

A photograph of a long, straight asphalt road stretching into the distance, flanked by dense, lush green trees that form a canopy over the road. The road surface is dark and appears slightly wet, with a dashed white line down the center. The trees are vibrant green, and the overall scene is peaceful and serene.

REFLECTIES OP ZES JAAR FINANCIËEL TOEZICHT

PROF. DR. RAYMOND GRADUS



REFLECTIES OP ZES JAAR FINANCIËEL TOEZICHT

COLOFON

Reflecties op zes jaar financieel toezicht

Uitgever:	Colleges financieel toezicht Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Schrijver:	prof. dr. Raymond Gradus
Eindredactie:	secretariaat Cft en Economisch Bureau Amsterdam
Ontwerp en layout:	PRGV 100% creatie
Druk:	Blue Web Factory B.V.
Foto's:	Eigendom Cft

© 2022 | Colleges financieel toezicht
ISBN: 978-99904-5-405-5

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord van Mark Rutte 7

Hoofdstuk 1: Inleiding 9

Complexe bestuurlijke constellatie	9
Pleidooi voor een schuldquote gerelateerde norm	10
De coronacrisis en majeure steun	11
De weg naar houdbare overheidsfinanciën	12
Dankwoord	13

Intermezzo I - Financieel beheer, toezicht en overheidsdeelnemingen	14
---	----

Hoofdstuk 2: Is het financieel toezicht voldoende effectief? 17

Overname van de schuld van de Nederlandse Antillen	17
Vormgeven van het Cft	18
Uitdagende budgettaire normen	18
Groeiende bewustwording	19
Aanwijzing als ultimum remedium	19
Onzekere toekomst voor de overheidsfinanciën	20

Intermezzo II - Schuld en Groei	21
---------------------------------	----

Waar ligt nu dat omslagpunt of die threshold vanaf waar schuld een rem zet op economische groei?	23
--	----

Hoofdstuk 3: Financieel-economische situatie van Curaçao voor en na de coronacrisis en het financieel toezicht 25

Een schone lei na '10-10-10'	25
Krimp van de reële economie van Curaçao, 2010-2019	26
Oplopende werkloosheid	26
Scheve inkomensverdeling	26
Tekorten op de gewone dienst	27
Oplopende schuldquote	28
Tekorten op de lopende rekening	29
Schade coronacrisis en herstel na 2020	29
Blijvend hoge overheidsschuld	30
Uitgavenbeheersing noodzakelijk	30
Gepast tijdsplan voor begrotingstekort	31
Uitgavenbeheersing	32
Beheersmaatregelen sociale fondsen	32
Hoge zorguitgaven	32
Verhogen van overheidsinkomsten	33
Hervormingen nodig voor structurele economische groei	33
Aanjagen van investeringen	33

Hoofdstuk 4: Houdbare overheidsfinanciën voor Aruba - een uitdagende reis 35

Voordelige uitgangspositie	35
Hoge staatsschuld en hoge personeelslasten in regionaal perspectief	35
Beperkte economische groei van 2001 tot 2019	36
Verbeterd saldo gewone dienst tussen 2015 en 2019	36
Groeiende schuldquote rond 2010	38
Snel stijgende rentelasten en vergoedingen voor publiek-private samenwerkingsprojecten	38
Voorgenomen maatregelen	39
Schuldgroei in 2020 en 2021	40
Voorspoedig herstel in 2021 en 2022	41
Blijvende tekorten	41
Instelling van CAft in 2015	43
Verbetering door toezicht	43
Late vaststelling begrotingen	43
Van de LAft naar de RAft	43
Op weg naar een stringent begrotingsbeleid	44
Ruimte voor uitgavenbeheersing	44
Renterisico	46
Dreiging van vergrijzing voor sociale zekerheid en zorg	46
Hervormingen	47
Schuldreductie en hervormingen: de weg naar duurzame groei en houdbare overheidsfinanciën	47

Hoofdstuk 5: Sint Maarten's Road to Sustainable Public Finances 49

Favorable starting position pre-Irma and pre-corona	49
Significant increase of government debt in regional perspective	49
Low tax revenues	50
Decline of the real minimum wage	50
Skewed income distribution	50
Mostly positive real economic growth	51
Current budget deficits between 2010 and 2019	51
Controlled government debt between 2010 and 2019	52
Increased government debt during the COVID-19 pandemic	53
Strong recovery	53
Opportunity for a favorable multi-annual budget	53
Improvements due to financial supervision	54
Importance of a timely budget	54
Balanced budget and surpluses possible	55
Strengthening and broadening tax base	55
Room for tax increases	55
Critical outlook for social security and healthcare funds	56
Public finance in times of rising energy prices	57
Financial management objectives	57
Conclusion: favorable financial opportunities	57

Verwijzingen 58



VOORWOORD

In een terugblik op tien jaar onafhankelijk financieel toezicht in Koninkrijksverband eind 2021 noemde Raymond Gradus toezicht 'geen wondermiddel', 'maar wel een belangrijke factor in het bereiken van gezonde duurzame overheidsfinanciën op de eilanden'. Diezelfde nuchtere degelijkheid klinkt door in de reflecties van de scheidend voorzitter die in deze publicatie bij elkaar zijn gebracht. Het is goed en waardevol dat zijn kennis en ervaring zo bewaard en beschikbaar blijven.

Als voorzitter van de Rijksministerraad (RMR) ben ik vooral betrokken bij het werk van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en het College Aruba financieel toezicht. Zo heeft de RMR zich in de coronaperiode regelmatig gebogen over de adviezen van de colleges op het gebied van financiële steun. Die adviezen zijn steeds positief-kritisch en glashelder. Positief gericht op duurzame en houdbare overheidsfinanciën in de landen, waar nodig kritisch over de voortgang van verschillende plannen, wensen en ideeën, maar ook duidelijk in de advisering over te nemen stappen.

Vele jaren lang was Raymond Gradus voorzitter van de verschillende toezichtcolleges. Hij vervulde die rol zakelijk en uitermate deskundig, maar tegelijkertijd met een groot en warm hart voor de eilanden. Als voorzitter van de RMR wil ik hem heel hartelijk danken voor zijn waardevolle en betrokken inzet voor het verbeteren van de overheidsfinanciën binnen ons Koninkrijk. Het is belangrijk dat we daaraan met elkaar blijven werken.

Mark Rutte

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

In februari 2017 belde Richard van Zwol, de toenmalige secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mij op met de vraag of ik wilde nadenken over het voorzitterschap van de Colleges financieel toezicht (Cft). Age Bakker, mijn voorganger, had aangegeven op 1 juli 2017 te willen stoppen. Van Zwol gaf aan dat de tijdsbesteding van deze nevenfunctie was te overzien: gedurende de week enkele activiteiten zoals het afhandelen van brieven en gedurende het jaar drie reizen naar ‘de West’ (de zogenoemde collegereizen). Enkele gesprekken later met Richard, Age en zijn collega’s, en na het sonderen bij de minister-presidenten van de landen in het Koninkrijk, stemde de Rijksministerraad (RMR) op 7 april 2017 in met mijn benoeming als voorzitter.

