,7% aan de dag legt, en de economie van de Caribische regio met 2,7% toeneemt. De groei van Midden-Amerika wordt voor een groot deel gedragen door Mexico dat profiteert van een sterkere vraag vanuit de Verenigde Staten. De ingestelde handelstarieven door de Verenigde Staten kunnen de groei neerwaarts beïnvloeden. In Zuid-Amerika heeft met name Brazilië de weg opwaarts teruggevonden. Na een krimp van 3,5% in 2016 bedraagt de groei in 2017 in Brazilië 1,0% en zal naar verwachting verder accelereren in 2018 en 2019. Ondanks de neerwaartse spiraal waarin de Argentijnse peso momenteel is geraakt, groeit de Argentijnse economie in 2017 met 2,9% en naar verwachting in 2018 met 2%. Venezuela daarentegen blijft veel zorgen baren. De Venezolaanse economie klimt nog niet uit het dal, maar is in 2017 juist verder gekrompen met 14%. De sancties die de Verenigde Staten hebben opgelegd aan Venezuela en na de verkiezingen van 2018 hebben aangescherpt, knellen de economie verder af.

Een deel van de Caribische regio werd in 2017 getroffen door zware orkanen die veel eilanden in de regio gehavend achter lieten en daarmee een harde klap aan de economie toebrachten. Voor deze eilanden zal 2018 dan ook in het teken staan van herstel van de schade. Klimaatdeskundigen verwachten dat deze extreme weersomstandigheden zich in de toekomst vaker zullen voordoen.

De Nederlandse economie beleeft ondertussen een periode van hoogconjunctuur. De economische groei overstijgt die van de eurozone. De Nederlandse economie is in 2017 gegroeid met 3,1% en volgens verwachtingen van het Centraal Plan Bureau (CPB) zet deze groei ook in 2018 door met 3,2% en met 2,7% in 2019. Drijvende krachten achter de economische expansie zijn de groei van de wereldhandel, de lage rentestanden, een stimulerend overheidsbeleid en de krachtige huizenmarkt. Mede als gevolg van de sterke economische groei neemt de werkgelegenheid stevig toe en zet de daling van de werkloosheid verder door. Als gevolg van de toegenomen werkgelegenheid en hogere reële lonen stijgt het beschikbaar inkomen en neemt de private consumptie toe. Vanaf 2019 zal ook lastenverlichting in de vorm van lagere belastingtarieven voor een extra groei van het beschikbaar inkomen zorgen. De publieke bestedingen nemen toe als gevolg van meer overheidsuitgaven voor onderwijs, defensie en zorg.

Figuur 1.1

Economische groei wereldwijd 2010-2018



Bron: IMF World Economic Update, januari 2018, CPB maart 2018

1.2 DE LANDE IN HET CARIBISCH DEEL VAN HET KONINKRIJK

1.2.1 ALGEMEEN

De drie landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben op economisch gebied alle een moeizaam jaar achter de rug. Sint Maarten werd geconfronteerd met de orkanen Irma en Maria, die het land zwaar hebben getroffen. De economie van Curaçao kromp in 2017 nog verder, terwijl in Aruba de overheidsfinanciën grote zorgen baren en de heropening van de raffinaderij nog steeds niet op gang komt. De drie landen hebben de zware taak om hun economie weer op gang te brengen.

In 2016 kampte Sint Maarten al met een teruglopende economie, dit is in 2017 echter nog versterkt door de gevolgen van met name de orkaan Irma. De orkaan heeft grote materiële schade toegebracht met als gevolg dat het toerisme in de maanden erna nagenoeg tot stilstand is gekomen. De economische terugval in 2017 bedraagt in Sint Maarten 4%.

De economie van Curaçao heeft geen dergelijke grote schok te verduren gehad, maar presteert desondanks teleurstellend. In de afgelopen zes jaren waren er vijf jaren met negatieve economische groei. In 2017 bedroeg de krimp naar schatting 1,4%.

Aruba heeft als enige van de drie landen economische groei gegenereerd in 2017. Door een sterke groei van het toerisme kwam de groei in 2017 uit op 2,6%. Deze groei is echter lager dan verwacht, aangezien de investeringen voor heropening van de raffinaderij nog niet van de grond komen.

De onzekere situatie rond vliegmaatschappij Insel Air houdt de gemoederen in alle drie de landen bezig. Voor alle landen is toerisme een zeer grote bron van inkomsten en een goede airlift is daarbij van doorslaggevend belang. De regionale verbindingen zijn door het wegvallen van vele vluchten van Insel Air ontoereikend. Met name de ontwikkeling van het regionale toerisme wordt momenteel gehinderd door te weinig en zeer kostbare luchtvaartverbindingen.

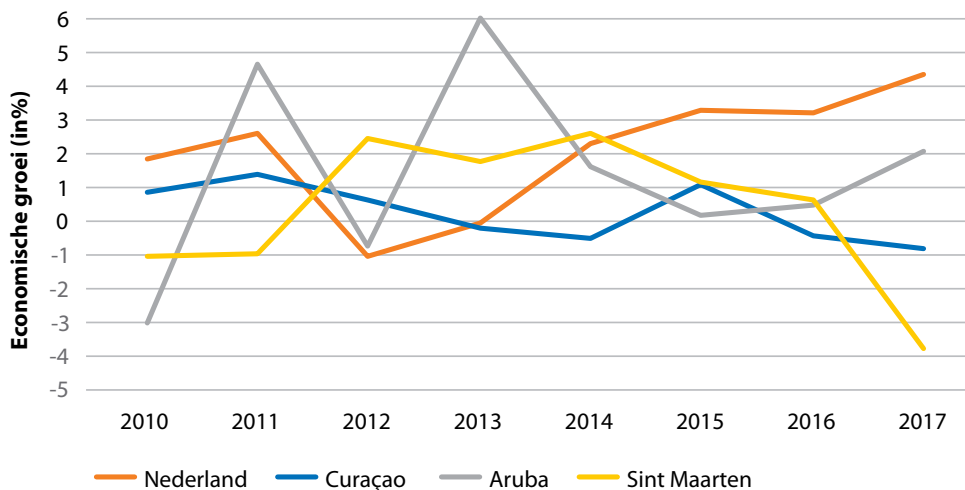
Daarnaast baart de turbulente politieke en economische situatie in Venezuela grote zorgen. De politieke en economische crisis in het grote buurland verdiept zich. Dit kan in de nabije toekomst tot problemen leiden indien grote groepen politieke en economische migranten hun heil zoeken in de Benedenwindse eilanden.

De gevolgen van de economische boycot die door Venezuela was ingesteld, hebben zich ook gemanifesteerd. Er was gedurende enkele maanden geen vlucht- noch vaarverkeer tussen Venezuela en de Benedenwindse eilanden. Voor de lokale vliegmaatschappij Insel Air heeft dit grote impact gehad. Fruit en groenten konden ook niet meer uit Venezuela worden geïmporteerd. De retailers op Aruba en Curaçao die hun fruit en groenten hoofdzakelijk uit Venezuela importeerden, moesten andere markten aanboren om hun groenten en fruit in te kopen. Op Curaçao was de bekende 'floating market' waar Venezolaanse marktlui hun groenten en fruit aanbieden, zelfs enige maanden gesloten. De boycot is inmiddels opgeheven en de importen vanuit Venezuela komen weer op gang.

In Aruba was er in 2017 sprake van lichte deflatie, voornamelijk het gevolg van een overheidsbesluit waarbij de energieprijzen zijn verlaagd. De consumentenprijzen daalden met 0,3%. In Curaçao was er juist sprake van een prijsstijging van 1,6%. De prijsstijging werd aangewakkerd door hogere olie- en voedselprijzen. De gestegen olieprijs was het gevolg van extreme weersomstandigheden in de Verenigde Staten en de verlenging van het besluit van OPEC om de olieproductie te beperken. De inflatie in Sint Maarten volgde op de voet met 1,4%.

geregistreerd. Zowel het aantal schepen, als de hoeveelheid vracht die vervoerd werd, nam af. Ondertussen heeft de luchthaven te lijden onder de penibele situatie van Insel Air. Insel Air heeft het aantal vliegbewegingen drastisch teruggebracht als gevolg van financiële problemen. Ook de Isla-raffinaderij kampt met teleurstellende resultaten. De productie bij de raffinaderij daalde ten opzichte van het voorafgaande jaar. Door de moeizame economische situatie in Venezuela namen de in- en exportactiviteiten van de vrije handelszone even-

Figuur 1.2
Groeicijfers van de landen in het Koninkrijk 2010-2017



Bron: CBCS, CBA, CPB

1.2.2 CURAÇAO

Terwijl aan het begin van het jaar nog werd uitgegaan van een stabilisering van de economische groei van Curaçao in 2017 is de huidige prognose inmiddels neerwaarts bijgesteld naar een economische krimp van 1,4%. Hiermee wordt de economische terugval van 2016 (-1%) overtroffen. De krimp wordt vooral veroorzaakt door een daling van de binnenlandse vraag. Deze nam af als gevolg van lagere publieke bestedingen alsmede door afgenomen private bestedingen. Zowel de overheidsconsumptie als de overheidsinvesteringen namen af. De private investeringen namen licht toe, maar waren onvoldoende om de afgenomen private consumptie te compenseren. De betalingsbalans op zijn beurt liet een verslechtering zien. Het tekort op de lopende rekening nam toe doordat de daling van de exporten de daling van de importen overtrof.

Veel economische sectoren laten een neerwaartse trend of stagnatie zien. De inkomsten uit het verblijfstoerisme lieten in 2017 een afname zien in vergelijking met 2016. Het cruistoerisme daarentegen maakt een groei door, een direct gevolg van de opening van de tweede mega pier. Ook pasten meerdere cruisevaartmaatschappijen hun reisschema's aan, nadat de orkanen Irma en Maria veel schade toebrachten aan noordelijker gelegen Caribische landen. Maar deze groei in het cruistoerisme is onvoldoende om de achteruitlopende inkomsten van het verblijfstoerisme volledig op te vangen. Ook de haven heeft geen goed jaar achter de rug, er werden minder scheepsactiviteiten

eens af. De bouwactiviteiten lieten daarentegen een toename zien. Dit weerspiegelt de uitbreidingswerkzaamheden bij onder andere het vliegveld, de bouw van het nieuwe ziekenhuis, de afronding van de tweede mega pier, diverse woningbouwprojecten en herstelwerkzaamheden aan de wegen.

De economische krimp in 2017 staat niet op zichzelf. De economie van Curaçao presteert al geruime tijd zeer matig. De overheid heeft zich daarom voorgenomen om de economie te stimuleren. Hiervoor is het 'Economic Recovery Program' opgesteld. Dit programma behelst een ambitieus plan om de investeringen fors op te schroeven, met zowel publieke, private als publiek-private investeringen. De te investeren bedragen die in het plan vermeld worden, zijn omvangrijk. Maar onduidelijkheid omtrent de bereidheid van de private sector om forse bedragen te investeren overheerst. Bovendien is de huidige schuldpositie van de overheid niet rooskleurig. Door de forse investeringen in de afgelopen jaren in met name het ziekenhuis is de schuldquote sterk opgelopen.

De situatie in buurland Venezuela laat nog geen verbetering zien. De economie van Venezuela wordt momenteel gekenmerkt door een sterke krimp en hyperinflatie. De economie heeft zeer veel last van de lage olieprijs van de afgelopen jaren. Olie-exporten zijn immers de voornaamste bron van inkomsten van het land. Venezuela kan niet optimaal profiteren van de recente prijsstijgingen van olie aangezien de olieproductie afneemt als

gevolg van technische gebreken en tekorten aan materiaal. Daarnaast hebben de Verenigde Staten sancties tegen Venezuela ingesteld, hetgeen de Venezolaanse economie verder afknelt. Venezuela is een grote handelspartner van Curaçao. De grote economische problemen en politieke spanningen (die zelfs culmineerden in een boycot van Aruba, Curaçao en Bonaire door Venezuela) zorgen dientengevolge voor onzekerheid.

De raffinaderij is een grote economische pijler van Curaçao. De raffinaderij genereert buitenlandse deviezen en zorgt voor werkgelegenheid. Het huidige lease contract met het Venezolaanse staatsbedrijf PDVSA loopt in 2019 af. In de afgelopen jaren waren er gesprekken gaande met de Chinese investeerder Guangdong Zhenrong Energy (GZE). Eerder getekende overeenkomsten met GZE zijn door de huidige regering in 2017 echter vernietigd vanwege te grote onzekerheid over de financiële draagkracht van het Chinese bedrijf om de noodzakelijke investeringen te kunnen plegen in de raffinaderij. Aangezien de raffinaderij gemoderniseerd zal moeten worden om toekomstbestendig te kunnen zijn, is het voor de toekomstige economische groei van groot belang dat zo spoedig mogelijk met de juiste investeerder een nieuw lease contract wordt afgesloten. Onzekerheid omtrent een nieuw lease contract heeft kredietbeoordelaar Standard & Poor's (S&P) ertoe bewogen om de vooruitzichten van de kredietwaardigheid van Curaçao in 2018 van 'stabiel' naar 'negatief' bij te stellen.

1.2.3 SINT MAARTEN

In de eerste helft van 2017 verliep de economische ontwikkeling van Sint Maarten stabiel, maar nadat op 6 september orkaan Irma Sint Maarten passeerde, kreeg de economie een grote schok te verduren. Terwijl de economie van Sint Maarten in 2016 stagneerde met een lichte krimp van 0,1%, zal de daling van het BBP in 2017 naar verwachting uitkomen op 4,0%. Voor 2018 wordt een krimp verwacht van 9,1%. Orkaan Irma bracht Sint Maarten aanzienlijke schade toe, maar ook de wetteloosheid en plunderingen, tijdens en direct na de orkaan zorgden voor veel materiële en immateriële schade. De Nederlandse kant van het eiland had veel te lijden, maar de ravage aan de Franse kant was beduidend groter. In de eerste dagen en weken na de orkaan was het de prioriteit om de noodzakelijke levensmiddelen naar het eiland toe te brengen en om de ergste schade op te ruimen. De airlift was in die eerste maanden echter een groot probleem. De luchthaven was ernstig beschadigd. De luchthaven draait op 25% van de capaciteit die voorheen gehaald werd.

Na de orkaan waren Nederlandse militairen direct ter plaatse om noodhulp te verlenen en zegde de Nederlandse regering eveneens een fonds van €550 miljoen toe voor de wederopbouw van Sint Maarten. Deze hulp zal financieel worden vormgegeven in giften en leningen. Een eerste deel is inmiddels geleend aan de overheid voor liquiditeitssteun. In samenwerking met de Wereldbank zullen de middelen besteed worden voor de wederopbouw. In Sint Maarten heerst hierbij de gedachte 'build back better'. Een 'National Recovery and Resilience Plan' is inmiddels aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. Een programmabureau op Sint Maarten zal vervolgens uitvoering geven aan de goedgekeurde projecten.

Het jaar 2018 zal in het teken staan van het herstel van de schade. Pas daarna zal het toerisme weer goed op gang kunnen komen. Het herstel van de schade verloopt niet overal in eenzelfde tempo. Terwijl de haven de noodzakelijke reparaties snel voor elkaar wist te krijgen, weer snel 'up and running' was en momenteel alweer voor 100% operationeel is, laat het herstel van de luchthaven op zich wachten. Er is een tijdelijke aankomst- en vertrekhal gerealiseerd, maar voor grote groepen toeristen is dit ontoereikend. De meeste winkels in de belangrijkste winkelstraat in Philipsburg, Frontstreet, zijn na enkele maanden van sluiting weer open. Veiligheid blijft echter een grote zorg. Na de omvangrijke plunderingen moet het vertrouwen bij winkeliers en het winkelend publiek weer teruggewonnen worden.

Het toerisme is de grootste bron van inkomen op Sint Maarten. Die sector is echter ernstige schade toegebracht door de orkaan. Veel hotels en time-share accommodaties werden zwaar verwoest. Zo'n 80% van de hotelkamers heeft schade opgelopen. Toeristen bleven massaal weg en cruiseschepen pasten hun reisschema's aan, waardoor zij de eerste paar maanden na de orkaan niet meer bij Sint Maarten aanmeerden. Vanaf eind december komen de eerste cruiseschepen weer naar Sint Maarten toe. Aanvankelijk waren het de kleinere cruiseschepen, maar inmiddels meren ook de grote cruiseschepen weer bij Sint Maarten aan. Verblijfstoeristen kunnen vanwege de beperkte hotelcapaciteit nog steeds niet in groten getale het eiland bezoeken. Het is voor Sint Maarten dan ook van groot belang om hotels weer op te bouwen. De kleinere boutique hotels hadden minder schade en veel daarvan zijn inmiddels weer geopend. Van een aantal grote hotels is bekend dat zij weer herbouwd zullen worden. Niet alle investeerders willen wederom in Sint Maarten investeren. Een aantal van hen zal de schade-uitkering van de verzekeraars niet meer op het eiland investeren, maar elders. Daarnaast was in veel gevallen niet de werkelijke waarde van het pand, maar een lager bedrag verzekerd, voor een groot deel het gevolg van de hoge verzekeringspremies. Deze onderverzekering maakt het herstel na orkaanschade moeilijker.

Sint Maarten staat derhalve voor grote uitdagingen. Velen hebben het eiland verlaten en veel werknemers in de toeristen sector hebben hun baan verloren. Daarnaast is er sprake van veel criminaliteit. De plunderingen na de orkaan hebben voor veel imagoschade gezorgd. De detailhandel kampt met sterk teruggelopen omzetten door het wegblijven van de toeristen. Het zal tijd kosten om de hotels weer op te bouwen en voor het toerisme om weer goed op gang te komen. In de tussentijd is politieke daadkracht van groot belang bij de wederopbouw. Daarnaast is het voor de economie van Sint Maarten van groot belang snel de luchthaven te herstellen zodat de toeristen ook in groten getale het land weer als vakantieoord kunnen bezoeken. Er wordt vanuit gegaan dat de herbouw van het vliegveld minstens twee jaar in beslag zal nemen.

1.2.4 ARUBA

Nadat 2016 met een economische krimp van 0,2% was afgesloten, heeft Aruba in 2017 de weg omhoog weer teruggevonden met een groei van 1,2% volgens de meest recente inschatting van de Centrale Bank van Aruba. Deze groei was hoofdzakelijk te danken aan een sterke ontwikkeling van het toerisme, alsmede een stijging van de consumptie en de investeringen. Het aantal verblijfstoeristen is gedaald in 2017, maar de bestedingen van de toeristen laten een stijging van 5% zien. Met name het aantal bezoekers uit de Verenigde Staten liet een sterke toename zien van 9%. Dit was het resultaat van uitgebreidere marketingactiviteiten en een sterkere focus op de Noord-Amerikaanse markt. In 2017 is de airlift uit de Verenigde Staten sterk toegenomen. Het is de verwachting dat de airlift vanuit de Verenigde Staten ook in 2018 verder zal toenemen door de inzet van grotere vliegtuigen. Doordat orkaan Irma het noordelijke deel van de Cariben heeft getroffen, heeft Aruba sinds september nog meer Amerikaanse toeristen ontvangen dan van tevoren was ingeschat. De afname van het aantal vliegbewegingen van Insel Air wordt inmiddels deels gecompenseerd door vluchten van Aruba Airlines. Het aantal cruisepassagiers nam sterk toe in 2017. Dat komt met name doordat ook in het laagseizoen meer cruiseschepen het eiland bezochten. Voor 2018 wordt wederom een groei van de inkomsten uit het toerisme verwacht, maar deze toename zal naar verwachting minder sterk zijn dan in 2017.

De bezettingsgraad van hotels lag in 2017 hoog. Ruim een derde van de toeristen die in hotels verbleven, maakten gebruik van all-inclusive arrangementen. Er zijn meerdere aanvragen om nieuwe all-inclusive hotels te bouwen, maar de regering biedt momenteel nog geen duidelijkheid omtrent de mogelijkheden daartoe. Er was nieuwe wetgeving daarover opgesteld, maar die is nog niet in werking getreden. Hoewel het gebruik van Airbnb in 2017 is gedaald ten opzichte van 2016 (met name door een daling in het aantal Venezolaanse toeristen die veelal gebruik maken van particuliere verhuur), blijft de verhuur van privé huizen en appartementen belangrijk. Veel verhuurders van privé huizen en appartementen dragen echter geen logeergastenbelasting af. Deze belasting wordt niet op structurele wijze geïnd. De nieuwe regering zal hier extra aandacht aan moeten schenken om een 'level playing field' te creëren en haar inkomsten te verhogen. Voor Aruba stond 2017 daarnaast in het teken van de verkiezingen. Veel beslissingen werden hierdoor uitgesteld. De verkiezingsuitslag heeft geleid tot een bestuurswisseling en de nieuwe regering heeft tijd uitgetrokken om zich te beraden over de te nemen beleidsmaatregelen. De grote onzekere factor in de Arubaanse economie zijn de investeringen in en heropening van de raffinaderij door Citgo. De investeringen in de raffinaderij zouden vanaf midden 2017 in 'full swing' zijn, maar daar is vooralsnog geen sprake van. Wanneer de raffinaderij heropend zal worden, blijft hierdoor ook onduidelijk. Er is inmiddels een 'man camp' gebouwd, waar de werknemers die de raffinaderij zullen ombouwen naar een 'upgrader' zullen worden gehuisvest. Welke overige werkzaamheden worden

uitgevoerd, blijft vooralsnog onduidelijk. Er is onzekerheid of de financiering door Citgo rond zal komen en of het businessmodel levensvatbaar is. Ook de aanleg van de gaspijpleiding vanuit Venezuela is onzeker geworden nu de verwachte kosten daarvan meer dan verdubbeld zijn. De transparantie omtrent het gehele project is in 2017 afgenomen. Niettemin is het Aruba er veel aan gelegen om zekerheid te verkrijgen over de bijdrage die de raffinaderij de economie zal opleveren. Om het BBP per hoofd van de bevolking te laten stijgen is naast het toerisme immers een andere sector bedrijfstak nodig in de Arubaanse economie.

De fysieke infrastructuur blijft ook een aandachtspunt. De twee infrastructuurprojecten die waren opgestart (Green Corridor en Watty Vos) zijn reeds af of gaan op korte termijn de afrondende fase in. Kleinschalige bouwprojecten die met behulp van het Fondo Desaroyo Aruba (FDA) werden gefinancierd, worden uitgefaseerd, aangezien het FDA in 2017 is afgesloten. Een aantal grote bouwprojecten, waaronder de bouw van het nieuwe ziekenhuis, zullen in 2018 worden voortgezet. Ook zal vanaf 2018 de luchthaven worden uitgebreid en gemoderniseerd. Ten slotte is voor het gebied van de oude containerhaven door de Aruba Ports Authority een ambitieus ontwikkelingsplan opgesteld. In dit plan zal het terrein een multifunctioneel karakter krijgen, waarbij er ruimte is voor appartementen, groenvoorzieningen en recreatie. Indien de financiering haalbaar blijkt, zal in 2019 met de eerste werkzaamheden gestart worden.

Het blijft ondertussen cruciaal om het ondernemersklimaat te verbeteren. Het aanvragen van vergunningen is door de hardnekkige 'red tape' een zeer tijdrovend en ingewikkeld proces. Een 'one-stop-shop' vergunningenloket voor ondernemers zou veel soelaas kunnen bieden. Daarnaast blijft het verkrijgen van ondernemerskrediet een heikel punt. Overigens geldt dit eveneens voor de landen Curaçao en Sint Maarten.

Aruba heeft een sterk imago als veilige vakantiebestemming. Het is voor Aruba dan ook van groot belang dit veilige imago vast te houden. Daarnaast zal, om ook in de toekomst voldoende toeristen aan te trekken, het eiland aantrekkelijk moeten blijven voor alle en dus ook jonge toeristen. Aruba wil zich eveneens inzetten om 'high-end' toeristen naar het eiland te trekken, die meer te besteden hebben. Hierdoor hoeven niet dezelfde grote aantallen toeristen naar het eiland te blijven komen om hetzelfde niveau aan inkomsten te genereren. Veel extra hotels zijn in dat geval niet meer nodig. De nieuwe regering zal een strategie moeten bedenken om op die manier in kaart te brengen welke kant het toerisme zich op moet ontwikkelen. Het is immers de voornaamste bron van inkomen voor het eiland. Deze strategie is met name noodzakelijk omdat Aruba kampt met een vergrijzing van de populatie. De groep werkenden ten opzichte van de groep gepensioneerden wordt kleiner. Dit houdt in dat een relatief kleinere groep werkenden in de toekomst de belastingen en premies moet opbrengen. De overheid zal hierop moeten blijven inspelen. Een manier kan zijn door de arbeidsmarkt te flexibiliseren, die is momenteel erg rigide.

1.3 SCHULDCIJFERS VAN DE LANDEN IN HET KONINKRIJK

De omvang van de schulden van Curaçao en Sint Maarten ligt in vergelijking met andere landen in de regio laag. De verklaring hiervoor is de omvangrijke schuldsanering door Nederland die heeft plaatsgevonden en op 10-10-10 werd afgerond. Nederland nam het overgrote deel van de schulden van Curaçao en het Land Nederlandse Antillen over. Hierdoor konden Curaçao en Sint Maarten van start gaan als autonome landen met schuldquota van circa 30%.

Als onderdeel van de afspraken omtrent de schuldsanering, de ontbinding van het Land Nederlandse Antillen en het verder gaan van Curaçao en Sint Maarten als autonome landen, werd overeenstemming bereikt over nieuwe normen voor het aangaan van leningen. Afsproken werd dat voor consumptieve overheidsuitgaven op de gewone dienst niet meer geleend kan worden. Deze uitgaven dienen volledig gedekt te worden door de overheidsinkomsten op de gewone dienst. Alleen voor investeringen op de kapitaaldienst, die voldoen aan de System of National Accounts criteria voor kapitaalinvesteringen, kan geleend worden. Daar komt nog bij dat de hoogte van het totaal aantal leningen begrensd wordt door de rentelastnorm. Dit houdt in dat de te betalen rente op het totaalpakket aan leningen maximaal 5% van de gemiddelde inkomsten van de collectieve sector mag bedragen (berekend over de drie voorafgaande begrotingsjaren). Bij de huidige rentestand heeft deze rentelastnorm een beperkte betekenis en biedt geringe begrenzing. Als aan de afspraken is voldaan, zal Nederland inschrijven op de obligatie emissies van de landen Curaçao en Sint Maarten voor de kapitaalinvesteringen. Curaçao en Sint Maarten hebben hierbij het voordeel dat zij de leningen tegen gunstigere rentetarieven kunnen afsluiten dan wanneer zij zelf op kapitaalmarkt zouden moeten lenen.

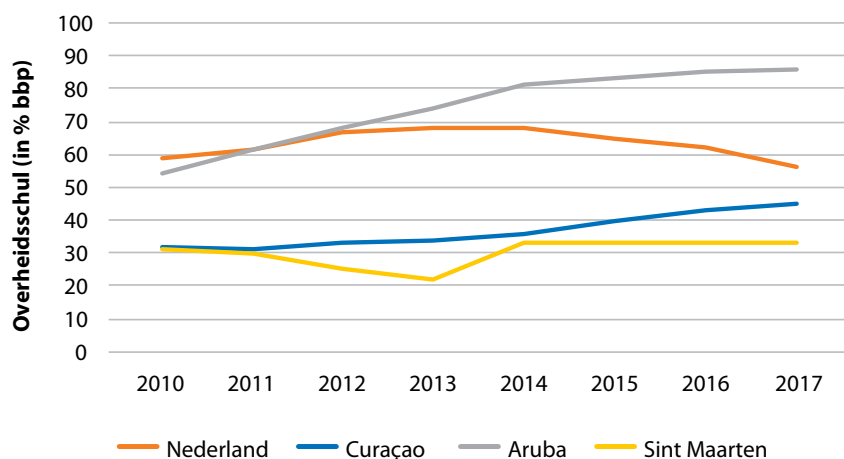
Doordat de huidige rentelastnorm geringe begrenzing biedt en om beide landen ervoor te behoeden dat de schuldquote als gevolg hiervan wederom hoog oploopt, heeft het Cft de

landen geadviseerd een extra, nieuwe norm te introduceren, te weten een schuldquotenorm. De evaluatiecommissie van de Rijkswet financieel toezicht heeft de landen aangeraden om een schuldquotenorm in de eigen, lokale wetgeving op te nemen. Voor kleine, open economieën wordt aangeraden de schuldquote niet te laten oplopen boven 40% van het BBP. Het Cft heeft Curaçao en Sint Maarten derhalve aangeraden een schuldquotenorm van 40% in de eigen wetgeving op te nemen. Hierbij kan een bandbreedte van 5% boven en onder de norm in acht genomen worden om daarmee schokken in de conjunctuur op te vangen.

De afgelopen jaren is de schuldquote van Curaçao sterk opgelopen. Met name door leningen voor de bouw van het ziekenhuis is de schuldquote van de collectieve sector van Curaçao opgelopen naar 45% ultimo 2017. Zonder leningen voor het nieuwe ziekenhuis zou de schuldquote 37% bedragen. In Sint Maarten is de schuldquote tot en met eind 2017 minder sterk opgelopen, mede door de gerichte aanwijzing die het land kreeg in 2015 van de Rijksministerraad waardoor er in 2015 en 2016 geen nieuwe leningen afgesloten konden worden. De schuldquote van de collectieve sector van Sint Maarten zal ultimo 2017 naar verwachting uitkomen op circa 31%. Overigens is het de verwachting dat de schuldquote van Sint Maarten de komende tijd sterk zal gaan oplopen.

Aruba verkeert in een andere situatie. De schuldquote van Aruba was tot zo'n tien jaar geleden redelijk stabiel en schommelde meestal rond de 50%. In de laatste tien jaar is door hoge begrotingstekorten de schuldquote tot voor Aruba ongekende hoogte gestegen. Ultimo 2017 bedroeg de schuldquote 86%. De rentelasten zijn hierdoor opgelopen tot 18% van de overheidsinkomsten in 2017. Aruba leent op de lokale en internationale kapitaalmarkten en betaalt derhalve een hoger rentepercentage dan Curaçao en Sint Maarten. Alleen indien Aruba erin slaagt om (aanzienlijke) begrotingsoverschotten te creëren, zal het lukken om de komende jaren de schuldquote tot een beheersbaar niveau terug te dringen.

Figuur 1.3
Schuldquote in de landen van het Koninkrijk 2010-2017



Bron: CPB, CBA, Cft

1.4 ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN IN CARIBISCH NEDERLAND

1.4.1. BONAIRE

Op Bonaire is toerisme de grootste economische sector. In 2017 heeft met name het cruise-toerisme goed gepresteerd. Er zijn meer cruiseschepen gekomen en het aantal cruise-passagiers is dan ook toegenomen. Voor de lokale overheid is dit een gunstige ontwikkeling aangezien iedere cruise-passagier USD 2 toeristenbelasting betaalt. Deze belasting zal op termijn verhoogd worden naar USD 3,50. De sectoren die direct profiteren van de toename van het aantal cruise-toeristen zijn aan het toerisme gerelateerde bedrijven zoals touroperators, auto- en scooter-verhuurders, taxichauffeurs en de horeca. Om cruiseschepen ook in de toekomst goed te kunnen faciliteren, zal de haven gemoderniseerd en geprofessionaliseerd worden. Omdat onderhoud van de haven noodzakelijk is, zullen medio 2018 de zuid-pier en de midden-pier gerenoveerd worden. In het najaar zal de renovatie gereed zijn. Gedurende de werkzaamheden zal de noord-pier in gebruik blijven. De haven heeft in 2017 een groei gezien van de containervracht en het is de verwachting dat de containervracht ook in 2018 dit hogere peil zal vasthouden. Naast het toerisme is ook oliemaatschappij Bopec van groot belang voor de Bonairiaanse economie. De komende jaren zal Bopec meerdere investeringen doen om aan de Europese kwaliteitseisen voor veiligheid en milieu te kunnen voldoen.