In juni 2017 nam ik deel aan de collegereis naar de Benedenwindse eilanden, die in het teken stond van het afscheid van Age. Het werd mij volstrekt duidelijk dat deze collegereizen met vele reisbewegingen, gesprekken met bestuurders en anderen, en persmomenten een intensieve en belangrijke aangelegenheid vormen. In de week voorafgaand aan de reis werd een barbecue ter kennismaking georganiseerd op een prachtig strand op Curaçao en was ik vooral bezig met inlezen in de vele dossiers die het financieel toezicht binnen het Koninkrijk kenmerken. Vanwege een voordracht op een wetenschappelijk congres kon ik de reis naar de Bovenwindse eilanden niet meemaken en werd daar op een later moment een kennismakingsreis voor mij georganiseerd.

Dit was in alle opzichten een bijzondere reis, omdat deze vooraf ging aan een van de meest verwoestende orkanen die ons Koninkrijk tot nu toe getroffen heeft. Veel stond in teken van de voorbereidingen daarop, de militaire bijstand landde op dezelfde dag dat ik vertrok vanuit Sint Maarten. Ik was onder de indruk van de vastberadenheid van dit deel van het Koninkrijk om deze enorme tegenslag te boven te komen, zij het dat de enorme impact van de orkaan Irma pas op de morgen van 7 september 2017 duidelijk werd. Voor het financieel toezicht was het duidelijk dat de begroting voor een aantal jaren uit het lood geslagen was en werd de zogenaamde artikel 25 procedure van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in gang gezet.¹ Er werd voor Sint Maarten door Nederland EUR 550 miljoen beschikbaar gesteld voor de wederopbouw van het eiland. Verder ging er EUR 67 miljoen naar de twee andere Bovenwindse eilanden, Sint Eustatius en Saba. Waar het herstel op Sint Eustatius en Saba voorspoedig verliep, was (en is) dit onvoldoende het geval op Sint Maarten. Het blijft teleurstellend dat zelfs vandaag de dag, ruim vijf jaar na de orkanen, de luchthaven nog amper is hersteld. Een onduidelijke governance-structuur tot in ieder geval 2021 en een weinig vruchtbare discussie over autonomie zijn daar debet aan.

Complexe bestuurlijke constellatie

Mijn eerste algemene constatering was en is dat de bestuurlijke constellatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk te ingewikkeld is. Sinds 2010 kent dit deel van Koninkrijk drie autonome landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en drie openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

¹ Artikel 25 biedt de mogelijkheid om bij een buitengewone gebeurtenis, zoals een natuurramp, van de centrale norm in artikel 15 lid 1 (‘evenwicht op de gewone dienst’) af te wijken. De LAft biedt in artikel 23 een vergelijkbare mogelijkheid.

Dit leidt tot een aanzienlijke rol voor de Nederlandse departementen, die iedere keer het wiel opnieuw lijken uit te vinden, versnipperd werken en weinig rekening houden met de lokale omstandigheden en behoeften. Op een ochtend trof ik in een hotel op Sint Eustatius vijf medewerkers aan van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die waren ingevlogen om met de beste bedoelingen het lokale afvalbeleid vorm te geven.

Een ingewikkelde discussie betreft het sociaal minimum. Als men dit in Caribisch Nederland naar het niveau van Europees Nederland wil tillen, zal dit ook consequenties hebben voor de economieën aldaar en voor migratiestromen. Nu Nederland het been aan het bijtrekken is ten aanzien van Caribisch Nederland, zien we in 2021 circa 3.000 migranten vertrekken vanuit Curaçao naar Bonaire. Ik pleit voor een meer integrale benadering van de vraagstukken, meer coördinatie vanuit het ministerie van BZK en het overhevelen van sommige taken naar Koninkrijksniveau. Dit alles in het belang van de bevolking aldaar.

In mijn introductiedossier van het Cft zaten verschillende memo's over de Rft en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES). Het Cft voert haar taken vooral uit op basis van deze twee wetten, die zijn gebaseerd op de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010 en de daarmee gepaard gaande schuldsanering. De Rft vormt ook het kader voor de afspraken tussen Nederland en Aruba zoals die zijn vastgelegd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft). Overigens is Aruba al sinds 1986 autonoom land binnen het Koninkrijk en bestaat er in Aruba pas sinds 2015 financieel toezicht. De totstandkoming van het financieel toezicht had dan ook de nodige voeten in de aarde en vooral de doortastende rol van de Gouverneur daarbij was bepalend.

Pleidooi voor een schuldquote gerelateerde norm

In verschillende lezingen die ik in de loop van de jaren heb gehouden en de artikelen die ik heb gepubliceerd, ben ik ingegaan op dit wettelijk kader en de werking daarvan. Voor het toezicht en een ordentelijk begrotingsproces vormt het wettelijk kader een belangrijk uitgangspunt en deze heeft onmiskenbaar zijn waarde bewezen.

Voor Caribisch Nederland is in juni 2019 een lezing 'Financieel beheer, Toezicht en Overheidsdeelnemingen' gehouden in Kralendijk te Bonaire. Deze lezing is opgenomen als intermezzo I voor hoofdstuk 2. Het financieel kader in de Wet FinBES is analoog aan de Gemeentewet 1992. Op dit moment loopt een evaluatie naar de Wet FinBES. Belangrijk is de constatering dat de drie openbare lichamen een verschillend ontwikkelingsniveau in de verbetering van het financieel beheer doormaken. Saba kent sinds 2014 een goedkeurende accountantsverklaring op haar jaarrekening. Bonaire heeft nog stevige uitdagingen om tot een dergelijke verklaring te komen. Sint Eustatius kent sinds februari 2018 een ander bestuurlijk regime met een andere rol voor het Cft. Overigens worden daar onmiskenbaar goede stappen gezet om tot een beter financieel beheer te komen.

In 2018 en begin 2019 werden samen met de universiteiten van de landen lezingen gegeven over de ins en outs van het financieel toezichtskader voor het Caribisch deel van het Koninkrijk.² Deze lezingen konden zonder uitzondering op veel belangstelling rekenen en waren ook nuttig om het financiële toezicht naar een hoger plan te tillen. Financieel toezicht komt neer op het beoordelen van de begroting en verantwoordingsinformatie aan de geldende normen tijdens het gehele begrotingsproces. Centraal voor Curaçao en Sint Maarten staat daarin de norm voor een sluitende begroting (op de gewone dienst) en de rentelastnorm. Voor Aruba wordt een overschotnorm voor de begroting van één procent van het bruto binnenlands product (bbp) gehanteerd.

² Dit was op 14 juni 2018 te Willemstad (samen met de Universiteit van Curaçao) met als titel 'It takes two to tango, but dancing lessons too'; op 22 oktober 2018 te Philipsburg (samen met de Universiteit van Sint Maarten) met als titel 'Working towards sustainable government finances'; en op 14 februari 2019 te Oranjestad (samen met de Universiteit van Aruba) met als titel 'Op weg naar houdbare overheidsfinanciën'.

Gezien de veel te hoge overheidsschuld van Aruba is dit nodig, omdat een overschot op de begroting de enige manier is om schuld af te lossen. Ik heb mogen ervaren dat deze centrale normen effectief zijn. Daarmee is uiteraard niet alles gezegd. In oktober 2020 heb ik voor een boek dat is samengesteld door Joop van den Berg en René Zwart met de veelzeggende titel 'Koninkrijk op Eieren' een artikel over de effectiviteit van het financieel toezicht geschreven. Dit artikel is opgenomen als hoofdstuk 2.

Anders ligt dit voor de rentelastnorm uit de Rft. De rentelastnorm³ is opgenomen met als doel een zekere begrenzing voor de schulden te hebben. Als gevolg van de lage rente sinds 2010 heeft de rentelastnorm echter nooit als goede rem gediend voor de ontwikkeling van de schulden van de landen. Daarom bepleit het Cft de introductie van een schuldquote gerelateerde norm in de Rft. In het voorstel voor Rijkswet Aruba financieel toezicht (RAft) is een dergelijke schuldquotenorm opgenomen in aanvulling op normen voor onder meer het financieringssaldo. Dit vormt een betere begrenzing voor de schuld van de landen. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) adviseert de eilandstaten in het Caribisch gebied zich te richten op een lange termijn schuldquote van 40 tot 50 procent van het bbp. Het belang van dit soort normen, ook voor economische groei, vormde het thema van een lezing op 21 oktober 2019 te Willemstad. Voor deze bundel heb ik als intermezzo II voor hoofdstuk 3 het gedeelte uit deze lezing over overheidsschuld en economische groei opgenomen. Een schuldquotenorm en handhaving daarvan is eveneens van belang omdat daarmee voorkomen wordt dat de schuld wordt doorgeschoven naar de volgende generatie.

De coronacrisis en majeure steun

Tijdens een collegereis in februari 2020 was de ijdele hoop in het Koninkrijk - overigens aan de beide kanten van oceaan - nog dat het coronavirus ons beperkt zou treffen. Medio maart werd een lockdown noodzakelijk. Vooral de impact voor het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat sterk afhankelijk is van toerisme, was onmiskenbaar groot. De begrotingen dienden fors bijgesteld te worden. Op 27 maart ging de RMR akkoord met toepassing van artikel 23 van de LAft en artikel 25 van de Rft en werd liquiditeitssteun voor de begrotingen mogelijk. Voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) werd in principe hetzelfde steunpakket uitgerold als in Europees Nederland. Een intensieve tijd met veel contacten over en weer, zij het via het internet, brak aan.

Driemaandelijks werd door het Cft een inschatting gemaakt van wat de noodzakelijke liquiditeitsbehoefte van Aruba, Curaçao en Sint Maarten was. De landen gaven ons maandelijks inzicht in de onderliggende liquiditeitsstromen. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat in de RMR van 9 april 2020 de eerste tranche liquiditeitssteun vastgesteld kon worden en spoedig daarna kon worden uitgekeerd door Nederland (in de vorm van een renteloze lening). Ambtenaren en onderwijzers konden doorbetaald worden en loonsteun was mogelijk voor onder andere de getroffen horecasector en haar werknemers. Het Cft boog zich ook over de controle van de loonsteun.⁴ In totaal is AWG 915 miljoen, ANG 911 miljoen en ANG 316 miljoen aan liquiditeitssteun tijdens corona verstrekt aan respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Mede hierdoor was het herstel uit de coronacrisis voorspoediger dan we oorspronkelijk dachten.

De eerste tranche liquiditeitssteun werd verstrekt zonder voorwaarden. Daarna stelde Nederland bij iedere tranche steun voorwaarden, die het nodige teweegbrachten. Meestal ging het om hervormingen, waar al jaren discussie over was maar waarvan de implementatie uitbleef. Bij Sint Maarten werd een verhoging van

³ De rentelastnorm bepaalt dat de jaarlijkse uitgaven aan rente door de collectieve sector van een land als geheel niet meer mogen bedragen dan vijf procent van de over drie voorafgaande jaren gemiddeld gerealiseerde inkomsten van de collectieve sector. Op deze wijze hebben de landen alle belang bij de beheersing van de rentelasten in de eigen collectieve sector.

⁴ Over een vergelijking van de controle van de loonsteun tussen Nederland en Curaçao heb ik samen met oud-medewerker Sem Klein een artikel geschreven. De conclusie was dat Nederland op dit gebied nog veel kan leren van Curaçao (zie Gradus en Klein, 2022).

de pensioengerechtigde leeftijd van 62 naar 65 jaar, waarover al jaren discussie was, nu eindelijk in 2020 geaccepteerd. Dit brengt mij wel bij de vraag of we de artikel 23 en artikel 25 uitzondering niet eerder hadden kunnen beëindigen. Vooral in Aruba had het herstel uit de coronacrisis beter gebruikt kunnen worden om de overheidsschuld af te bouwen.

De weg naar houdbare overheidsfinanciën

De laatste drie hoofdstukken van dit boek gaan over schuldhoudbaarheid in Aruba, Curaçao en Sint Maarten en hebben niet toevallig de zelfde opbouw.⁵ Ik begin met de constatering dat het inkomen per hoofd van de bevolking van de drie landen net voor de coronacrisis relatief hoog is ten opzichte van andere landen in het Caribisch gebied en dat de economische groei sinds begin van deze eeuw (in verschillende gradaties) stopt. De schuldquota zijn eind 2022 hoog met 95 procent van het bbp voor Aruba, 83 procent voor Curaçao en 54 procent voor Sint Maarten en dienen in een verantwoord tempo te worden teruggebracht naar een aanvaardbaar niveau. Ook wordt er geconstateerd dat er een fors houdbaarheidsprobleem is bij de zorg en sociale zekerheid als rekening wordt gehouden met de vergrijzing. Deze problemen waren er al lang voor de coronacrisis; de coronacrisis heeft ze geaccentueerd en de noodzaak tot hervormingen verder benadrukt.

In Curaçao hield ik in 2021 een voordracht over dit onderwerp net nadat het kabinet Pisas II was aangetreden. Daarin refereerde ik aan het rapport *Schuld of toekomst* van de commissie Van Lennep (Tripartiete commissie Schuldenproblematiek, 1996). Ook in een visie van de Curaçaose coalitiepartijen over het te vormen kabinet werd aan dit rapport gerefereerd. De Nederlandse Antillen werden vóór 1996, net als nu, geconfronteerd met een olopende schuld, een begroting die uit het lood was geslagen en achterblijvende productiviteit. De commissie Van Lennep gaf aan dat naast het begrotingsbeleid het bredere economische beleid centraal dient te staan. Verder adviseerde de commissie Van Lennep dat het begrotingsbeleid gericht moet zijn op stabilisatie van de overheidsschuld. Dit betekende dat de Nederlandse Antillen zo snel als mogelijk een begrotingsevenwicht moest creëren. Van Lennep was daarmee strikter dan de Rft, omdat overschotten op de gewone dienst noodzakelijk zijn om kapitaaluitgaven te financieren.