Voor het cruise-toerisme zal 2018 naar verwachting ook een goed jaar worden, want veel schepen hebben hun reisschema's aangepast als gevolg van de orkaanschade na de orkanen Irma en Maria. Zij gaan niet naar het noordelijk deel van de Cariben toe. Voor 2018 worden in totaal 480.000 cruise-toeristen verwacht. Voor Bonaire is dit tevens het maximum. Meer cruise-toeristen kan Bonaire niet faciliteren.

Het aantal verblijfstoeristen is in 2017 licht gestegen. Dit komt met name door de toename van de airlift vanuit Noord-Amerika en Nederland. Er zijn extra vluchten bijgekomen vanuit de Verenigde Staten, er is een nieuwe, directe verbinding vanuit Canada en een extra vlucht vanuit Nederland toegevoegd. Dat laatste heeft geleid tot een stijging van de Europese markt met 20% in 2017. Het toerisme wordt negatief beïnvloed door de situatie rond Insel Air. Hierdoor nam de airlift vanuit Aruba en Curaçao af. Ook het stay-over toerisme uit Zuid-Amerika en de regio is hierdoor afgenomen. Voor passagiers die vanuit Zuid-Amerika komen, is de airlift zodoende een aandachtspunt. Deze passagiers moeten eerst naar Noord-Amerika reizen voordat zij naar Bonaire kunnen vliegen.

Door de toename van het aantal verblijfstoeristen en de toegenomen airlift was 2017 voor de luchthaven een goed jaar, ondanks de problemen rond Insel Air. Om een groter aantal verblijfstoeristen ook de komende jaren goed te kunnen verwerken, wordt de luchthaven verbouwd. Met Nederlandse financiering is een nieuwe verkeersstoren in gebruik genomen en is de landingsbaan vernieuwd. Daarnaast zal met eigen

financiering door de luchthaven de vertrekhal worden uitgebreid en de aankomsthal gemoderniseerd. Ook zal een Bonaire Jet Centre in het leven geroepen worden, zodat privéjets de komende jaren een betere service kunnen krijgen. Ondertussen wordt de airlift in 2018 naar verwachting verder uitgebreid. Een andere Amerikaanse vliegmaatschappij, American Airlines, zal vanaf 2018 een rechtstreekse, wekelijkse vlucht naar Bonaire introduceren.

De stay-over toeristen in Bonaire zijn voor een groot deel duiktoeristen. Deze groep toeristen verouderd. Jongeren zijn minder geïnteresseerd in duiken. Voor de toekomst is het dan ook belangrijk dat Bonaire ook de jongere toerist weet aan te trekken. Dit kan onder andere door de mogelijkheden van windsurfing, hiking en kite-surfing meer onder de aandacht te brengen.

Om toerisme voor de toekomst veilig te stellen, is een nieuw strategisch toeristisch plan door het Tourism Corporation Bonaire (TCB) opgesteld, waarbij de hele samenleving van Bonaire wordt betrokken. Dit toeristisch plan, waarbij de ontwikkeling van het toerisme voor de komende tien jaar in kaart wordt gebracht, moet nog worden vastgesteld. In het plan wordt voorgesteld om Bonaire meer als een luxe en eco-vriendelijke bestemming te promoten. Een ander onderdeel van het plan is om de bevolking nauwer te betrekken bij het toerisme, waarbij tevens de diverse carrièremogelijkheden in toerisme beter onder de aandacht worden gebracht. Aandachtspunt voor het toerisme is de gestegen criminaliteit. Veiligheid, maar ook een verbeterde dienstverlening in de horeca zijn immers essentieel om het toerisme ook voor de toekomst te behouden.

Een stabiele factor in de Bonairiaanse economie is zoutwinningbedrijf Cargill. Het bedrijf is één van de grotere private werkgevers in Bonaire. Bij Cargill wordt zout gewonnen uit zeewater, dit wordt gebruikt als basismateriaal voor chemicaliën die nodig zijn voor verschillende productieprocessen en als strooizout. Net als voor veel andere bedrijven is het voor Cargill niet eenvoudig om gekwalificeerd personeel te vinden. Vanwege vergrijzing van het personeel van Cargill zal dit probleem in de toekomst nijpender worden. Voor veel werkgevers is het een opgave om gekwalificeerd personeel te vinden. De vraag naar arbeid sluit vaak niet goed aan bij het aanbod.

Ondertussen liggen de kosten voor het dagelijkse levensonderhoud nog altijd hoog op Bonaire. Daar komt bij dat per 1 januari 2018 het tarief voor elektra met 24% is gestegen en dat vanaf 1 april 2018 de tarieven van water en elektra worden vastgesteld op basis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet toe op handhaving van deze wet. Het nieuwe stelsel kenmerkt zich door de invoering van een vast en een variabel tarief. Door zowel het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn subsidies beschikbaar gesteld om de tarieven betaalbaar te houden. Desondanks wordt verwacht dat voor met name kleinverbruikers de kosten zullen toenemen. In beginsel zal jaarlijks nieuwe tarievenvaststelling plaatsvinden.



Om de economische ontwikkeling ook voor de toekomst veilig te stellen, is politieke stabiliteit van groot belang. Er hebben de laatste jaren zeer veel bestuurswisselingen plaatsgevonden, zowel bij de overheid als bij de overheidsentiteiten. Dit zorgt voor instabiliteit, onrust en onduidelijkheid over het te voeren beleid. Veel Bonairianen zien de laatste jaren daardoor te weinig vooruitgang. Verbeteringen op diverse terreinen, zoals herstel van infrastructuur, zijn zeer nodig.

1.4.2. SINT EUSTATIUS

Ook Sint Eustatius heeft schade geleden door orkanen Irma en Maria. Ongeveer honderd daken van huizen waren beschadigd. Met financiële hulp uit Nederland is die schade snel hersteld. Het grootste gevolg van de orkanen was het sterk verminderde luchtverkeer vanuit Sint Maarten. In de eerste maand na de orkaan was er in het geheel geen luchtverkeer met Sint Maarten mogelijk. Hierdoor werd een verbinding met St. Kitts geïntroduceerd, waardoor er voedsel kon worden geïmporteerd, echter tegen veel hogere prijzen. Inmiddels is er weer luchtverkeer met Sint Maarten, maar nog niet met dezelfde frequentie als voorheen. Hierdoor komen er minder toeristen naar het eiland toe.

De grootste economische pijler van het eiland is NuStar. Het bedrijf zorgt voor de meeste werkgelegenheid op Sint Eustatius. In 2017 heeft NuStar investeringen gedaan aan zijn eigen infrastructuur zodat een betere service aan de klanten geboden kan worden. Dit project van investeringen was eind 2016 opgestart en zal in 2018 worden afgerond. Ook NuStar heeft schade geleden door orkaan Irma. De reparaties van die schade namen een maand in beslag. Ondanks de toegenomen concurrentie van de overslagterminals in St. Croix en St. Lucia verwacht NuStar in 2018 meer schepen te verwerken dan in 2017. NuStar is een belangrijk onderdeel van de samenleving op Sint Eustatius. Een manier waarop dit tot uiting komt is de participatie in het project van de 'new challenges foundation'. Hierbij wordt de jeugd geholpen bij het vinden van een baan. NuStar neemt jongeren aan die via deze foundation een vakdiploma weten te behalen. Voor NuStar blijft het desalniettemin een

uitdaging om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Het is een tijdrovend proces om werknemers uit het buitenland te kunnen aantrekken.

De tweede pijler van Sint Eustatius is het toerisme. Het toerisme in Sint Eustatius staat echter nog in de kinderschoenen. Sint Eustatius wil van omliggende eilanden leren hoe het toeristisch product beter ontwikkeld kan worden. Om het toeristisch product beter op de kaart te zetten is een cultuurverandering nodig. Onderwijs is hiervoor de aangewezen oplossing. Er zullen aanpassingen worden gedaan aan de lokale opleidingen, waarbij er verscherpte aandacht komt voor toerisme. Ook het ontwikkelen van een masterplan kan helpen om het toerisme beter te ontwikkelen. De gebieden waarop Sint Eustatius voor verdere ontwikkeling van het toerisme de focus wil leggen zijn vierledig te weten, het duiken, de natuur, geschiedenis en de rust en veiligheid. Er zal daarnaast meer marketing nodig zijn om Sint Eustatius beter op de kaart te zetten en om meer toeristen aan te trekken. Er worden enkele conferenties gehouden om op die manier bezoekers naar het eiland te trekken. Zo is bijvoorbeeld een 'taste of the culture' event georganiseerd. Hiermee heeft het eiland extra exposure gekregen in o.a. magazines. Om meer toeristen te kunnen verwelkomen worden de komende jaren meer hotels en restaurants gebouwd.

Het aantal cruisetouristen dat Sint Eustatius heeft bezocht in 2017 is ongeveer stabiel gebleven ten opzichte van 2016. Ook voor 2018 wordt hetzelfde aantal cruise-passagiers verwacht. Om in de toekomst meer cruise-passagiers te verwelkomen zijn er plannen om de pier te verbreden en te verbeteren. De meeste toeristen die Sint Eustatius bezoeken komen uit de Verenigde Staten. Het zijn voornamelijk toeristen die in groepsverband komen om in Sint Eustatius te duiken. Europa is de tweede markt. Hier betreft het vooral individuele backpackers. Latijns-Amerika en de Caribische regio is de derde markt. Er zijn weinig toeristen uit de regio. Dit is voornamelijk het gevolg van de relatief hoge ticketprijzen.

Ondertussen onderneemt de overheid pogingen om andere sectoren verder te ontwikkelen. De landbouwsector doet het steeds beter. Er wordt meer groente geproduceerd en er worden ook meer lokale producten geconsumeerd. De overheid subsidieert een programma dat de landbouw stimuleert. Het is de bedoeling dat straks ook meer fruit verbouwd gaat worden en zal worden geëxporteerd. Momenteel wordt er een kleine hoeveelheid groenten naar Sint Maarten geëxporteerd. De export van vlees en vis (schapenvlees, geitenvlees en kreeft) is stabiel en gaat voornamelijk naar Nevis, St. Barths en Sint Maarten.

Sint Eustatius heeft de weg ingeslagen naar energieverduurzaming. In 2017 is fase II van het solar park gerealiseerd. Daardoor is momenteel 45% van de energie die op het eiland verbruikt wordt, opgewekt via deze duurzame vorm van zonne-energie. Alleen in de avonduren zijn de generatoren nog in gebruik om energie op te wekken. De vastrechtstarieven zijn omhoog gegaan, maar de verbruikstarieven zijn gedaald. Gezamenlijk is de prijs van elektra derhalve stabiel gebleven. Voor het komende jaar zijn er plannen om ook regenwater op te vangen.

Internet- en vaste telefonieprovider Eutel zal de komende jaren investeringen plegen om het verouderde netwerk te verbeteren. Met behulp van subsidie van het agentschap telecom en met inzet van eigen reserves is Eutel in 2017 met de eerste verbeteringswerkzaamheden begonnen. Dit project zal in fases tot en met 2020 plaatsvinden. De prijzen van internet en telefonie liggen hoog in Sint Eustatius. Dat komt doordat alle vaste kosten over een klein aantal aansluitingen verdeeld moet worden. Er is zodoende sprake van schaalnadelen. Deze kosten dragen er mede aan bij dat de 'cost of living' hoog is in Sint Eustatius.

1.4.3. SABA

Orkaan Irma heeft ook Saba niet ongemoeid gelaten. Veel huizen op Saba zijn orkaanbestendig gebouwd, dus de schade viel relatief mee. De haven had schade van de orkaan opgelopen, waardoor cruise- en andere schepen niet konden aanmeren. De schade is inmiddels grotendeels hersteld, onder meer met Nederlandse financiële hulp. De vliegverbinding met Sint Maarten was twee maanden niet mogelijk. Er was in die periode alleen een nóg duurdere vliegverbinding met St. Kitts.

De belangrijkste economische factor op het eiland is de medische school. De school bestaat al zo'n twintig jaar en is gedurende die periode een stabiele factor voor werkgelegenheid geweest. De school biedt directe werkgelegenheid aan ruim 80 medewerkers (docenten en ondersteuning). De studenten op hun beurt huren kamers en appartementen van particuliere huiseigenaren. Daarnaast komen familie en vrienden van de studenten op bezoek waar de hotels, restaurants en duikscholen van profiteren.

De orkaan heeft een grote impact gehad op het aantal studenten. Het aantal nieuwe studenten is gehalveerd. Hierdoor is ook het aantal docenten afgenomen. Veel studenten zijn bang geworden om naar een orkaangebied te komen. De medische school ondervindt daarvan hinder om de school goed te promoten. Met een vernieuwde website en nieuwe brochures proberen ze de school zo goed als mogelijk onder de aandacht van potentiële studenten te brengen. De school verwacht dat de komende twee jaren het aantal studenten onder het gemiddelde zal blijven.

Voordat Irma voorbij raasde, presteerde de tweede economische pijler, het toerisme, goed op Saba. Hotels, restaurants, winkels en duikscholen deden goede zaken. Maar na Irma was er een sterke terugval. Het toerisme krabbelt ondertussen weer op. Naar verwachting zal het een paar jaar duren voordat het weer op het oude niveau is teruggekeerd, aangezien de vlieg- en hotelcapaciteit op Sint Maarten eerst hersteld moet worden. Het aanbod aan hotels op het eiland is op het moment voldoende om aan de vraag te voldoen. Wel zal er naar verwachting één nieuw boutique hotel gebouwd worden. Veel van de toeristen op Saba zijn terugkerende toeristen en zij verblijven graag in kleine appartementen en cottages. De cruiseschepen kunnen ondertussen weer aanmeren. Ook is er een extra cruiseschip bijgekomen dat wekelijks naar Saba vaart. Het zijn overigens alleen de kleine cruiseschepen die naar Saba kunnen komen. Voornaamste struikelblok voor een grotere toestroom van toeristen is de beperkte airlift vanuit Sint Maarten.

Ondertussen is de gezondheidszorg op Saba goed geregeld. Het ziekenhuis, waar een aantal behandelingen kunnen worden uitgevoerd, wordt gerenoveerd. Daarnaast zitten er diverse andere infrastructurele investeringen in de pijplijn. Zo wordt in het najaar van 2018 de landingsbaan van het vliegveld vernieuwd, waarbij het asfalt door cement wordt vervangen. Gedurende die werkzaamheden zal het vliegveld dan ook vier tot zes weken niet in gebruik zijn en is er alleen een ferry verbinding met het eiland mogelijk. Daarnaast zal in 2019 een nieuwe pier bij de haven worden gebouwd om een oude pier te vervangen. Kleinschalige ontwikkeling van landbouw en veeteelt wordt ondersteund door de overheid. Ook wordt de visserij gestimuleerd. Groenten en vis worden geëxporteerd naar Sint Maarten. Om kleine bedrijven na orkaan Irma een extra duwtje in de rug te geven heeft kredietverleningsbedrijf Qredits het rentepercentage naar 2% verlaagd. Meerdere zelfstandige investeerders hebben van deze mogelijkheid van een zachte lening gebruik gemaakt.

Ook Saba is de weg ingeslagen naar een duurzame energievoorziening met een solar park. Met Nederlandse financiering is de eerste fase opgeleverd en met Europese middelen zal in 2018 de 2e fase van het solar park worden gebouwd en opgeleverd. Door nieuwe Nederlandse wetgeving is er druk om de elektriciteitsstarieven te verhogen, maar de prijzen van elektra liggen al erg hoog. Wanneer beide fases van het solar park zijn afgerond en volledig in gebruik zijn zal dit circa 40% van de energieproductie opleveren.