Een achteloze lezer zou kunnen opmerken dat dit niks nieuws onder zon is, maar niets is minder waar. Zo is het publieke debat over de overheidsfinanciën in het Caribisch deel van het Koninkrijk sinds 2010 fors geïntensiveerd. Het publieke bewustzijn is aanzienlijk groter en er zijn openbare uitvoeringsrapportages, die driftig worden gelezen en becommentarieerd. Begrotingsevenwicht was ook in mijn periode broos en corona gooide vanaf 2020 roet in het eten. Toch zien we al in 2022 dat er door sommige landen stappen zijn gezet naar begrotingsherstel en ik zie een ferm commitment bij verantwoordelijke bestuurders om het belastingstelsel en de -inning te verbeteren. Ook grote ondoelmatigheden zoals de overconsumptie van zelfzorgmiddelen in de gezondheidszorg lijken nu te worden aangepakt.

Echter, om tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën te komen is het van fundamenteel belang dat alle drie de landen hervormingen doorvoeren. Investerings zijn daarbij essentieel en positief is dat de concept RAft ook voor Aruba deze mogelijkheid bevat. De landen en Nederland zijn Landspakketten overeengekomen waarin de noodzakelijke hervormingen verbonden aan specifieke thema's zijn opgenomen. In het Regeerakkoord van Rutte IV 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' zijn behartigenswaardige zaken opgenomen over de ontwikkelingsfunctie in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de bereidheid vanuit Nederland om dit te faciliteren. Het is nu zaak dat het Landpakket op de juiste manier wordt verwerkt en dat de voorgenomen hervormingen worden uitgevoerd: nu is het moment om aan de slag te gaan met de uitvoering

⁵ Omdat de hoofdstukken zijn gebaseerd op voordrachten in de landen in 2021 en 2022, is het hoofdstuk over Sint Maarten in het Engels. Deze lezingen zijn op onderdelen geactualiseerd.



van noodzakelijke hervormingen. Dit ook om het hoge niveau van publieke voorzieningen ook voor de volgende generatie inwoners in het Caribisch deel van het Koninkrijk te kunnen behouden en te verbeteren. Het was een voorrecht om daar als voorzitter een steentje aan te mogen bijdragen.

Dankwoord

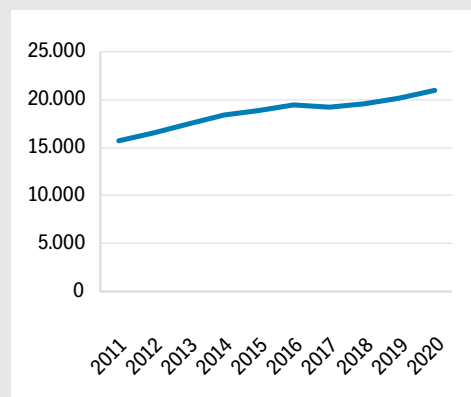
Graag een woord van dank aan velen, waar ik als voorzitter van het Cft de afgelopen jaren mee heb mogen samenwerken. Zonder hun hulp was het volbrengen van deze taak niet mogelijk geweest. De samenwerking met de ministers van Financiën van Curaçao (Kenneth Gijsbertha, Javier Sylvania), van Aruba (Angel Bermudez, Xiomara Maduro) en Sint Maarten (Perry Geerlings, Ardwell Irion) heb ik altijd als constructief en professioneel ervaren. Ik dank de Nederlandse leden van het Cft, Sybilla Dekker, Henk Kamp en Hans Hoogervorst, met wie ik intensief hebben samengewerkt ook omdat zij in alle drie de colleges zitting hadden; het lid van het Cft op voordracht van Curaçao, Gregory Damoen, die ongeveer gelijk met mij aantrad; de leden van het CAft op voordracht van Aruba, Robert Croes en Hellen van der Wal, de leden van het Cft op voordracht van Sint Maarten, Maria van der Sluijs-Plantz, Russell Voges en Julisa Frans; en de leden op voordracht van de BES-eilanden, Herbert Domacassé en Glenn Thodé.

Ook het deskundige en betrokken secretariaat onder leiding van Manus Twisk, Robert de Rooter (a.i.), Koert van Buijen (a.i.) en Ray Thuis wil ik bedanken. De vele contacten en de enorme stroom aan stukken en brieven cumulerend in de zogenoemde weekendpost en die deskundig verzameld en verzonden zijn door Caroline Jansen, die ondersteuning biedt aan het Cft in Nederland, zal huize Gradus-de Koning zeker gaan missen. De wettelijke termijnen vormden daarbij een heilig uitgangspunt en ik zal niet ontkennen dat onze brieven soms puntig en scherp van toon waren zoals dit een toezichthouder betaamt. Toen de net aangetreden minister-president Pisas mij daarop aansprak tijdens een genoeglijke kennismaking in Zuikertuintje, en hij een lans brak voor brieven met meer complimenten, vertelde ik hem dat ik tot nu toe slechts één liefdesbrief heb geschreven en dat ik nog steeds met dezelfde vrouw getrouwd ben. Het getuigt van een oprecht compliment voor hem dat hij in alle gesprekken die ik daarna met hem voerde met een glimlach op deze kwinkslag bleef terugkomen.

Intermezzo I - Financieel beheer, toezicht en overheidsdeelnemingen⁶

Bonaire maakte sinds de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010 een stormachtige ontwikkeling door met gunstige economische prestaties. De bevolking groeide van een kleine 16.000 in 2011 naar een kleine 22.000 in 2021, wat bijdroeg aan de groei van het economie: het reële bbp groeide stevig met gemiddeld een kleine 3 procent per jaar; Bonaire is daarmee één van de frontrunners van de Caribische regio. De werkloosheid daalde in dezelfde periode naar 4,6 procent van de beroepsbevolking, wat in de buurt komt van een natuurlijke evenwichtswerkloosheid.

Figuur 01. Ontwikkeling bevolking Bonaire, 2011-2020



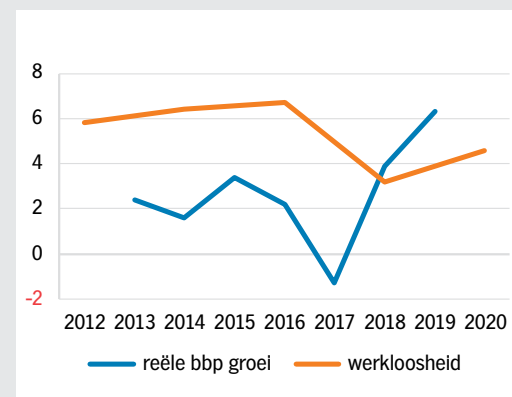
Bron: CBS Nederland.

De groeiprestaties van Saba en Sint Eustatius waren minder gunstig, mede vanwege de impact van de orkanen Irma en Maria. Na een bescheiden groei van het reële bbp van 1,2 procent in 2015, laat Saba sinds 2016 een reeks van negatieve groeicijfers zien. De reële economie Sint Eustatius kromp sinds 2018 (CBS Nederland).

De vele investeringen door de Rijksoverheid in de verbetering van de publieke voorzieningen van de BES-eilanden hebben onmiskenbaar bijgedragen aan deze gunstige economische prestaties. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat er nog veel armoede en achterstanden zijn op Bonaire, en overigens ook op Sint Eustatius en Saba, en dat ook de komende jaren er nog veel werk aan de winkel is. Dat geldt ook voor het financiële beleid en het financiële beheer van Bonaire.

Sinds 2010 geldt in Caribisch Nederland de Wet FinBES. Het financieel kader van deze wet is analoog aan de Nederlandse Financiële-verhoudingswet. Anders echter dan gemeenten in Europees Nederland, waar de provincies verantwoordelijk zijn voor het financieel toezicht, kennen de openbare lichamen in Caribisch Nederland een eigen financieel toezichthouder: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES). Het Cft BES is naast toezichthouder, ook adviseur voor deze drie Caribische gemeenten en voor het ministerie van BZK. Het toezicht is gericht op de beheersing van het begrotingsproces en op het financieel beheer.

Figuur 02. Reële bbp-groei en werkloosheid, 2012-2020



Bron: CBS Nederland.

Het begrotingsproces en het financieel beheer van Bonaire zijn nog niet op orde en de verbeteringen gaan langzaam. Sinds 2018 worden de begrotingen meestal tijdig ingediend, maar het is Bonaire sinds 2010 nog niet gelukt een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen bij de jaarrekening. Dat geldt evenzo voor Sint Eustatius. Alleen Saba lukt het wel degelijk om al sinds 2014 een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening te krijgen.

Het financieel beheer kent vele facetten; één daarvan is de wijze waarop de BES-eilanden omgaan met de overheidsvennootschappen. Deze vennootschappen voeren belangrijke publieke taken uit, zoals op het gebied van elektriciteit, water, telecommunicatie en luchttransport, en het is essentieel dat de overheidsbedrijven deze taken doelmatig uitvoeren. Niet alleen voor de bedrijven en burgers van de BES-eilanden, maar ook voor de openbare lichamen omdat er een directe relatie bestaat met de begroting. De Wet FinBES bevat dan ook specifieke bepalingen ten aanzien van de overheidsdeelnemingen en het toezicht daarop.

Het functioneren van overheidsbedrijven - en de doelmatigheid waarmee zij hun publieke taken uitvoeren - wordt in belangrijke mate bepaald door het samenspel van het ondernemingsbestuur (de Raad van Bestuur (RvB), de Raad van Commissarissen (RvC) en de aandeelhouder van de verschillende vennootschappen). In dat samenspel is van belang dat er een deugdelijke structuur is voor de corporate governance die recht doet aan de rollen van, en de verhoudingen tussen, de RvB, de RvC en de aandeelhouders, en waarin stakeholdersbelangen expliciet zijn geadresseerd. Onderdeel van een deugdelijke corporate governance structuur zou het dividendbeleid moeten zijn, dat recht doet aan het aandeelhoudersbelang van het openbaar lichaam, en dat helderheid verschaft aan stakeholders onder welke voorwaarden en op basis van welke parameters dividend wordt uitgekeerd.

Adequate corporate governance is niet alleen essentieel voor het functioneren van de overheidsentiteiten. Er zijn ook directe positieve effecten voor burgers en bedrijven op de BES-eilanden. Het draagt bij aan een transparante publieke sector die oog heeft voor, en rekening houdt met, de belangen van stakeholders en het draagt bij aan betere (publieke) dienstverlening tegen lagere kosten voor burgers en bedrijven.

Bonaire kent sinds 2009 een Code Corporate Governance. Deze Code, die grotendeels gebaseerd is op de Nederlandse Code Corporate Governance voor beursgenoteerde bedrijven, is aan vervanging toe. Er is behoefte aan een nieuwe, handzame, uitvoerbare en op de context van Bonaire toegesneden code. Een nieuwe, functionele Code Corporate Governance zal bijdragen aan het versterken van het systeem van checks and balances. Sint Eustatius en Saba hebben sinds 2012 en 2013 een eigen Code Corporate Governance.

Maar met een nieuwe Code alleen zijn we er nog niet. Het openbaar lichaam zal tevens moeten zorgen voor een volledige bezetting van de RvC's en van de RvB's van de overheidsvennootschappen, iets waar de afgelopen jaren vaak geen sprake van was. Daardoor zijn strategische investeringen soms uitgebleven, was er onvoldoende toezicht op het reilen en zeilen van de overheidsbedrijven, en heeft het openbaar lichaam niet goed invulling kunnen geven aan zijn aandeelhoudersrol. Het is belangrijk dat de BES-eilanden en in het bijzonder Bonaire hier meer aandacht aan gaat besteden. Dat is in het belang van de overheidsbedrijven zelf, draagt bij aan beter financieel beheer en het beheersen van risico's en leidt tot betere en betaalbare dienstverlening.

⁶ Dit intermezzo is gebaseerd op de lezing 'Financieel beheer, toezicht en overheidsdeelnemingen' gehouden op 20 juni 2019 op Bonaire.

HOOFDSTUK 2

IS HET FINANCIËEL TOEZICHT VOLDOENDE EFFECTIEF?⁷

De verleiding is groot om een verhandeling over de coronacrisis en het financieel toezicht te maken. De financiële en maatschappelijke gevolgen van deze crisis zijn ontegenzeggelijk groot en over de wijze waarop daarmee omgegaan moet worden, ook op het moment dat ik dit stuk schrijf, lopen de emoties hoog op. Daarom is het van belang om juist nu (redactie: voorjaar 2020) een bredere periode te beschouwen en te beginnen met de ontstaansgeschiedenis van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES).

Overname van de schuld van de Nederlandse Antillen

Het land de Nederlandse Antillen had in 2010 een onhoudbare schuldquote (82 procent van het bbp) en de landen Curaçao en Sint Maarten en ook de openbare lichamen (soms aangeduid als bijzondere gemeenten) Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden met een schone lei ('gezonde startpositie') beginnen. Daar hoorde bij dat ter voorkoming van nieuwe financiële problemen afspraken werden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid en het op orde brengen van het financieel beheer. Deze afspraken hebben geleid tot de Rft en de Wet FinBES. De Colleges financieel toezicht werden opgericht die daarop toe moesten zien, eerst in de aanloop tot '10-10-10' en daarna vanaf '10-10-10'; de datum waarop circa 70 procent van de schuld van de Nederlandse Antillen voor een bedrag van ANG 3,4 miljard door Nederland werd overgenomen. Daarnaast nam Nederland voor ANG 0,4 miljard aan betalingsachterstanden over. De restschuld aan Nederland is vervolgens omgezet in obligatieleningen aan Curaçao en Sint Maarten volgens onderstaande tabel.