HOOFDSTUK 2

EEN REGIONALE VERGELIJKING VAN DE OVERHEIDSSCHULD

2.1 DE ONTWIKKELING VAN DE SCHULDOMVANG VAN ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN IN EEN NOTENDOP

De overheidsfinanciën van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben zich de afgelopen decennia divers ontwikkeld. Tot zo'n tien jaar geleden bleef de overheidsschuld van Aruba zeer stabiel rondom de 50% BBP schommelen. Vanaf 2011 nam de hoogte van die overheidsschuld echter een grote vlucht en belandde eind 2017 op het niveau van 86% BBP. Een overheidsschuld van een dergelijke omvang wordt voor een zeer kleine en open economie als Aruba als onhoudbaar bestempeld. Voor Aruba moet het terugdringen van de overheidsschuld dan ook als kerntaak worden opgevat door de overheid. Voor Curaçao en Sint Maarten ligt de situatie anders. De schuldquota van Curaçao en Sint Maarten (waarbij Sint Maarten overigens zelf geen rechtstreekse leningen kon aangaan, maar zijn leningen via het Land Nederlandse Antillen aantrok) waren tot 2007 gestegen tot boven de 80% van het BBP¹. Aangezien dit als onhoudbaar werd aangemerkt, is in samenwerking met Nederland vervolgens een pad ingeslagen van schuldsanering en toezicht op de overheidsfinanciën. In 2010 werd het traject van de schuldsanering afgerond en kwam het merendeel van de schulden in handen van Nederland. Als gevolg hiervan daalden de schuldquota van Curaçao en Sint Maarten significant. Vanaf 2010 gingen beide landen, overeenkomstig de status van Aruba sinds 1986, als autonoom land binnen het Koninkrijk verder. Beide landen hadden vanaf de start voor wat betreft de schuld omvang een gunstige uitgangspositie als gevolg van de schuldsanering. De schuldquote lag voor beide landen na de schuldsanering net iets boven de 30% BBP. Voor Curaçao is de schuldquote van de collectieve sector sindsdien fors opgelopen tot 45% BBP ultimo 2017, hoofdzakelijk het gevolg van omvangrijke leningen voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis in combinatie met tegenvallende economische groei. Zonder leningen voor het nieuwe ziekenhuis zou de schuldquote 37% bedragen. De schuldquote van Sint Maarten liet een gunstiger patroon zien. In de afgelopen jaren zijn geen omvangrijke nieuwe leningen aangegaan (mede het gevolg van de gerichte aanwijzing die Sint Maarten in 2015 van de Rijksministerraad kreeg, waardoor er tijdelijk geen mogelijkheid was voor het afsluiten van nieuwe leningen). De schuldquote van Sint Maarten bleef zodoende schommelen rond de 30%. Als gevolg van de orkaan Irma, de

daarmee samenhangende daling van het BBP en de noodzaak om nieuwe leningen aan te gaan, zal de schuldquote van Sint Maarten in 2018 en in verdere jaren naar verwachting aanzienlijk oplopen.

2.2 NORMEN VOOR EEN HOUBBARE OVERHEIDSSCHULD

Er bestaan diverse normen die een indicatie geven wanneer een overheidsschuld houdbaar is dan wel een te grote omvang heeft. Daarnaast is van belang of de schuld een stijgend verloop heeft of juist daalt. Een schuld op een hoog niveau met een jaarlijks dalend verloop kan als houdbaarder omschreven worden dan een lagere schuld, maar met een jaarlijks stijgend verloop. Ook demografische factoren zijn van groot belang. Voor landen met een vergrijzende bevolking is een lagere overheidsschuld aan te bevelen zodat toekomstige hogere uitgaven voor sociale voorzieningen en ziektekosten voldoende opgevangen kunnen worden. Zo heeft met name Aruba een sterk vergrijzende bevolking. Dit zal op korte termijn tot hogere overheidsuitgaven leiden. Om deze demografische verandering het hoofd te kunnen bieden, zal Aruba ombuigingsmaatregelen dienen te nemen die de overheidsuitgaven terugbrengen.

Het IMF adviseert landen om de staatsschuld niet boven de 60% BBP op te laten lopen. Zo hebben de lidstaten van de Europese Unie bijvoorbeeld zich verplicht aan de EMU-normen, waarbij de overheidsschuld niet hoger mag zijn dan 60% van het BBP en waarbij het overheidstekort begrensd wordt tot maximaal 3% van het BBP. Indien de schuldquote hoger is dan 60% BBP moet deze in een aantal jaren worden afgebouwd. Bij deze normen is uitgegaan van een jaarlijkse structurele economische groei van 3% en wordt een gemiddelde inflatie van 2% verondersteld. Het nominale groeicijfer komt hiermee uit op 5% per jaar. Bij een tekort van 3% en een lange termijn nominale groei van het BBP van 5% tendeeft de schuldquote vervolgens naar 60%².

Niettemin wordt voor zeer kleine en open economieën een bovengrens van 40% van het BBP aangeraden. De reden om de hoogte van de schuld voor kleine, open economieën nog steviger te begrenzen, is dat zeer kleine en open economieën erg kwetsbaar zijn voor externe schokken die met name procyclisch van aard zijn. Daarnaast wordt er een negatieve correlatie gevonden tussen hoge overheidsschuld enerzijds en economische groei anderzijds en kunnen de rentebetalingen, die het directe gevolg zijn van de schuld, een te groot beslag

¹ De Nederlandse overheid heeft 70% van de ultimo 2005 uitstaande schuldtitels van de toenmalige Nederlandse Antillen overgenomen. Indien de schuld van het Land Nederlandse Antillen naar rato verdeeld zou worden over de vijf eilanden die gezamenlijk het Land Nederlandse Antillen vormden, zouden Curaçao en Sint Maarten per ultimo 2005 een schuldquote van 94,1% resp. 80,2% hebben geregistreerd (bron: CBCS Annual report 2009).

² Zie "Toegang tot de collectieve sector" van Jan Donders en Raymond Gradus.

leggen op de beschikbare publieke middelen. In dat laatste geval komen andere overheidsuitgaven en overheidsinvesteringen immers in de knel.

De evaluatiecommissie van de Rijkswet financieel toezicht heeft in 2015 aan Curaçao en Sint Maarten de aanbeveling gedaan om een schuldquotenorm op te nemen in de eigen, lokale wetgeving. Het Cft heeft daaropvolgend in 2016 beide landen het advies gegeven een schuldquotenorm te introduceren van 40% voor de lange termijn, waarbij een bandbreedte in acht genomen kan worden van 5%, zowel boven als onder deze lange termijn doelstelling. Op deze manier kunnen economische schokken gemakkelijker worden opgevangen. Beide landen hebben tot op heden echter nog geen concrete stappen genomen voor de introductie van een dergelijke schuldquotenorm. De nieuwe regering van Aruba, die eind 2017 is aangetreden, heeft op Koninkrijksniveau afgesproken met een pad naar duurzaamheid in de financiën te komen. Hier heeft de regering invulling aan gegeven middels het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021. Hierin staat opgenomen dat 'de schuldquote verder moet gaan dalen en zich blijven voortbewegen binnen de bandbreedte van 50-70% van het BBP'.

Voor landen in de Caribische regio zijn overigens andere normen voor de schuldquote voorgesteld waarbij het verband met economische groei centraal staat. Die normen komen later in dit hoofdstuk aan de orde.

2.3 OVERHEIDSSCHULD IN REGIONAAL PERSPECTIEF³

Om een beter idee te krijgen of de hoogte van de schuldquota van Curaçao en Sint Maarten inderdaad in de pas lopen en of de schuldquote van Aruba ook daadwerkelijk buitenproportioneel is, kan een vergelijking worden gemaakt met vergelijkbare landen in de regio. In tabel 2.1 staan de landen van de Caribische regio weergegeven zoals door het IMF geïndiceerd. Uit de tabel komt naar voren dat er grote verschillen bestaan tussen de BBP's per capita. De verklaringen hiervoor zijn divers. Zo heeft Trinidad and Tobago bijvoorbeeld veel inkomsten uit olie-exporten en kampen andere landen met lage economische groei door o.a. toegenomen concurrentie in de toerisme sector.

Tabel 2.1

De Caribische regio: geselecteerde indicatoren, ultimo 2015

	BBP (in US\$ mrd)	BBP per capita (in US\$)	Schuldquote (in % BBP)
The Bahamas	8,9	24.310	64,5
Barbados	4,4	15.815	107,4
Belize	1,7	4.757	82,6
Guyana	3,2	4.151	47,9
Jamaica	14,2	5.053	120,2
Suriname	4,9	8.768	42,6
Trinidad and Tobago	23,6	17.322	28,9
Antigua and Barbuda	1,4	15.283	98,2
Dominica	0,5	7.564	77,2
Grenada	1,0	9.342	90,6
St. Kitts and Nevis	0,9	15.766	70,6
St. Lucia	1,6	9.514	66,7
St. Vincent and the Grenadines	0,8	6.866	79,4

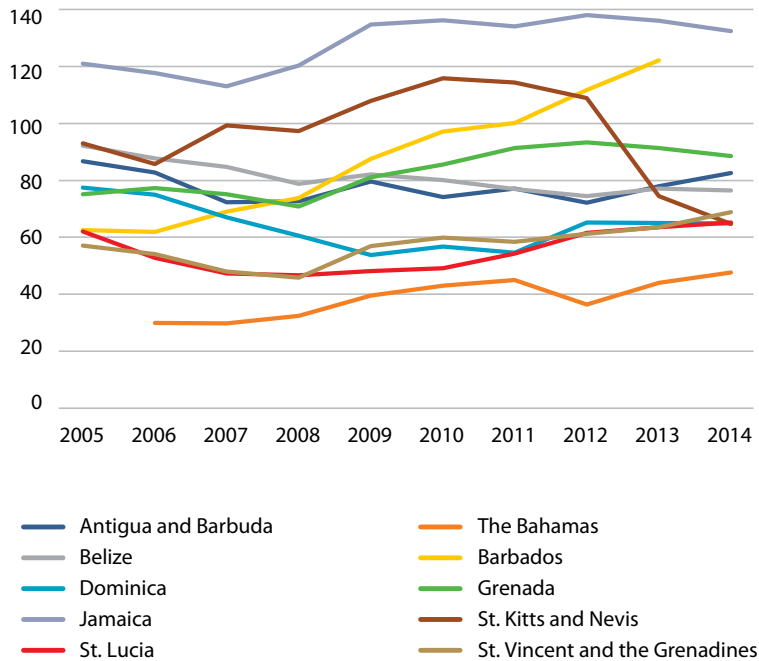
Bron: World Economic Outlook Database, IMF staffschattingen
Data van Anguilla en Montserrat waren niet beschikbaar in de database

Wanneer wordt ingezoomd op de schuldquote, hebben de meeste landen in de Caribische regio geen goede staat van dienst. De landen worden namelijk gekenmerkt door een hoge schuldquote, die bij vele beduidend boven de 60% ligt (zie figuur 2.2 voor de periode 2005-2014). Daarnaast is wereldwijd gezien van alle kleine landen met een zeer hoge overheidsschuld, het merendeel een Caribisch land. Jamaica, Barbados en Antigua en Barbuda hebben zelfs schuldniveaus van boven de 100%. Sinds 2008 hebben de Caribische landen gemiddeld de hoogste schuldniveaus in vergelijking met andere regio's, waarbij de schuldniveaus verder oplopen en gemiddeld zelfs boven de 80% liggen⁴.

³ Leidraad voor de regionale vergelijking is het artikel "Pathways through the Silent Crisis: Innovations to Resolve Unsustainable Caribbean Public Debt" van Cyrus Rustomjee, April 2017.

⁴ Cyrus Rustomjee, Pathways through the Silent Crisis: Innovations to Resolve Unsustainable Caribbean Public Debt, April 2017.

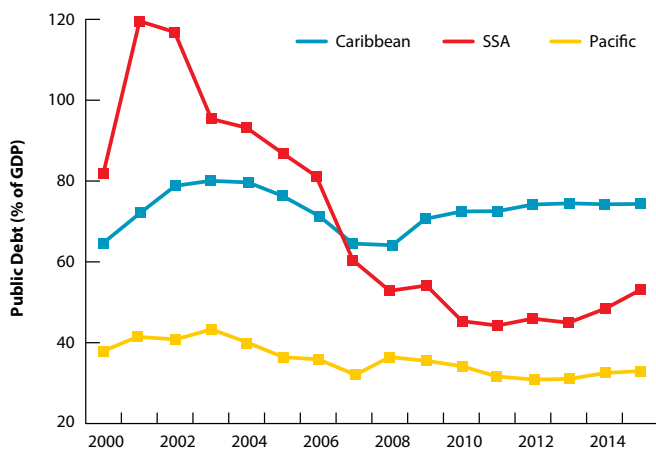
Figuur 2.2
Overheidsschuld Caribische landen als % van het BBP, 2005-2014



Bron: World Development Indicators

Als de regio wordt vergeleken met andere regio's van kleine, open economieën, scoort de Caribische regio niet goed. In figuur 2.3 wordt de Caribische regio vergeleken met de eilanden in de Pacific en met Sub-Saharaanse (SSA) landen⁵. De landen in SSA hebben een substantiële daling van de schuldquote laten zien en het schuldniveau van de Pacific is circa 40% BBP. De daling van de schuldquote van de SSA landen is overigens voor een groot deel het gevolg van herstructurering van de schuld waarbij een deel van de schulden door crediteurs is kwijtgescholden.

Figuur 2.3
Overheidsschuld als % van het BBP, een vergelijking van 3 regio's



Bron: C. Rustomjee en World Development Indicators

⁵ De samenstelling van de schulden op regionaal niveau is overeenkomstig internationaal vastgestelde richtlijnen.

2.4 ECONOMISCHE GROEI

Er is in de Caribische regio niet alleen sprake van een hoge schuld met de samenhangende hoge rente- en aflossingsverplichtingen, maar ook van langdurige lage economische groei. De lage groei toont aan dat het concurrerend vermogen van de regio niet bijster hoog ligt. De laatste periode waarin nog sprake was van een groeispurt was in de jaren '80. De groei werd in die periode aangewakkerd door een sterke groei van het toerisme en veel publieke investeringen. Vanaf de jaren '90 kwam er een vertraging in de groei, veroorzaakt door het beëindigen van de gunstige handelsvoorwaarden met de Europese Unie, minder begrotingsruimte voor overheidsinvesteringen, en demografische factoren (vooral een toename van de emigratie van geschoolde arbeid). Tabel 2.4 geeft een vergelijking van de economische groei van drie regio's van kleine landen. Er worden in de tabel drie tijdperiodes met elkaar vergeleken. In de periode 2000-2008 bedroeg de gemiddelde reële economische groei in de Caribische regio 3,7%, terwijl de gemiddelde reële groei in de Pacific 5% bedroeg. De gemiddelde groei in de Sub Saharan Africaanse landen kwam in deze periode uit op 3,7%, dit is identiek aan de Caribische regio, In de navolgende twee periodes kwam de gemiddelde reële economische groei in de Caribische regio lager uit dan in de andere regio's.

Tabel 2.4

Reële economische groei in regio's met kleine landen in %

	2000-2008	2009-2012	2013-2016
Caribische regio	3,7	0,0	2,1
Pacific	5,0	1,8	2,3
SSA	3,7	3,1	3,7
Curaçao	⁶	0,0	-0,7
Sint Maarten	⁶	-0,6	0,7
Aruba	1,7	-3,2	1,1

Bron: Rustomjee, Pathway through the Silent Crisis, IMF Voor Curaçao en Sint Maarten: data CBCS, voor Aruba: data CBA

Uit de tabel komt eveneens naar voren dat binnen de Caribische regio de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba niet goed scoren. Zij presteren wat gemiddelde reële economische groei betreft beneden het gemiddelde van de Caribische regio.

2.4.1 VERKLARINGEN VOOR DE LAGE ECONOMISCHE GROEI

Zoals eerder getoond is in de Caribische regio sprake van lage economische groei. Daarnaast is de groei ook nog niet terug op het niveau van vóór de economische crisis. Kleine landen hebben als gevolg van hun omvang immers van nature minder veerkracht om schokken op te vangen. Bovendien ontbreken de schaalvoordelen. Dit leidt tot een beperktere diversificatie van de economie en tot minder concurrentie.

Ook is de Caribische regio één van de meest toerismeafhankelijke regio's ter wereld. Als gevolg hiervan is de regio buitenproportioneel kwetsbaar voor externe schokken die vaak procyclisch van aard zijn.