Tabel 01. Overzicht obligatieleningen van Curaçao en Sint Maarten na 10 oktober 2010 als gevolg van schuldsanering

	Schuldtitlel	Rente	Start	Afloop	Valuta	Hoofdsom
Curaçao	Obligatielening 10 jaar	2,50%	2010	2020	ANG	100.000.000
	Obligatielening 15 jaar	2,75%	2010	2025	ANG	140.000.000
	Obligatielening 20 jaar	2,88%	2010	2030	ANG	370.000.000
	Obligatielening 25 jaar	3,00%	2010	2035	ANG	475.000.000
	Obligatielening 30 jaar	3,13%	2010	2040	ANG	582.391.000
Sint Maarten	Obligatielening 10 jaar	2,50%	2010	2020	ANG	50.000.000
	Obligatielening 15 jaar	2,63%	2010	2025	ANG	73.500.000
	Obligatielening 20 jaar	2,75%	2010	2030	ANG	78.571.000
	Obligatielening 25 jaar	2,88%	2010	2035	ANG	50.000.000
	Obligatielening 30 jaar	3,00%	2010	2040	ANG	50.000.000

Bron: Uitvoeringsrapportages Curaçao en Sint Maarten.

⁷ Dit hoofdstuk is gebaseerd op mijn bijdrage in het boek 'Koninkrijk op eieren' (Gradus, 2020). Dit boek kwam uit op 10 oktober 2020, dus tien jaar na de staatkundige hervormingen van oktober 2010.

Opvallend is dat deze leningen de vorm hebben van een bulletlening (aflossing van de hoofdsom op einddatum) en niet van een sinking bond (geleidelijke aflossing). Daardoor wordt de aflossing niet gespreid en loopt men het risico dat deze leningen, en de aflossing daarvan, uit het vizier raken.⁸

Vormgeven van het Cft

Vol goede moed gingen de toenmalige colleges met Hans Weitenberg als voorzitter en Ray Thuis, ook de huidige secretaris, aan de slag om dit toezicht verder handen en voeten te geven. De onafhankelijkheid van de colleges was en is daarbij uitgangspunt. Naast de voorzitter die namens het Koninkrijk wordt aangesteld, worden er leden zonder last en ruggenspraak benoemd op voordracht van de onder toezicht gestelde entiteiten en een lid namens Nederland. Treurig was het overlijden van Hans Weitenberg op 9 september 2011 en mooi was de aanhef op zijn overlijdenskaart: "Een echte Fries met een warm hart voor de Antillen". Age Bakker was zijn opvolger en ik mocht op 1 juli 2017 het stokje van hem overnemen. De secretarispost werd ingevuld door Geert Bergsma (2009-2011), Kees van Nieuwamerongen (2011-2015), Manus Twisk (2015-2019) en Ray Thuis (2019-heden).

Financieel toezicht komt in essentie neer op het beoordelen van de begroting en verantwoordingsinformatie aan de volgens de wet geldende normen tijdens het gehele begrotingsproces. Het Cft als toezichthouder ziet daarbij twee rollen voor zich weggelegd: ruthless truth teller en trusted advisor. Bij de eerste rol gaat het om de constatering of het land zich aan de normen heeft gehouden; bij de tweede om advisering over hoe aan de normen kan worden voldaan. In alle gevallen zal het land zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om aan de gestelde normen te voldoen. Het Cft zou zich niet moeten begeven in een beleidsmatige beoordeling van de begroting.

Uitdagende budgettaire normen

Centraal voor Curaçao en Sint Maarten staan de normen in artikel 15, lid 1 van de Rft voor een sluitende begroting en de rentelastnorm. Belangrijk daarbij is het uitgangspunt dat de lasten op de gewone dienst minimaal gedekt worden door de baten. In onderstaande tabel is voor Curaçao en Sint Maarten het verloop van het saldo van de gewone dienst tussen 2010 en 2019 weergegeven.

Tabel 02. Saldo Gewone Dienst (miljoen ANG), Curaçao en Sint Maarten, 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Curaçao	-51,2	-166,3	-73,1	120,9	42,4	12,4	15,9	-116,8	-58,5	-44,3
Sint Maarten	-11,1	-5,1	16,6	0,6	-20,6	-9,1	-8,4	-161,2	-121,2	-20,0

Bron: (concept) jaarrekeningen Curaçao en Sint Maarten.

De constatering is dat het de afgelopen jaren moeilijk is gebleken om aan deze centrale norm te voldoen. Daar kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Zo bestaat in artikel 25 van de Rft de mogelijkheid voor de Rijksministerraad (RMR) om de landen toestemming te geven om in uitzonderlijke gevallen af te mogen wijken van de normen in artikel 15 van deze wet. Tot nu toe is dat tweemaal gebeurd. Zo waren in 2017 de orkanen Irma en Maria reden om artikel 25 van de Rft toe te passen voor Sint Maarten. In 2020, 2021 en 2022 geldt dit ook voor de coronacrisis voor zowel Curaçao als Sint Maarten. De rentelastnorm is de afgelopen jaren niet overschreden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de rente, waarmee Nederland conform het bepaalde in artikel 16 van de Rft inschrijft, zeer laag was en in 2020 en 2011 zelfs bijna nul

⁸ Dit bleek het geval in 2020. Deze leningen zijn in 2020 voor beide landen omgezet in sinking bonds met een eerste aflossing in 2023 en de laatste aflossing in 2035, met dien verstande dat Curaçao voor ANG 18 miljoen heeft afgelost op de hoofdsom.



procent. Om die reden pleit het Cft er al langere tijd voor dat de rentelastnorm wordt aangevuld met een schuldquotenorm. Een dergelijke norm zal er ook toe leiden dat leningen, ook voor kapitaalsinvesteringen, de vorm krijgen van een sinking bond.

Groeiende bewustwording

Tien jaar na de inwerkingtreding van de Rft kan worden vastgesteld dat de introductie van het financieel toezicht een aantal belangrijke positieve veranderingen met zich mee heeft gebracht. Zo worden sinds de introductie van het toezicht periodiek (per kwartaal) uitvoeringsrapportages aangeboden aan de Staten van de landen en worden de jaarrekeningen opgemaakt. Ook wordt de landen gevraagd om bij het maken van de beleidskeuzes meer naar de financiële en budgettaire realiteit te kijken. De landen laten een groeiende bewustwording zien ten aanzien van het belang van een ordentelijk begrotingsproces en financieel beheer. Het publicatiebeleid van het Cft, waarbij transparantie het leidend beginsel is, draagt bij aan deze bewustwording en heeft de maatschappelijke discussie over overheidsfinanciën onmiskenbaar een impuls gegeven. Bijna dagelijks wordt in lokale media uit adviezen van het Cft geciteerd.

Maar we zijn er nog niet. Zo heeft het financieel beheer nog niet het vereiste niveau bereikt. Een goed financieel beheer is een noodzakelijke voorwaarde voor een ordentelijk begrotingsproces. Het toezicht op de voortgang van het financieel beheer vormt ook een expliciet onderdeel van de taakomschrijving van het Cft; het is echter geen zelfstandige norm. Het Cft kan de RMR dan ook geen aanwijzing adviseren ten aanzien van het financieel beheer. Gezien het grote belang van een ordentelijk financieel beheer zou de introductie van normen op dit punt, en een precisering van afspraken die toezien op onderwerpen van financieel beheer, zeker kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht.