Daarnaast hebben andere kleine landen in de laatste jaren meer ontwikkelingshulp gekregen dan landen in de Caribische regio. Vermindering van de ontwikkelingshulp aan landen in de Caribische regio, alsmede het verdwijnen van gunstige leenvoorwaarden hebben de overheidsschuld en de gerelateerde rente- en aflossingsbetalingen sterk doen toenemen. Doordat de meeste landen gecategoriseerd worden als 'midden-inkomen' landen, komt het merendeel van de landen in de regio immers niet in aanmerking voor internationale hulp bij het verminderen van de schulden. Alleen een paar landen, zoals Jamaica, kwalificeren zich voor leningen tegen gunstige voorwaarden bij de Wereldbank.

Bovendien zijn de effecten van natuurrampen groter en liggen de herstelkosten hoger in de Caribische regio vergeleken met de rest van de wereld. In het Caribisch gebied vinden relatief meer natuurrampen plaats, zoals orkanen en overstromingen⁷. Er wordt geschat dat de schade van overstromingen en orkanen jaarlijks gemiddeld ongeveer 1% BBP bedragen sinds de jaren '60. Vanaf 2000 zijn deze jaarlijkse gemiddelde kosten opgelopen tot 1,3% BBP⁸.

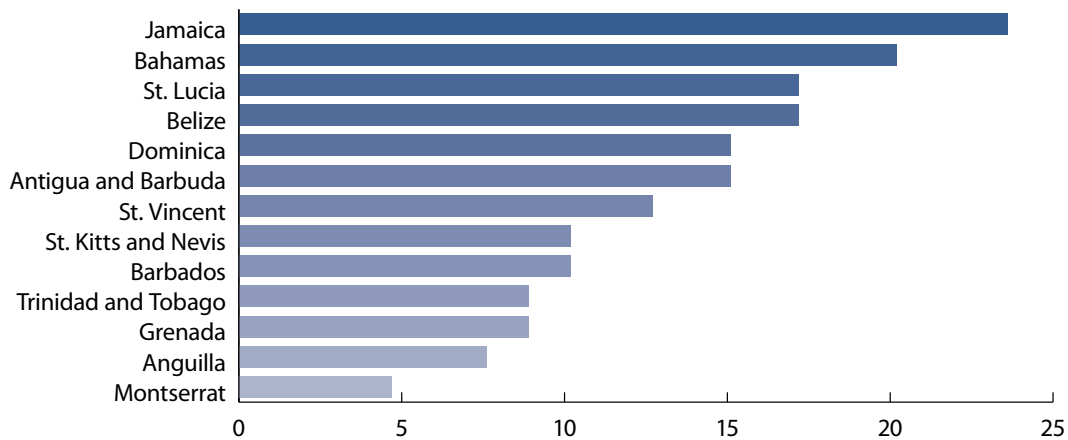
⁶ Bij de CBCS data op de website zijn de BBP groeicijfers t/m 2007 alleen beschikbaar voor het Land Nederlandse Antillen.

⁷ Om bij EM-DAT data als natuurramp te worden geclassificeerd dient er aan minimaal één van de volgende criteria te worden voldaan: (1) minimaal 10 personen die zijn omgekomen, (2) ten minste 100 personen die zijn getroffen, (3) de noodtoestand is uitgeroepen of een verzoek om internationale hulp is gedaan.

⁸ IMF: Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth, February 2013.

Figuur 2.5

Waarschijnlijkheid van een orkaan die het land treft in een bepaald jaar (in %)



Bron: EM-DAT, and IMF staf calculations

WAAROM KOMT DE CURAÇAOSE ECONOMIE NIET GOED OP GANG?

Sinds Curaçao per 10-10-10 de status als autonoom land binnen het Koninkrijk kreeg, presteert de Curaçaose economie zeer matig. De verklaringen hiervoor zijn divers. De gedachte heerste dat met het begin van de autonome status van het land Curaçao en met de schuldsanering die het land had ontvangen, het land een goede uitgangspositie had en dat de economie daarvan kon profiteren. De ervaring heeft anders uitgewezen. Sinds 10-10-10 heeft er gemiddeld genomen geen economische groei plaatsgehad. Een aantal factoren heeft hieraan bijgedragen. Zo staat de investeringsbereidheid van de lokale investeerders de laatste jaren op een laag pitje. De omvangrijke 'red tape' waarbij het vooral een tijdrovend proces is om vergunningen te krijgen, kan daar mede een verklaring voor zijn. De 'red tape', alsmede de rigide arbeidswetgeving en de relatieve 'high cost of doing business' belemmeren de lokale en buitenlandse investeerders om voldoende projecten op Curaçao op te starten. Daarnaast zijn de sectoren met goed betaalde banen, zoals de financiële dienstverlening, gekrompen, terwijl de toerismesector, met overwegend laag betaalde banen, juist is gegroeid. Hierdoor is de gemiddelde arbeidsproductiviteit op Curaçao de laatste jaren afgenomen. Ondertussen is het onderwijs aan verandering onderhevig. Met de sterkere nadruk op onderwijs in de eigen lokale taal, kan goede aansluiting met vervolgoopleidingen in het buitenland belemmerd worden. Verder dient het ambtenarenapparaat nog een verdere kwaliteitsslag te maken. Bovendien is ook de internationale gerichtheid in de laatste jaren sterk afgenomen. Ook zijn de investeringsprojecten⁹ die met ontwikkelingshulp uit Nederland werden gefinancierd, beëindigd. Overigens stond hier tegenover dat Curaçao beduidend minder rentelasten hoefde op te brengen als gevolg van het lagere rentepercentage door de lopende inschrijving. Om de economische groei aan te zwengelen, zal derhalve een breed pakket aan maatregelen genomen moeten worden waarbij politieke stabiliteit, soepelere arbeidswetgeving, professionalisering van de diensten die door de overheid worden geleverd, vermindering van de 'red tape' en het opkrikken van de arbeidsproductiviteit een prominente rol moeten krijgen. Dit geldt overigens ook voor Sint Maarten.

9 De investeringsgelden werden voornamelijk via Stichting SONA verstrekt.



2.5 CONCURREREND VERMOGEN

Een reeds genoemd probleem waar de Caribische regio mee te kampen heeft, is het feit dat het concurrerend vermogen laag ligt. Hierdoor hebben de landen grote tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit heeft ertoe geleid dat de landen in de Caribische regio een grote schuld hebben aan de rest van de wereld. Sinds de jaren '90 zijn de tekorten op de lopende rekening opgelopen, van 7% BBP in 1993 naar 18% in 2010¹⁰. Deze schulden zijn voornamelijk aangegaan door de private sector en zijn hoofdzakelijk gefinancierd door de directe buitenlandse investeringen.

Het lage concurrerend vermogen van de regio komt onder meer voort uit een lage totale factor productiviteit en hoge kosten voor elektriciteit. De kosten voor elektriciteit behoren tot de hoogste in de wereld. Daarnaast liggen de arbeidskosten hoog. De arbeidskosten stijgen, terwijl de arbeidsproductiviteit vaak laag ligt en afneemt. Dit legt een neerwaartse druk op de toekomstige groei in de Caribische regio. Voor Curaçao is berekend dat de arbeidsproductiviteit al jaren een dalende tendens laat zien. Dit heeft een negatieve bijdrage geleverd aan de economische groei. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in een verschuiving van arbeid van meer productieve sectoren zoals de financiële dienstverlening, de scheepsbouw en de raffinaderij naar minder productieve sectoren zoals het toerisme.

De Caribische regio scoort derhalve niet goed op de World Economic Forum's Global Competitive Index¹¹. Maar andere landen en regio's scoren nog slechter. Met name landen waar oorlog wordt gevoerd, bestuurlijke chaos heerst, corruptie hoogtij viert of de veiligheidssituatie zorgwekkend is, scoren uiteraard nog slechter als het het concurrerend vermogen betreft.

¹⁰ IMF: Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth, February 2013.

¹¹ Bron: World Economic Forum. In het rapport van het World Economic forum wordt de Caribische regio besproken tezamen met Latijns-Amerika.

2.6 VERWACHTINGEN VOOR DE NABIJE TOEKOMST

Uit het voorgaande is gebleken dat de schuldquota van de landen in de Caribische regio hoog zijn. Als dit vergeleken wordt met andere regio's loopt de Caribische regio uit de pas met beduidend hogere schuldquota. Rustomjee¹² geeft aan dat het probleem steeds meer een Caribisch probleem begint te worden en dat in 2020 bijna driekwart van alle kleine staten¹³ met een onhoudbare schuld in de Caribische regio ligt. Het IMF omschrijft het als een 'Silent Crisis'¹⁴, waarbij het voornamelijk de kleine, middeninkomen Caribische landen zijn die onder het juk gebukt gaan van een onhoudbare overheidsschuld en de daarmee gepaard gaande hoge rentelasten. Bij de grote ontwikkelingslanden is veel meer oog voor de schuldenproblematiek en wordt er naar oplossingen gezocht, maar voor de kleine staten is veel minder aandacht.

Tabel 2.6

Verwachte overheidsschuld (als % BBP), 2016-2020

	2016	2020 ¹⁵
Barbados	105,7	106,6
Jamaica	123,1	93,5
St. Lucia	86,0	89,0
Belize	92,4	88,6
Trinidad and Tobago	62,8	85,9
Dominica	83,1	80,2
St. Vincent and the Grenadines	80,3	79,0
Bahamas	66,9	65,4
Grenada	88,3	64,6
Antigua and Barbuda	95,6	64,1
Guyana	51,9	60,6

Bron: World economic Indicators

Veel landen in de Caribische regio zullen ook in 2020 een schuldquote hebben die hoger ligt dan 60%. Een aantal landen lukt het om de hoogte van de schuldquote te verminderen (Antigua en Barbuda als gevolg van begrotingsoverschotten van 3% en Jamaica met het hulpprogramma van het IMF), terwijl bij andere landen de schuldquote stabiel blijft of juist verder oploopt. Deze verwachtingen werden overigens opgesteld in de periode van vóór de orkanen Irma en Maria.

¹² Cyrus Rustomjee, Pathways through the Silent Crisis: Innovations to Resolve Unsustainable Caribbean Public Debt, April 2017.

¹³ De definitie van "kleine staat" is een land met een populatie van minder dan 1,5 miljoen inwoners.

¹⁴ IMF: Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth, February 2013.

¹⁵ De voorspellingen zijn gebaseerd op verwachtingen voor het BBP, ontwikkelingen in de inflatie en de overheidsfinanciën.

2.7 VERBAND TUSSEN SCHULD EN ECONOMISCHE GROEI

Er wordt een correlatie geconstateerd tussen de omvang van de overheidsschuld en economische groei. Een gematigde schuld wordt positief geassocieerd met groei, waarbij de middelen van nieuwe leningen ingezet worden voor het verhogen van de productiecapaciteit of juist voor het opvangen van onverwachte economische schokken. Boven een bepaalde drempel kan het verder oplopen van de schuld juist een negatieve impact hebben op economische groei. Investeerders zijn bij een hoge schuld bevreesd dat interestkosten omhoog gaan en dat in de toekomst belastingen verhoogd worden. Investeerders worden op dergelijke wijze ontmoedigd om meer te investeren. Daarnaast hebben de rentebetalingen een grote impact op de totale beschikbare middelen van de overheid waardoor noodzakelijke publieke investeringen niet of onvoldoende gerealiseerd kunnen worden. Greenidge et al¹⁶ heeft een studie gedaan naar de hoogte van de schuld en de correlatie met economische groei specifiek voor de Caribische regio. Hij kwam voor de Caribische regio tot de conclusie dat bij schuldquota onder de 30% een toenemende schuld een correlatie heeft met hogere economische groei. Extra leningen worden klaarblijkelijk ingezet voor productieve investeringen. Bij schuldniveaus van boven de 55% wordt daarentegen een extra toename van de schuld geassocieerd met lagere economische groei. Tussen 30% en 55% schuld wordt geen significante correlatie gevonden. Uit tabel 2.1 is gebleken dat de meeste Caribische landen niet alleen de grens van 30% hebben overschreden, maar ook velen de grens van 55%.

De Caribbean Development Bank heeft in 2013 de situatie als volgt verwoord:

A recent substantive review of Caribbean public sector debt concluded that debt levels are fiscally unsustainable and detrimental to development prospects in indebted Caribbean countries, and that the region will not be able to achieve rising standards of living in the presence of existing debt service obligations and debt-induced economic vulnerability.

16 Greenidge, Craigwell, Thomas and Drakes, Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean, June 2012

2.8 OPLOSSINGEN VOOR DE HUIDIGE SCHULDPOSITIE

In voorgaande alinea's is aan de orde gekomen dat de meeste landen in de Caribische regio met buitenproportioneel hoge overheidsschulden te kampen hebben. Dit gaat gepaard met oplopende rente- en aflossingsverplichtingen. Deze situatie in combinatie met langdurig lage groei is een recept voor onhoudbare overheidsfinanciën. Er is geen veerkracht om schokken op te vangen. Hoe komen de landen in de Caribische regio weer op het pad naar houdbare overheidsfinanciën?

Het IMF heeft al lange tijd aangeraden om te streven naar primaire begrotingsoverschotten¹⁷. Een aantal landen is dat goed gelukt. In de periode 2004-2008 bereikten Barbados, Belize, Dominica, Jamaica en St. Kitts & Nevis gemiddeld jaarlijks primaire begrotingsoverschotten. Desalniettemin zagen zelfs landen met primaire overschotten hun schuldquote verder oplopen. Een voorbeeld hiervan is Jamaica. Hoge primaire overschotten zijn dus niet in alle gevallen voldoende om de schuld op een bepaald niveau te laten stabiliseren. Ook Aruba wist primaire begrotingsoverschotten te realiseren. Desalniettemin loopt de totale schuld verder op. De rentelasten zijn dusdanig opgelopen, dat primaire overschotten onvoldoende soelaas bieden.¹⁸

De rentelasten die Curaçao en Sint Maarten betalen, verschillen fors van de rentelasten die Aruba betaalt. Niet alleen ligt de schuldquote waarover rente betaald wordt veel hoger in Aruba, ook de rentepercentages zijn anders. In grafiek 2.7 staat de omvang van de schuldquote van de drie landen weergegeven alsmede de gemiddelde rentepercentages. Uit de grafiek blijkt dat de rentepercentages bij Curaçao en Sint Maarten fors lager liggen dan bij Aruba. De verklaring voor het lagere rentepercentage ligt in het feit dat Curaçao en Sint Maarten¹⁹ alleen voor kapitaaluitgaven mogen lenen en daardoor een lopende inschrijving bij Nederland hebben en dat zij voor alle leningen een rentepercentage betalen die identiek is aan de Nederlandse rente ten tijde van de uitgifte van de obligatie. Aruba leent op de lokale en internationale kapitaalmarkt en betaalt derhalve een rente die op de kapitaalmarkt bepaald wordt. Bovendien leent Aruba ook veel voor lopende uitgaven.

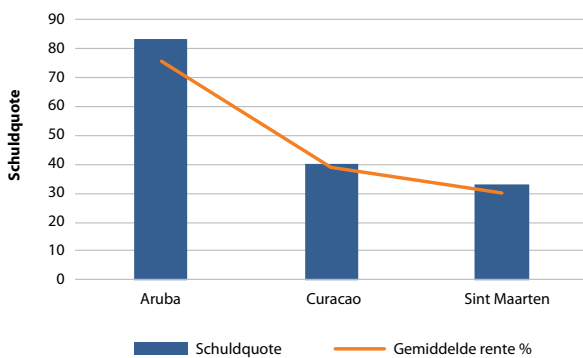
17 Primaire begrotingsoverschotten zijn begrotingsoverschotten exclusief rentebetalingen.

18 In Aruba werd onlangs door de Studiegroep Openbare Financiën een dergelijke aanbeveling gedaan. Daarin werd voorgesteld om een wettelijke 'primair saldo'-norm vast te stellen die iedere 5 jaar opnieuw vastgesteld dient te worden. Hierbij is de voorwaarde dat met de norm het Land te allen tijde jaarlijks de schuld afbouwt. Het hanteren van deze wettelijke 'primair saldo' normen zullen gelden tot de schuldquote van 40% BBP is behaald.

19 Beschreven wordt hier de situatie van voor de orkaan.



Grafiek 2.7
Schuldquote en gemiddelde rente Curaçao, Sint Maarten en Aruba 2015



Bron: Cft

De ervaring leert dat voor het terugdringen van de overheidsschuld het verlagen van de overheidsuitgaven meer effect sorteert dan het verhogen van de overheidsinkomsten. Ook zijn de economische kosten die gepaard gaan met uitgavenreducties kleiner dan bij belastingverhogingen (zie hiervoor het kader over fiscale consolidatie). Bij de omvangrijke schulden waar het merendeel van de Caribische regio mee te kampen heeft, zullen beide noodzakelijk zijn. Het valt hierbij aan te raden om de belastinggrondslag te verbreden, de groei van de ambtenarsalarissen beter onder controle te brengen, alsmede de omvang van het ambtenarenapparaat te reduceren naar een zo efficiënt mogelijk niveau. Daarbij lijkt het ook raadzaam gezien de vergrijzing die er aan gaat komen om ook de overdrachtsuitgaven (uitgaven voor zorg en sociale zekerheid) te beperken.

In het geval van Dominica, Grenada, Antigua and Barbuda en St. Kitts & Nevis hebben zelfs herstructureringsoperaties²⁰ van de overheidsschuld plaatsgevonden. Echter, de successen hiervan waren slechts van korte duur. Herstructurering van de schuld bleek slechts gematigde effecten te hebben gehad en was eveneens niet afdoende om het pad naar houdbare overheidsfinanciën in te slaan.

Het is wellicht onontkoombaar dat internationale steun van de Wereldbank en het IMF wordt ingezet, waarbij de geïndustrialiseerde landen schulden deels kwijtschelden of de leningsvoorwaarden versoepelen. Echter, veel van de schulden van de landen in de Caribische regio zijn in handen van commerciële investeerders (zoals pensioenfondsen), waardoor schulderstructurering geen eenvoudige opgave zal blijken.

²⁰ Bij deze herstructurering van zowel de binnenlandse als de buitenlandse schuld, speelde de Club van Parijs een rol.

Hoe en wanneer moet fiscale consolidatie plaatsvinden?

Bij het terugdringen van overheidstekorten (fiscale consolidatie) is het voor de effectiviteit van groot belang hoe die consolidatie wordt vormgegeven en wanneer gedurende de conjunctuurgolf die consolidatie plaatsvindt. In het artikel "Is it the "How" or the "When" that Matters in Fiscal Adjustments?"²¹ komt dit duidelijk naar voren. Uit het onderzoek blijkt dat zowel de keuze hoe als de keuze wanneer belangrijke criteria zijn, maar dat het effect van de manier waarop (hoe) significanter is dan wanneer de consolidatie wordt ingezet. Anders geformuleerd, de multiplier bij de keuze hoe is groter dan bij de keuze wanneer.

Fiscale consolidatie houdt in dat de overheidstekorten worden verkleind. Dit kan door de inkomsten (meestal de belastingen) te verhogen of door de overheidsuitgaven te beperken. Dit beantwoordt de 'hoe-vraag'. En deze maatregelen kunnen plaatsvinden ten tijde van economische expansie ('boom') of gedurende een periode van economische laagconjunctuur. Dit beantwoordt de 'wanneer-vraag'. Uit het genoemde onderzoek komt naar voren dat indien de conjunctuur van de economie mede in ogenschouw wordt genomen, het verlagen van de overheidsuitgaven met minder negatieve externe effecten gepaard gaat, dan het verhogen van de belastingen. Daarnaast blijkt dat verlagingen van de overheidsuitgaven en/of verhogen van de belastingen meer economische kosten met zich meebrengen in periodes van laagconjunctuur, terwijl de economische kosten veel beperkter zijn in periodes van hoogconjunctuur. De effecten van overheidsbeleid zijn bovendien significanter in periodes van recessie dan ten tijde van een economische 'boom' (de multipliers zijn groter). De algehele conclusie die derhalve uit het onderzoek naar voren komt, is dat anticyclisch beleid voeren door de overheid de meest wenselijke keuze is.

2.9 CONCLUSIE

Naar voren is gekomen dat veel landen in de Caribische regio gebukt gaan onder een hoge schuldenlast. Dit is het gevolg van diverse factoren. De langdurig aanhoudende lage groei en de aanzienlijke tekorten in meeste landen zorgen er vervolgens voor dat het probleem niet vanzelf gereduceerd wordt.

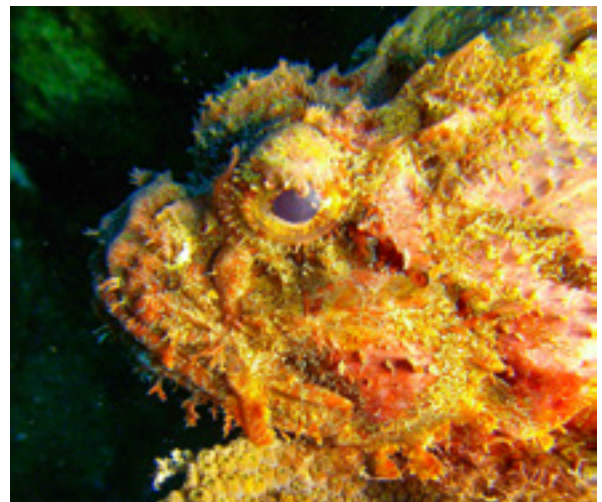
Dit hoofdstuk schetst een theoretisch beeld van de situatie van de overheidsfinanciën in omringende Caribische landen. Het geeft een achtergrond waardoor de overheidsschulden in de regio op een hoog niveau liggen en waardoor het voor de landen in de regio niet eenvoudig is om de schuldquote omlaag te brengen. Dit hoofdstuk biedt zodoende een theoretisch context waarin de situatie van Curaçao, Aruba en Sint Maarten geplaatst en mee vergeleken kan worden. In de praktijk houdt dit in dat de lage economische groeicijfers niet uitzonderlijk zijn voor de regio en dat het geen eenvoudige opgave is om de economische groei

op een structureel hoger pad te krijgen. Diversifiëring van de economie, waarbij ook bedrijfstakken worden ontplooid waarbij hoogwaardige arbeidsplaatsen worden gecreëerd, is daarvoor noodzakelijk. Dit is echter niet eenvoudig voor een regio die hoofdzakelijk gericht is op het toerisme. Ondertussen is het voor de overheden noodzaak om de overheidstekorten niet te hoog op te laten lopen en te streven naar begrotingsevenwicht of zelfs begrotingsoverschotten wanneer de schuldquote reeds hoog is opgelopen. Het inrichten van een klein en slagvaardig overheidsapparaat is daarvoor de aangewezen oplossing.

De hoge schuldquote, de hoge tekorten en hoge rentelasten waar Aruba mee te kampen heeft, zijn zoals gemeld niet uitzonderlijk in de regio. Net als andere landen heeft Aruba een aanzienlijke opgave voor de komende jaren om een begrotingsoverschot te bewerkstelligen. Juist de lage schuldquote en lage rentebetalingen van Curaçao en Sint Maarten zijn bijzonder te noemen in regionaal perspectief. Deze lage schuldquote is echter niet op eigen kracht bereikt, maar is het gevolg van de schuldsanering door Nederland.

Ondertussen heeft de schuldquote van Curaçao het niveau van 45% BBP bereikt. Bij Curaçao is daarnaast de economische groei erg beperkt en de ervaring van de afgelopen jaren heeft laten zien dat een impuls door extra schuld niet direct leidt tot extra groei. Voor Curaçao zijn structurele hervormingen dan ook zeer noodzakelijk. Bij Sint Maarten kan de schuldquote aanzienlijk gaan oplopen als er omvangrijke leningen worden afgesloten om de begroting weer op orde te krijgen. Voor beide landen is het derhalve cruciaal om de schuldquote te begrenzen om zodoende te voorkomen dat zij in een neerwaartse spiraal terecht komen van opeenvolgende schulden en waarbij externe schokken niet opgevangen kunnen worden.

Primaire overschotten alleen zullen niet voldoende zijn, geheel begrotingsevenwicht of begrotingsoverschotten zijn noodzakelijk om de schuld te verminderen. Voor Aruba kan herfinanciering van aflopende leningen bij Nederland het pad naar duurzame overheidsfinanciën hierbij doen versnellen. Om de realiseerbaarheid van deze mogelijkheid te vergroten, zal Aruba structurele maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën op een duurzaam pad te brengen.



²¹ A. Alesina, G. Azzalini, C. Favero, F. Giavazzi en A. Miano: Is it the "How" or the "When" that Matters in fiscal Adjustments?



HOOFDSTUK 3

WERKZAAMHEDEN C(A)FT

3.1 HET COLLEGE FINANCIËEL TOEZICHT CURAÇAO EN SINT MAARTEN

3.1.1 CURAÇAO

De begroting 2017 van Curaçao werd tijdig vastgesteld. Het advies van het Cft op de begroting 2017 was positief, echter net als in eerdere jaren is een algemeen voorbehoud gemaakt op de kapitaaldienst.

In de periode 2013-2016 heeft Curaçao elk jaar met een sluitende gewone dienst afgerond. In 2017 liet de begrotingsuitputting echter vanaf het eerste kwartaal een steeds negatiever beeld zien, voornamelijk door achterblijvende premie- en belasting-opbrengsten. Het Cft adviseerde om naast de door de regering reeds voorgenomen maatregelen om de belastingcompliance te verhogen, ook adequate lastenverlagende maatregelen te implementeren (waaronder een verplichtingenstop). Dit teneinde de begroting weer in evenwicht te brengen. Medio november werd een verplichtingstop afgekondigd. Die bleek niet meer toereikend om een tekort in 2017 te voorkomen. Op basis van de ontwerp begrotingswijziging 2018 komt het voorlopig tekort op de gewone dienst in 2017 uit op ANG 133 miljoen. De kapitaaldienst is op een voorlopig voordelig saldo van ANG 36,7 miljoen geëindigd. De definitieve resultaten over 2017 worden bij de jaarrekening vastgesteld.

In januari 2018 heeft Curaçao een voorstel gedaan voor de verliescompensatie van 2017 in latere jaren, waarbij in 2018 ten minstens een derde van het tekort in 2017 zou worden gecompenseerd. In de vastgestelde eerste begrotingswijziging 2018 is uiteindelijk een totaal van ANG 48 miljoen daarvoor verwerkt. De Rijksministerraad zal over het voorstel van meerjarige tekortcompensatie nog een besluit moeten nemen. Informatie over de uitwerking van compliance verhogende en kostenverlagende maatregelen alsmede frequente voortgangsinformatie over de implementatie en het effect hiervan is na herhaaldelijk verzoek niet ontvangen. Later dan verzocht is wel een risicoanalyse ontvangen. De diepgang van de daarin opgenomen informatie is echter nog beperkt en levert nog geen volledig inzicht op in de risico's voor de begroting. In de eerste uitvoeringsrapportage 2018 is nog geen duidelijkheid verkregen over het te verwachte definitieve tekort voor 2017. Er wordt daarin een tekort gepresenteerd van ANG 113 miljoen met nog een opsomming van onzekere baten en lasten die het uiteindelijke saldo zullen gaan bepalen. De uitvoeringsrapportage geeft voorts een beeld van achterblijvende inkomsten en uitgaven en een negatief saldo van 4 miljoen ten opzichte van de begroting. Met name de achterblijvende (belasting)inkomsten baren zorgen. In zijn advies heeft het Cft dan ook opgenomen om ruimte in de begroting te creëren voor mogelijk tegenvallers en het komen tot een plan om de liquiditeitspositie te verbeteren.

De situatie rond het schommelfonds van de sociale fondsen blijft de nodige aandacht vragen. Het schommelfonds wordt gebruikt om mee -en tegenvallers uit de sociale fondsen op te vangen. Voorbeelden van deze sociale fondsen zijn de verzekering bijzondere ziektekosten (AVBZ) en de algemene ouderdomsverzekering (AOV). Per eind 2016 resteerde nog ANG 33,8 miljoen in het schommelfonds. In 2017 is er per saldo ANG 1,3 miljoen aan het schommelfonds toegevoegd, na een dotatie van ANG 30,1 miljoen vanuit de gewone dienst. Zonder deze dotatie zou het schommelfonds per eind 2017 nagenoeg uitgeput zijn. Tegelijkertijd is het beeld in het vierde kwartaal van 2017 wel licht verbeterd ten opzichte van de voorgaande kwartalen. Deze verbetering is met name te danken aan een daling in de pensioenuitkeringen als gevolg van de verhoging van de AOV-leeftijd naar 65 jaar.

Met het oog op het vergroten van het gezamenlijk inzicht in de kapitaaldienst en het op den duur opheffen van het voorbehoud hierop, is in de tweede helft van 2017 een Werkgroep kapitaaldienst van start gegaan. De werkgroep bestaat uit deelnemers van het Land, de SOAB en het Cft. Er zijn inmiddels goede stappen gemaakt om de kapitaaldienst als onderdeel van de begroting meer inzichtelijk te presenteren en de specifieke investeringen te verduidelijken waarvoor het Land wil lenen. De werkzaamheden van de werkgroep zijn nog niet afgerond. In oktober heeft het Cft positief geadviseerd over de leenaanvraag 2017 en op 30 november 2017 heeft Curaçao een lening ter waarde van ANG 60 miljoen aangetrokken ten behoeve van enkele investeringsprojecten, waaronder onderhoud aan het wegennet. Inclusief deze lening bedroeg de schuldquote van Curaçao naar schatting 45% per eind 2017. De totale rentelasten bedroegen in totaal ANG 65 miljoen.

In de afgelopen jaren zijn verschillende omvangrijke leningen aangetrokken ten behoeve van de aanbouw van het HNO. Aangezien de mee- en tegenvallers van dit project financiële gevolgen kunnen hebben voor de begroting van het Land, volgt het Cft de activiteiten rondom HNO nauwlettend. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen rondom de olieraffinaderij en de precaire sociaal-economische situatie in Venezuela.

Gedurende 2017 is vanuit het Cft wederom aandacht gevraagd voor het opstellen van een structureel dividendbeleid. Hiermee kunnen incidentele afwijkingen in de realisatie van dividendbaten ten opzichte van de begroting worden voorkomen, en wordt tevens de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de begroting verhoogd. Met name aan de lange termijn investeringen, draagkracht en stabiliteit van de overheidsentiteiten wordt op deze manier de nodige aandacht besteed. In het kader van het identificeren van potentiële risico's die de financiële situatie van de overheidsentiteiten voor de begroting van het Land kunnen inhouden, heeft het Cft in 2017 de pilot waarbij

de jaarrekeningen van NV's worden geanalyseerd uitgebreid en een start gemaakt met de analyse van de jaarrekeningen van een aantal stichtingen. Het Cft blijft de financiële situatie van de entiteiten monitoren, en hecht waarde aan de tijdige aanlevering van de jaarrekeningen.

In het vierde kwartaal van 2017 is Curaçao van start gegaan met een vijfde PEFA-inventarisatie ter bepaling van de stand van zaken van het financieel beheer. De definitieve rapportage is in april 2018 beschikbaar gekomen. Daarnaast is in de uitvoeringsrapportage van Curaçao bij een vijftal prioritaire PEFA-indicatoren de voortgang van de diverse verbetertrajecten van deze indicatoren aangegeven. Het beeld hieruit is dat er wel lichte vooruitgang wordt geboekt in het verbeteren van financieel beheer, echter niet in de mate zoals geambieerd en gewenst. Aangezien het verbeterplan betrekking had op de periode 2011-2015 (verantwoording 2015, begrotingsuitvoering 2016 en begrotingsvoorbereiding 2017) en er inmiddels is gerapporteerd, neemt het Cft nu in overweging welke gewenste koers nodig is om het financieel beheer verder met grotere stappen te verbeteren.

3.1.2 SINT MAARTEN

Sint Maarten was in de eerste helft van 2017 redelijk goed op weg om invulling te geven aan de punten van de aanwijzing, zoals door de Rijksministerraad gegeven op 8 september 2015. Het werd realistisch geacht dat ultimo 2018 aan drie van de vier punten invulling kon worden gegeven. Het voorbijtrekken van de orkanen Irma en Maria in september 2017 heeft echter significante impact gehad op onder meer de financiële en economische situatie van Sint Maarten. Waar voor 2016 nog een klein overschot op de begroting wordt verwacht, is het onvermijdelijk dat zowel 2017 als 2018 met een tekort wordt afgesloten.