Aanwijzing als ultimum remedium

De aanwijzing kan alleen zien op het in overeenstemming brengen van de begroting met de normen in artikel 15 van de Rft. Op basis van artikel 13 van de Rft kan het Cft de RMR adviseren deze aanwijzing aan de besturen van de landen te geven. Het instrument van de aanwijzing is een ultimum remedium, en vraagt



terughoudendheid in toepassing. Sinds 2010 is dit in het kader van de Rft drie keer aan de orde geweest: in 2012 voor Curaçao, in 2015 voor Sint Maarten en in 2019 opnieuw voor Curaçao. Deze momenten werden voorafgegaan door jaren dat de begroting niet in evenwicht was.

Een aanwijzing wordt gegeven bij Koninklijk Besluit, waartegen Kroonberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State. In de wet is het geven van een aanwijzing met veel zorgvuldigheidsvereisten omgeven. Een andere sanctie is er niet; de aanwijzing is meteen het zwaarste middel dat kan worden ingezet.

De gedachte achter deze constructie is een logische. De landen zijn immers autonoom binnen het Koninkrijk en zelf verantwoordelijk voor het op orde krijgen van hun overheidsfinanciën. Dit sluit de mogelijkheid van uitbreiding van het beschikbare sanctiepalet echter niet uit. Zo kan gedacht worden aan de introductie van een mildere bestuurlijke aanwijzing bij het niet nakomen van de informatieplicht. Ook zou bij een stelselmatig niet nakomen van de wettelijke normen, informatieplicht of bij het niet tijdig opvolgen van een aanwijzing, een verscherping van de voorwaarden bij leningen kunnen worden geïntroduceerd (bijvoorbeeld een risico-opslag op de rente). Op dit moment is de enige sanctie die geldt bij het niet of onvoldoende naleven van de aanwijzing, dat negatief wordt geadviseerd op een verzoek om te mogen lenen op basis van de Rft.

Onzekere toekomst voor de overheidsfinanciën

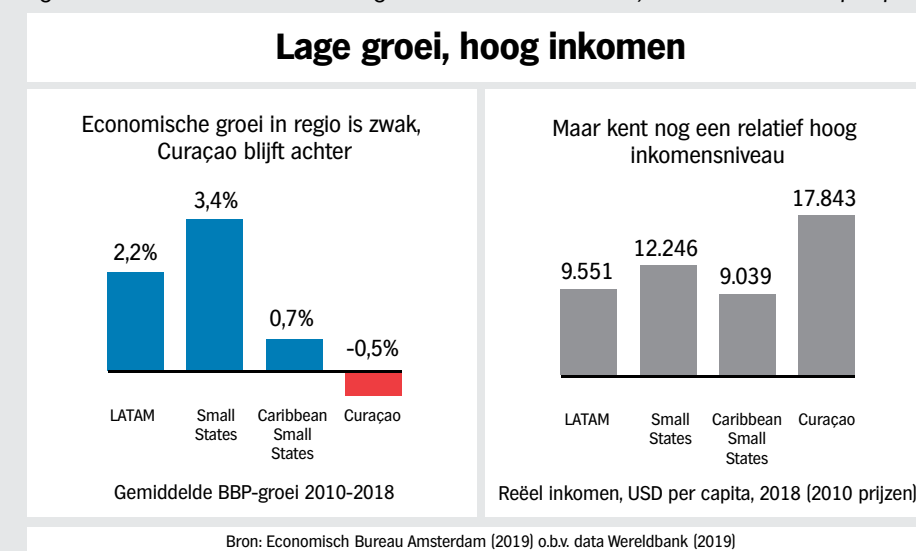
Het beperkte instrumentarium van het Cft roept de vraag op of het Cft wel toegerust is om zijn taak bevredigend te vervullen. Er zijn dan wel belangrijke stappen ter verbetering van de financiële huishouding gezet, maar aan de voorwaarden om te komen tot beëindiging van het toezicht op grond van de Rft is geenszins voldaan. Dit was ten tijde van de evaluatie van de Rft in 2022 niet anders. Deze constatering leidt tot de vraag of het toezicht, zoals dat de afgelopen jaren op basis van de Rft heeft plaats gevonden, voldoende effectief is geweest. Effectiviteit van het toezicht is van vele factoren afhankelijk, waaronder het voor het Cft beschikbare instrumentarium.

Andere factoren die de effectiviteit van het toezicht beïnvloeden zijn bijvoorbeeld het structureel gebrek aan personele capaciteit in de landen met als gevolg een gebrek aan bestuurlijke slagkracht en uitvoeringscapaciteit, de vele bestuurswisselingen en het uitblijven van economische groei. Dat laatste baart in het bijzonder voor Curaçao zorgen. De reële economie is vanaf 2010 tot en met 2019 met 9 procent gekrompen. Reeds jaren benadrukken het IMF, het Cft en anderen dat de inflexibele arbeidsmarkt, het ongunstige ondernemersklimaat, de hoge cost of doing business belemmeringen vormen voor economische groei en dat hervormingen op deze terreinen noodzakelijk zijn. Het is essentieel om de implementatie van deze hervormingen, en ordentelijk begrotingsbeleid en financieel beheer, voortvarend ter hand te nemen teneinde de post-corona economieën van Curaçao en Sint Maarten veerkrachtiger en weerbaarder te maken. Vanuit mijn verantwoordelijkheid heb ik getracht daar een steentje aan bij te dragen.

Intermezzo II - Schuld en Groei⁹

Hoewel het welvaartsniveau - gemeten in bbp per hoofd van de bevolking - van Curaçao relatief hoog is in vergelijking met de regio en met andere kleine (eiland)economieën, blijft de economische groei in het decennium voor de coronacrisis juist achter. Maar ook de economische prestaties van andere landen in de Caribische regio zijn zwak; er wordt ook wel gesproken van een silent crisis die zich tussen 2010 en 2019 in de regio heeft voltrokken.

Figuur 03. Pre-corona economische groei en inkomen van Curaçao in internationaal perspectief



Bron: Wereldbank.

Teneinde uit deze silent crisis te komen, adviseert het IMF Caribische landen om, naast commitment aan een brede groei- en hervormingsstrategie, de overheidsschulden terug te brengen. De huidige niveaus van de overheidsschulden zetten een rem op de economische groei van Caribische landen, aldus het IMF. Alvorens in te gaan op de relatie tussen schuld en economische groei, is eerst een aantal opmerkingen over het groeipotentieel van Curaçao op zijn plaats. Met respectievelijk 14 procent werkloosheid en 32 procent

⁹ Dit intermezzo is gebaseerd op de lezing 'Financieel toezicht en economische groei', gehouden op 21 oktober 2019 op Curaçao.

jeugdwerkloosheid in 2018 was al voor de coronacrisis een veel te groot deel van het arbeidspotentieel van Curaçao onbenut, met ernstige sociale en maatschappelijke problemen tot gevolg. Er was het afgelopen decennium op de Curaçaose arbeidsmarkt sprake van een groeiende groep outsiders (met name jongeren) ten opzichte van insiders. Een sociaal en economisch uiterst onwenselijke situatie. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, vakbonden en de regering om hier verandering in aan te brengen, waarbij deelbelangen ondergeschikt worden gemaakt aan het collectieve belang.