Op 1 februari 2017 heeft het Cft de voorlopige cijfers over de begrotingsuitvoering 2016 ontvangen. Sint Maarten verwacht in 2016 het begrote overschot te hebben gerealiseerd. Hiermee zou tevens aan de begrote tekortcompensatie worden voldaan, conform voornoemde aanwijzing. De gecontroleerde jaarrekening dient meer zekerheid te bieden bij het bepalen van het definitieve resultaat 2016. Het proces om te komen tot de gecontroleerde jaarrekening heeft echter veel vertraging opgelopen mede vanwege de aanhoudende IT-problemen bij de overheidsorganisatie.

In de eerste helft van 2017 liep de uitvoering van de begroting redelijk volgens verwachting. Dit is geconcludeerd op basis van de cijfers zoals deze door Sint Maarten zijn gepresenteerd in de uitvoeringsrapportage over de eerste helft van 2017. Hoewel de incidentele inkomsten nog wat achterbleven vielen de belastinginkomsten hoger uit dan begroot. De verwachting was dan ook dat in 2017 het begrote overschot gerealiseerd zou gaan worden, wat zoals was afgesproken gebruikt zou worden ter compensatie van tekorten uit voorgaande jaren.

Vanwege de gevolgen van de orkanen bleek de begroting 2017 niet langer realistisch. Sint Maarten heeft daarom een begrotingswijziging opgesteld om deze gevolgen in de begroting te verwerken. Hierdoor is een begroting vastgesteld waarin een

tekort op de gewone dienst werd gepresenteerd, hetgeen strijdig is met de normen waaraan de begroting dient te voldoen conform de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Ook voor de begroting 2018 zal sprake zijn van een tekort op de gewone dienst waardoor deze ook niet aan de normen voldoet. Vanwege de bijzondere omstandigheden heeft de Rijksministerraad op 16 maart 2018 op grond van artikel 25 van de Rft ingestemd met het afwijken van de betreffende normen van de Rft voor zowel 2017 als 2018.

Daarnaast is door de Rijksministerraad besloten om liquiditeitssteun te bieden aan Sint Maarten voor begrotingsjaar 2017 voor het versterken van de liquiditeitspositie. Enerzijds door middel van het herbestemmen van een lening uit 2017 voor kapitaaluitgaven en anderzijds door het verstrekken van een additionele lening. Om dit op adequate wijze in de begroting 2017 te verwerken heeft het Cft aangedrongen op een additionele begrotingswijziging 2017.

Het is voor Sint Maarten in 2017 niet haalbaar gebleken om tijdig en volledig alle begrotingsstukken en verantwoordingsinformatie aan te leveren. De zwakke staat van het financieel beheer en de aanhoudende IT-problemen waren hier mede debet aan. Het niet tijdig en niet volledig voldoen aan de rapportageverplichtingen is een probleem dat al geruime tijd speelt in Sint Maarten. Deugdelijk financieel beheer acht het Cft voorwaardelijk voordat sprake kan zijn van een adequate begrotings- en verantwoordingscyclus. Het Cft heeft Sint Maarten dan ook geadviseerd om technische bijstand aan te trekken om deze problematiek het hoofd te bieden. Sint Maarten heeft ook in de eerste maanden van 2018 nog veel last gehad van IT-problemen, door cyberaanvallen.

In maart 2018 heeft het Cft door het uitblijven van een door de Staten vastgestelde begroting 2018, het uitblijven van de derde en vierde uitvoeringsrapportage 2017 en de achterstand met betrekking tot de jaarrekeningen 2013 tot en met 2016 een rappelbrief verstuurd. Een herziene ontwerpbegroting 2018 van Sint Maarten is in april 2018 ontvangen. Deze ontwerpbegroting toont een tekort op de gewone dienst hetgeen op grond van besluitvorming in de Rijksministerraad met inachtneming van artikel 25 Rft is toegestaan. De ontwerpbegroting 2018 is vervolgens in mei door de Staten goedgekeurd en door de Gouverneur vastgesteld, waarna het Cft daarover zijn advies heeft uitgebracht.

In april 2018 is de uitvoeringsrapportage over de tweede helft van 2017 ontvangen. Deze uitvoeringsrapportage toonde een tekort dat overigens beduidend lager was dan de eerder goedgekeurde begrotingswijziging 2017. In mei 2018 is vervolgens ook de uitvoeringsrapportage over het eerste kwartaal 2018 ontvangen. Het tekort dat hierin getoond werd viel eveneens lager uit dan het tekort zoals dat in de begroting 2018 was opgenomen. Hieruit blijkt dat in het post-Irma tijdperk het opstellen van een realistische begroting een grote opgave is. Door het tekort in de begroting zal Sint Maarten na de ontvangen liquiditeitssteun voor 2017 ook voor 2018 liquiditeitshulp nodig hebben. Over liquiditeitssteun in 2018 is in 2017 nog geen overeenstemming met Nederland bereikt.



3.2 HET COLLEGE ARUBA FINANCIËEL TOEZICHT

Reeds aan het begin van 2017 heeft het CAft zijn zorgen kenbaar gemaakt over het kunnen voldoen aan de tekortnorm 2017 van 0,5% BBP uit Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). Gedurende het jaar bleef het CAft grote twijfels hebben bij de meeropbrengsten van de middelen op basis van verbeterde compliance en de realisatie van de begrote opbrengsten van de raffinaderij. In november concludeerde het CAft dat onder andere de begrote opbrengsten van de heropening van de raffinaderij onvoldoende waren om aan de tekortnorm te voldoen. Begin december liet Aruba weten dat de verwachting is dat het financieringstekort voor 2017 uitkomt op 3,1% waarmee niet voldaan wordt aan de wettelijke tekortnorm van 0,5% BBP.

In het advies op de vastgestelde begroting 2017 gaf het CAft aan dat de opbrengsten op de loonbelasting en de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) met respectievelijk 25% en 33% stijgen ten opzichte van de realisatie 2015. Op 25 januari 2017 zijn aanvullende toelichtingen ontvangen van Aruba en op basis daarvan oordeelde het CAft dat met extra inspanningen dit realistisch zou moeten zijn mits daar wel scherp op gestuurd zou worden. Uit de eerste uitvoeringsrapportage bleek vervolgens dat hoewel de loonbelasting en de BBO gestegen waren ten opzichte van de realisatie in het eerste kwartaal 2016, dat deze sterk achterbleven bij de begrote stijging. Daarnaast was de prognose van AZV voor het jaar verder verslechterd in plaats van de verwachte verbetering als gevolg van de heropening van de raffinaderij. In zijn reactie van 2 juni 2017 heeft het CAft geadviseerd om een algehele verplichtingenstop en vacaturestop in te voeren. In de tweede uitvoeringsrapportage kondigde de minister aan deze aanbeveling over te nemen en

per 1 september een verplichtingenstop in te voeren. Ook de meermaals vertraagde opening van de raffinaderij per 1 juli 2017 baarde het CAft zorgen omdat er een sterke samenhang is tussen de tijdige heropening van de raffinaderij en de verwachte economische groei in 2017.

Op 17 november 2017 werd de nieuwe regering geïnstalleerd. In zijn reactie op de derde uitvoeringsrapportage liet het CAft weten dat het onvoldoende aannemelijk was dat aan de LAft-norm van 0,5% BBP zou kunnen worden voldaan. De nieuw aangetreden regering liet vervolgens weten dat ANG 73 miljoen aan verwachte opbrengsten als gevolg van de heropening van de raffinaderij waren afgeboekt omdat de ontvangst daarvan te onzeker was. Op advies van het CAft heeft Aruba de middelenraming van de loonbelasting en de BBO met ANG 50 miljoen neerwaarts bijgesteld. Als gevolg van deze aanpassingen bedroeg het financieringstekort aan het einde van het jaar 3,1% BBP waardoor niet aan de tekortnorm voor 2017 wordt voldaan. Ook omdat in 2018 niet de mogelijkheid bestond om de tekortcompensatie 2017 geheel te nemen, noch over meerdere jaren uit te smeren, was naar het oordeel van het CAft de LAft-norm 2018 buiten bereik. De Rijksministerraad is hierover geïnformeerd door het CAft.

De nieuwe regering gaf na zijn aantreden aan geen concept-begroting 2018 te hebben aangetroffen en dat het daarom niet haalbaar was om voor 15 december 2017 een vastgestelde begroting te presenteren. Het CAft heeft vervolgens verzocht om een gedetailleerde planning aan te leveren waaruit duidelijk werd dat er zicht was op een vastgestelde begroting 2018. In reactie hierop heeft de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur aangegeven te verwachten dat vaststelling van de begroting uiterlijk op 30 april 2018 plaats zal vinden.



Het CAft is akkoord gegaan met deze planning en daarmee was er voor het CAft zicht op een vastgestelde begroting 2018. De Rijksministerraad is ook hierover geïnformeerd door het CAft. In het advies van het CAft op de ontwerpbegroting inclusief Financieel Economisch Memorandum 2018-2021 heeft het CAft er in het bijzonder op aangedrongen om zo snel mogelijk te komen tot een nieuw wettelijk normenkader gericht op houdbare overheidsfinanciën voor Aruba. Op 26 april 2018 is de begroting 2018 vastgesteld. Op deze datum was er nog geen overeenkomst tussen Aruba en Nederland over een nieuw wettelijk normenkader.

Voor Aruba is oorspronkelijk voor 2017 een financieringsbehoefte van AWG 439 miljoen vastgesteld. Deze totale oorspronkelijke financieringsbehoefte is gedurende de eerste drie kwartalen van 2017 aangetrokken tegen een gemiddelde couponrente van 4,21%. Vanwege het verwachte additionele tekort in 2017 is de leenmachtiging in december verhoogd met AWG 130 miljoen. De staatsschuld komt ultimo 2017 uit op 86% BBP.

In het kader van het financieel beheer kan gemeld worden dat als vervolgtraject van het self-assessment uit 2015, Aruba in het najaar van 2017 een nieuwe PEFA-meting zou uitvoeren. Aruba gaf vervolgens aan dat vanwege de statenverkiezing in september 2017 de uitvoer van de tweede PEFA-meting is uitgesteld tot de tweede helft van 2018. De minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur is akkoord gegaan met de SOAB (Stichting Overheidsaccountantsbureau Curaçao) als uitvoerder van de tweede PEFA-meting.

3.3 HET COLLEGE FINANCIËEL TOEZICHT BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

De openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius zijn er in 2017 niet in geslaagd het begrotings- en verantwoordingsproces en het financieel beheer significant te verbeteren. Voornamelijk door bestuurlijke problemen is onvoldoende verbetering zichtbaar. Saba heeft voor het derde jaar op rij een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening verkregen en daarmee aangetoond het financieel beheer op niveau te houden.

Gedurende 2017 heeft het Cft geadviseerd om de bijstelling van het BES-fonds, en daarmee de hoogte van de vrije uitkering, te wijzigen waardoor deze niet alleen van inflatie (prijsbijstelling) maar ook van de daadwerkelijke loonontwikkelingen (loonbijstelling) uitgaat. Dit aangezien de openbare lichamen zich in 2016, als gevolg van een nieuwe CAO, geconfronteerd zagen met een stijging van circa 4% van de loonkosten bij een gelijkblijvende vrije uitkering. Het Cft heeft met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) afgestemd over de wijze waarop een dergelijke aanpassing doorgevoerd zou kunnen worden. Besluitvorming hierover wordt in 2018 verwacht.

3.3.1 BONAIRE

De vele bestuurlijke wisselingen op Bonaire zijn een punt van zorg. Ook in 2017 hebben meerdere wisselingen binnen de eilandsraad en het bestuurscollege plaatsgevonden, waardoor beleidsplannen onvoldoende tot uitvoer komen. Dit is ook zichtbaar in de te beperkte voortgang bij financieel beheer. De ambitie van Bonaire om bij de jaarrekening 2017 voor het eerst een goedkeurende accountantsverklaring te verkrijgen is inmiddels bijgesteld naar de jaarrekening 2020.

Gedurende 2017 heeft Bonaire vier uitvoeringsrapportages en drie begrotingswijzigingen ingediend, waarvan de eerste nog betrekking had op 2016. Het Cft heeft op alle wijzigingen positief geadviseerd en BZK heeft hieraan, al dan niet met voorwaarden, goedkeuring verleend. Het Cft heeft de gecontroleerde jaarrekening 2016 in augustus ontvangen, anderhalve maand nadat deze door de eilandsraad vastgesteld had moeten zijn. De jaarrekening toont een overschot van USD 2,2 miljoen voor 2016. Evenals voorgaande jaren is Bonaire ook in 2017 niet in staat geweest om conform de wettelijke bepalingen alle jaarrekeningen van de overheidsentiteiten bij het Cft in te dienen. Het Cft heeft hiervoor meermaals gerappelleerd en geadviseerd om de controletaak ten aanzien van overheidsentiteiten te intensiveren. Enerzijds vanwege de risico's die overheidsentiteiten in operationeel en financieel opzicht met zich meebrengen voor de begroting van Bonaire, anderzijds omdat door het ontbreken van deze informatie met betrekking tot de collectieve sector er niet kan worden bepaald of aan de wettelijke bepaling ten aanzien van de rentelastnorm wordt voldaan.

Na enige vertraging is medio februari 2018 de vierde uitvoeringsrapportage 2017 ontvangen bij het Cft. Daaruit is gebleken dat Bonaire over 2017 afstevent op een positief saldo van ca USD 5,5 miljoen hetgeen vooral te danken is aan lagere lasten door minder bestedingen van doeluitkeringen.

De oplevering van de jaarrekening 2017 is vertraagd mede als gevolg van een verschil van inzicht tussen het openbaar lichaam en de controlerend accountant. De aanlevering van de jaarrekeningen van overheidsentiteiten blijft een aandachtspunt; die van deelnemingen is weliswaar verbeterd, die van stichtingen is voor het overgrote deel niet bekend bij het Cft. Het Cft heeft er bij Bonaire met klem op aangedrongen stappen te ondernemen om de (verplichte) aanlevering van deze documenten meer voortvarend ter hand te nemen.

De voortgang op het gebied van verbetering van het financieel beheer is bij Bonaire in de loop van 2017 maar beperkt geweest. Een update van het Plan van Aanpak financieel beheer is bij de derde uitvoeringsrapportage 2017 aangeleverd, maar bij diverse acties ontbreken nog concreet haalbare tijdpaden. Dat bemoeilijkt de monitoring van de voorgang. In het eerste kwartaal van 2018 heeft Bonaire aangegeven welke actieplannen in de loop van 2018 zullen worden geïmplementeerd. Daarbij is een nadere prioritering aangebracht om geen knelpunt te hebben als gevolg van de afhankelijkheid van IT-capaciteit. Die wordt momenteel vooral beschikbaar gesteld aan het automatiseren van diverse belastingen.

3.3.2 SINT EUSTATIUS

Het begrotings- en verantwoordingsproces op Sint Eustatius is in 2017 zeer moeizaam verlopen. De jaarrekening 2015 is pas in oktober 2017 door de eilandsraad vastgesteld, zeer ruim na de deadline van 15 juli 2016. De jaarrekening 2016 was eind 2017 nog niet opgesteld en loopt eveneens veel vertraging op. De begroting 2017 kon pas in de tweede helft van 2017 door BZK goedgekeurd worden, maar de begroting 2018 is niet lang daarna wel tijdig vastgesteld door de eilandsraad en goedgekeurd door BZK. Verder zijn in 2017 slechts drie uitvoeringsrapportages ingediend bij het Cft, allen nadat de wettelijke termijn hiervoor was verstreken.

Sint Eustatius verwacht over 2016 een overschot van circa USD 0,6 miljoen en over 2017 een overschot van circa USD 0,8 miljoen. Daarmee zou conform wetgeving volledig zijn gecompenseerd voor de tekorten uit 2014 en 2015. De jaarrekeningen over 2016 en 2017 zullen meer zekerheid moeten bieden bij het definitieve resultaat over beide jaren.

In 2017 was er voor wat betreft Sint Eustatius al sprake van verscherpt bestuurlijk toezicht vanuit het ministerie van BZK. Door de zorgelijke situatie met betrekking tot het financieel beheer van Sint Eustatius heeft de minister op 14 augustus 2017, bij goedkeuring van de begroting 2017, voorafgaand toezicht op de begroting ingesteld. De uitvoering hiervan werd aan het Cft gemandateerd. In verschillende rapportages heeft het Cft het ministerie van BZK over zijn bevindingen uit het voorafgaand toezicht geïnformeerd. Het Cft heeft daarbij steeds vastgesteld of nieuw aangegane verplichtingen en/of daaruit voorkomende betalingen vanaf 14 augustus 2017 conform begroting waren. Dat betekende een toets of de begroting niet werd overschreden en of de procedure in het betalingsproces door Sint Eustatius werd gevolgd. In een aantal gevallen heeft het Cft betalingsverzoeken die aan het Cft werden voorgelegd teruggelegd die niet waren voorzien van adequate toelichting of waarbij niet kon worden vastgesteld of de interne procedures op goede wijze waren doorlopen.

De bestuurlijke situatie op Sint Eustatius heeft zich in de afgelopen tijd dusdanig ontwikkeld dat de staatssecretaris van BZK zich in februari 2018 genoodzaakt zag in te grijpen middels de tijdelijke Wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. Als gevolg daarvan zijn de toezichtstaken van het Cft tijdelijk komen te vervallen. Wel zal het Cft worden betrokken bij de voortgang in het financieel beheer.

3.3.3 SABA

Saba heeft bij de jaarrekening 2016 voor de derde keer achter-eenvolgens een goedkeurende accountantsverklaring verkregen. Hieruit blijkt dat het openbaar lichaam het financieel beheer goed op niveau heeft weten te houden. De jaarrekening 2016 toont een overschot van USD 0,1 miljoen.

Saba geeft al geruime tijd op goede wijze invulling aan de begrotings- en verantwoordingscyclus. De jaarrekening 2016 is tijdig vastgesteld door de eilandsraad en opgeleverd aan het Cft, de begroting 2018 is tijdig vastgesteld en door BZK goedgekeurd. Er zijn vier uitvoeringsrapportages opgesteld, veelal tijdig. In sommige gevallen is er echter vooraf gemotiveerd verzocht om uitstel. Er zijn ook vier begrotingswijzigingen opgesteld, allen voorzien van een positief advies door het Cft en goedkeuring door BZK. Saba verwacht over 2017 een overschot van circa USD 1,0 miljoen te realiseren.

De orkanen Irma en Maria hebben grote schade toegebracht aan Saba. Saba voert overleg met het ministerie van BZK en diverse departementen in Den Haag over de aanwending van de middelen die door de regering beschikbaar zijn gesteld voor herstelwerkzaamheden. Saba heeft aangegeven dat er tijdelijke maatregelen worden genomen zodat de financiële verantwoording over de besteding van deze omvangrijke middelen wordt gewaarborgd. Naar het zich laat aanzien zijn de extra toegezegde middelen toereikend voor de tot nu toe geleden materiële schade. Saba heeft na de orkanen Irma en Maria een actief crisismanagement gevoerd dat ertoe heeft geleid dat het feitelijke herstel snel kon worden gerealiseerd.

De eerste uitvoeringsrapportage 2018 en de daarbij behorende begrotingswijziging is tijdig bij het Cft aangeleverd. Het beeld dat daar naar voren komt is dat er vooralsnog geen reden is om aan te nemen dat Saba in 2018 niet binnen de begroting zal blijven.

3.4 DE ADVISERING VAN HET C(A)FT

Het College financieel toezicht is een toezichtsorgaan. Naast de toezichthoudende rol kan het C(A)ft ook op verschillende momenten in het begrotingsproces gevraagd en ongevraagd adviezen geven. De wet geeft aan voor wie het C(A)ft een toezichtsorgaan is.

De volgende tabel geeft aan hoeveel adviezen en rapportages het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in 2017 heeft uitgebracht en aan wie die gericht waren. In tabel 2 staat dezelfde informatie voor het College Aruba financieel toezicht, en in tabel 3 voor het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Aantal uitgebrachte adviezen Cft Curaçao en Sint Maarten

ADVIEZEN AAN:	Primaire geadresseerde	Adviezen in afschrift
Minister-President van Curaçao		5
Minister-President van Sint Maarten		5
Minister van Financiën van Curaçao	9	
Minister van Financiën van Sint Maarten	10	
De Staten van Curaçao		5
De Staten van Sint Maarten	1	2
De Rijksministerraad	2	
De minister van BZK van Nederland	3	
De minister van Financiën van Nederland		1

Aantal uitgebrachte adviezen en besluiten Cft Bonaire, Sint Eustatius en Saba

ADVIEZEN AAN:	Primair geadresseerde	Adviezen in afschrift
Bestuurscollege van Bonaire	11	2
Bestuurscollege van Sint Eustatius	13	5
Bestuurscollege van Saba	11	2
Eilandsraad Bonaire		13
Eilandsraad Sint Eustatius		17
Eilandsraad Saba		13
De minister van BZK van Nederland	5	6
De staatssecretaris van Nederland	5	
De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	
De minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	1	

Aantal uitgebrachte adviezen en besluiten College Aruba financieel toezicht

ADVIEZEN AAN:	Primair geadresseerde	Adviezen in afschrift
Minister-President van Aruba		8
Minister van Financiën en Overheidsorganisatie/ Minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur	9	
De Staten van Aruba	1	2
De Rijksministerraad		
De minister van BZK van Nederland	1	



LITERATUURLIJST

- A. Alesina, G. Azzalini, C. Favero, F. Giavazzi en A. Miano. *Is it the "How" or the "When" that Matters in Fiscal Adjustments?* Washington D.C.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Trends in the Caribbean Netherlands 2017*. Kralendijk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao (2017). *Table: Labour force of Curaçao*. Willemstad.
- Centraal Planbureau (2017). *Decemberraming 2017 Economische vooruitzichten 2018*. Den Haag
- Centraal Planbureau (2018). *Centraal Economisch Plan 2018*. Den Haag.
- Centrale Bank van Aruba (2017a). *Annual Statistical Digest 2016*. Oranjestad.
- Centrale Bank van Aruba (2017b). *Economic Forecast Monitor December 2017*. Oranjestad.
- Centrale Bank van Aruba (2017c). *Economic Outlook 2018 December 2017*. Oranjestad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. *Annual report 2009*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2017a). *Economische ontwikkelingen in 2017 en vooruitzichten voor 2018*. Willemstad
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2017b). *Quarterly Report 2017-1*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2017c). *Quarterly Report 2017-2*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2018). *Quarterly Report 2017-3*. Willemstad.
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2018). *Labor productivity as driver of economic growth*. Willemstad.
- College Aruba financieel toezicht (2017). *Halfjaarrapportage januari – juni 2017*. Willemstad.
- College Aruba financieel toezicht (2018). *Halfjaarrapportage juli – december 2017*. Willemstad.
- College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2017). *Halfjaarrapportage januari - juni 2017*. Willemstad.
- College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2018). *Halfjaarrapportage juli – december 2017*. Willemstad.
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2017). *Halfjaarrapportage januari - juni 2017*. Willemstad.
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2018). *Halfjaarrapportage juli – december 2017*. Willemstad.
- Cyrus Rustomjee (2017), *Pathways through the Silent Crisis: Innovations to Resolve Unsustainable Caribbean Public Debt*
- Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (2015). *Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten*. Den Haag.
- De Kam, C.A., Koopmans, L, & Wellink, A.H.E.M. (2011). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Donders, J, & Gradus, R (2013). *Toegang tot de Collectieve sector*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Greenidge, Craigwell, Thomas and Drakes (2012): *Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean*.
- Ronald Sanders (May 2017) , *Debt strangling a Caribbean generation*.
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (2013). *Toegang tot de Rijksbegroting*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- International Monetary Fund (2017a). *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2017b). *World Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2013). *Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth* Washington D.C
- International Monetary Fund (2018). *World Economic Outlook Update: Brighter Prospects, Optimistic Markets, Challenges Ahead*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2016). *Kingdom of the Netherlands Curaçao and Sint Maarten Article IV consultation staff report August 2016*. Washington D.C.
- International Monetary Fund (2017). *Kingdom of the Netherlands Aruba Article IV consultation staff report June 2017*. Washington D.C.
- Studiegroep Openbare Financiën Aruba (2018). *Op weg naar houdbare openbare financiën*. Oranjestad.
- Van den Berg, R.O.B (2015). *Wat heeft 10-10-10 economisch opgeleverd voor Curaçao?* Curaçao.



BIJLAGE:

STATISTISCHE KERNGEGEVENS

1 REËLE GROEI BBP

INTERNATIONAAL

INTERNATIONAAL	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wereld	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,5	3,2	3,8	3,9
Ontwikkelde economieën	3,0	1,7	1,2	1,3	2,1	2,3	1,7	2,3	2,5
Eurozone	2,1	1,6	-0,9	-0,2	1,3	2,1	1,8	2,3	2,4
Latijns-Amerika en Caribisch gebied	6,1	4,6	2,9	2,9	1,3	0,3	-0,6	1,3	2,0
Opkomende economieën en ontwikkelingslanden	7,4	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,4	4,8	4,9
Opkomende economieën en ontwikkelingslanden Azië	9,6	7,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,5	6,5	6,5
Verenigde Staten	2,5	1,6	2,2	1,7	2,6	2,9	1,5	2,3	2,9
Argentinië	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,5	-1,8	2,9	2,0
Brazilië	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,5	1,0	2,3
China	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,9	6,6
Mexico	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,9	2,0	2,3
Suriname	5,2	5,8	2,7	2,9	0,3	-2,6	-5,1	0,0	1,4
Venezuela	-1,5	4,2	5,6	1,3	-3,9	-6,2	-16,5	-14,0	-15,0
Nederland ¹⁾	1,1	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,3	2,2	3,1	3,2

CARIBISCH GEBIED	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aruba ²⁾	-3,7	3,5	-1,4	4,2	0,8	-0,5	-0,2	1,2	0,3
Curaçao ³⁾	0,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,1	0,3	-1,0	-1,3	0,3
Sint Maarten ³⁾	1,1	0,3	1,4	0,9	1,7	0,4	-0,1	-4,8	-9,3
Antigua en Barbuda	-7,2	-2,1	3,5	-0,1	5,1	4,1	5,3	2,8	3,5
Bahamas	1,5	0,6	3,1	-0,6	-1,2	-3,1	0,2	1,3	2,5
Barbados	0,3	0,8	0,3	-0,6	0,1	1,0	1,6	0,9	0,5
Dominica	0,7	-0,2	-1,1	0,8	4,2	-3,7	2,6	-4,2	-16,3
Dominicaanse Republiek	8,3	3,1	2,8	4,7	7,6	7,0	6,6	4,6	5,5
Grenada	-0,5	0,8	-1,2	2,4	7,3	6,4	3,7	3,5	3,6
Guyana	4,4	5,4	4,8	5,2	3,8	3,1	3,3	2,1	3,5
Haïti	-5,5	5,5	2,9	4,2	2,8	1,2	1,5	1,2	2,0
Jamaica	-1,4	1,4	-0,5	0,2	0,6	0,8	1,5	1,0	1,5
St. Kitts en Nevis	-2,9	-0,8	-0,8	6,6	5,1	4,9	3,1	2,6	3,5
St. Lucia	-1,6	0,6	0,2	0,3	3,6	-0,9	3,4	3,0	2,5
St. Vincent en de Grenadines	-2,3	0,2	1,3	2,5	0,3	0,9	0,8	1,0	2,1
Trinidad en Tobago	3,3	-0,3	1,3	1,0	-0,3	1,5	-6,0	-2,6	0,2

Bron: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018.

1) CPB, 2) CBA, 3) CBCS

2.1 KERNGEGEVENS CURAÇÃO

CURAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominaal BBP (in mln ANG)	5.439	5.605	5.635	5.654	5642	5.587	5.593	5699
Reële BBP-groei (in %)	0,6	-0,1	-0,8	-1,1	0,3	-1,0	-1,4	0,3
Inflatie (in %)	2,3	3,2	1,3	1,5	-0,5	0,0	1,5	1,6
Bevolking	150.284	151.378	152.798	154.846	156.971	158.989	160.337	160.012
Werkzame beroepsbevolking	62.042	na	63.493	59.295	61.823	65.118	62.834	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	6.721	na	9.512	8.555	8.198	9.953	10.313	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	9,8	na	13,0	12,7	11,7	13,3	14,1	n.a.
Participatiegraad	46,5	na	48,4	44,3	45,1	47,9	46,7	n.a.
Baten gewone dienst (in mln ANG)	1.577	1.670	1.702	1.677	1.733	2.524	2.430	2541
Lasten gewone dienst (in mln ANG)	1.743	1.744	1.582	1.635	1.721	2.508	2.544	2493
Saldo gewone dienst (in mln ANG)	-166	-73	121	42	12	16	-113	48
Uitgaven kapitaaldienst (in mln ANG)	46	61	188	206	222	349	224	148

2.2 KERNGEGEVENS SINT MAARTEN

SINT MAARTEN	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominaal BBP (in mln ANG)	1.675	1.764	1.825	1.891	1.904	1.902	1.855	1.712
Reële BBP-groei (in %)	0,3	1,4	0,9	1,7	0,4	0,1	-4,0	-9,1
Inflatie (in %)	4,6	4	2,5	1,9	0,3	0,1	1,4	1,4
Bevolking	33.622	33.249	36.019	37.132	38.247	39.410	40.535	n.a.
Werkzame beroepsbevolking	17.108	n.a.	19.137	n.a.	n.a.	n.a.	20.954	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1388	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	12,0	n.a.	9,2	8,4	n.a.	n.a.	6,2	n.a.
Participatiegraad	58,0	n.a.	58,2	n.a.	n.a.	n.a.	55,1	n.a.
Baten gewone dienst (in mln ANG)		451	492	430	450	468	357	n.a.
Lasten gewone dienst (in mln ANG)		434	491	450	469	442	510	n.a.
Saldo gewone dienst (in mln ANG)		17	1	-21	-18	26	-153	n.a.
Uitgaven kapitaaldienst (in mln ANG)		34	23	80	33	28	75	n.a.

2.3 KERNGEGEVENS ARUBA

ARUBA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nominaal BBP (in mln AWG)	4.564	4.537	4.621	4.743	4.818	4.739	4.863	5.004
Reële BBP-groei (in %)	3,5	-1,4	4,2	0,8	-0,5	-0,2	2,6	2,7
Inflatie (in %)	4,4	0,8	-2,3	1,8	2,1	-1,4	0,0	0,2
Bevolking	102.711	103.674	105.157	106.795	108.355	110.089	110.477	111.924
Werkzame beroepsbevolking	47.916	51.371	52.517	53.085	51.520	n.a.	n.a.	n.a.
Werkloze beroepsbevolking	4.669	5.461	4.321	4.274	4.056	n.a.	n.a.	n.a.
Werkloosheidsratio (in % beroepsbevolking)	8,9	9,6	7,6	7,5	7,3	n.a.	n.a.	n.a.
Participatiegraad	63,8	67,4	66,1	65,6	62,4	n.a.	n.a.	n.a.
Baten gewone dienst (in mln AWG)	1.021	1.109	1.137	1.142	1.202	1.238	1.250	n.a.
Lasten gewone dienst (in mln AWG)	1.259	1.351	1.425	1.411	1.357	1.373	1.403	n.a.
Saldo gewone dienst (in mln AWG)	-238	-242	-287	-269	-155	-135	-153	n.a.
Uitgaven kapitaaldienst (in mln AWG)	260	399	413	442	488	338	534	n.a.





JAARVERSLAG 2017

Dit is een uitgave van de Colleges financieel toezicht

ARUBA

La Piccola Marina
L.G. Smith Boulevard 68
Oranjestad
Aruba
Telefoon: +(297) 583 2800

CURAÇAO

De Rouvilleweg 39
Otrobanda
Willemstad
Curaçao
Telefoon: +(5999) 461 9081

SINT MAARTEN

Convent Building
26 Frontstreet
Philipsburg
Sint Maarten
Telefoon: +(1721) 543 0331

www.cft.cw