De relatie tussen overheidsschuld en economische groei is misschien wel het meest bediscussieerde onderwerp onder economen. En van alle tijden. We hebben deze discussie in de jaren van de financiële crisis ook in Nederland gehad waarbij de vraag centraal stond of Nederland er goed aan deed om in de crisisjaren de hand op de knip te houden. We weten natuurlijk niet hoe het was gelopen als de Nederlandse regering het anders had gedaan, maar wat we wel zeker weten is dat Nederland financieel gezien sterk uit de crisis is gekomen met flinke overschotten en een gezonde buffer voor toekomstige recessies.

Waar onder economen wel consensus over bestaat is dat de overheid - in meer of mindere mate - conjunctuurcycli kan dempen met automatische stabilisatoren en met begrotingsbeleid. En dat een te hoge schuld altijd slecht is voor economische groei. Ook leert de economische theorie dat begrotingsbeleid effectief kan zijn in kleine, open economieën met vaste wisselkoersen. Tot slot leren we uit diverse rapporten dat de relatie tussen schuld en groei voor kleine eilandoeconomieën in het Caribisch gebied specifiek moet worden gezien vanwege inherente kwetsbaarheden.

Dit alles betekent dat begrotingsbeleid wel degelijk ingezet kan worden om economische stabiliteit te realiseren, maar dat dit dient te gebeuren binnen de 'juiste' marges zodat voorkomen wordt dat schuldopbouw een rem zet op economische groei. En misschien nog wel belangrijker: met begrotingsbeleid kan hooguit een tijdelijke impuls worden gegeven aan de economie, terwijl we hebben gezien dat de economische groei van Curaçao structureel achterblijft en dit structurele oorzaken kent. Een structureel hoger groeipad kan derhalve alleen gerealiseerd worden als de belemmeringen daarvoor worden weggenomen met structurele hervormingen. Een groot risico is dat met begrotingsbeleid de economie tijdelijk wordt gestimuleerd, het uitblijven van structurele maatregelen daarmee wordt gemaskeerd en problemen in verergerde mate worden doorgeschoven naar de toekomst. Het is goed om te zien dat met de eerdere Groeistrategie van Curaçao, en nu met het Landspakket, men deze heilloze weg niet wenst in te slaan, en juist kiest voor structurele hervormingen.

Wanneer zet overheidsschuld een rem op economische groei? Wanneer niet? En waarom? Overheidsschuld kan wel degelijk een positief effect hebben op groei. Dit is het geval als:

- bestedingen die met schuld worden gefinancierd, worden aangewend voor productieve (publieke) investeringen, zoals in onderwijs en infrastructuur;
- de overheidsschuld binnen dusdanige marges blijft dat bedrijven en investeerders zekerheid hebben over toekomstig beleid. Een te hoge schuld geeft onzekerheid over toekomstige maatregelen, zoals belastingverhoging en bezuinigingen;
- de rentelasten beperkt blijven.

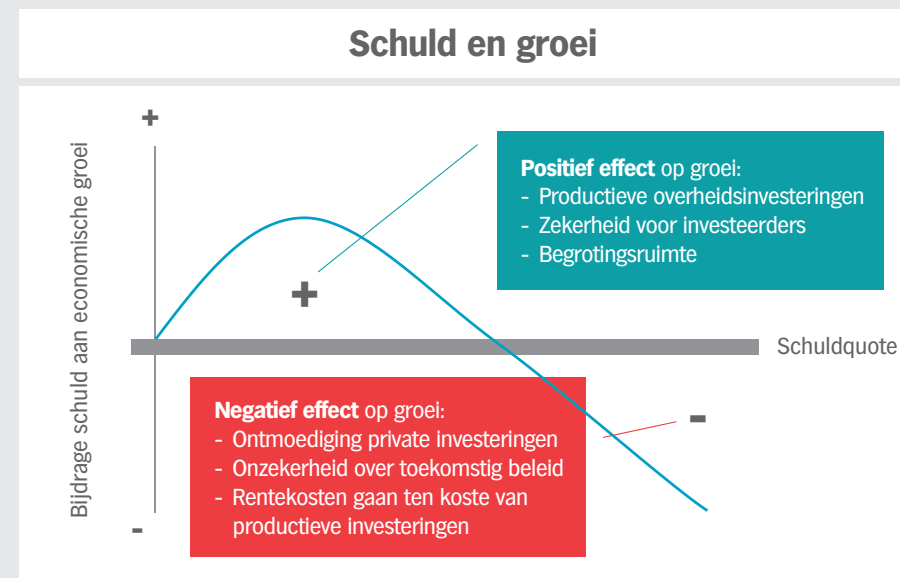
Wanneer de overheidsschuld te hoog wordt, dan zet het een rem op economische groei vanwege:

- verdringing en ontmoediging van rendabele private investeringen;
- hoge onzekerheid over toekomstig beleid wat bedrijven en investeerders afschrikt;
- hoge rentekosten die ten koste gaan van rendabele, publieke investeringen en bestedingen.

Waar ligt nu dat omslagpunt of die threshold vanaf waar schuld een rem zet op economische groei?

Empirisch onderzoek levert voor Caribische kleine eilandoeconomieën specifieke informatie over wenselijke en onwenselijke schuldquotes (Greenidge et al., 2012). Bovendien werkt een vaste streefwaarde voor de schuldquote disciplinerend voor de overheid zelf en fungeert het als een vertrouwenwekkend signaal aan burgers, bedrijven en investeerders dat er sprake is van financiële discipline en commitment. Zekerheid over beleid stimuleert bedrijven en investeerders. Onzekerheid over de toekomst schrikt af.

Figuur 04. Effecten van overheidsschuld op economische groei



Het onderzoek waaraan gerefereerd wordt stelt dat: "The results indicated that debt contributes positively to growth when it is below 30 percent of GDP but becomes a main concern for output beyond 55 percent of GDP. Moreover, between 30 and 55 percent of GDP the marginal impact of debt diminishes, where the contribution to growth from each additional increase in the debt-to-GDP ratio decreases up to the 55 percent threshold, and then turns negative" (p. 18). Zoals we weten lag de schuldquote van Curaçao voor de coronacrisis rond de grenswaarde van 55 procent, maar weten we ook dat deze als gevolg van de coronacrisis opliep naar bijna 90 procent in 2021. De overheidsschuld kan daarmee een rem zetten op de economische groei van Curaçao en het is zaak de schuld in verantwoord tempo terug te brengen.

In het reduceren van schuldquotes adviseert het IMF om het accent te leggen op: uitgavenverlaging, belastinghervorming, verhoging van de efficiëntie van de publieke sector, structurele economische hervormingen, en gebruik te maken van een long term debt anchor of schuldquotenorm voor houdbare overheidsfinanciën. Dit alles sluit aan bij wat het Cft reeds lange tijd adviseert, niet alleen aan Curaçao, maar ook aan Aruba en Sint Maarten.



HOOFDSTUK 3

FINANCIËEL-ECONOMISCHE SITUATIE VAN CURAÇAO VOOR EN NA DE CORONACRISIS EN HET FINANCIËEL TOEZICHT¹⁰

In de inleiding refereerde ik aan het rapport ‘Schuld of Toekomst’ van de commissie Van Lennep. Het is boeiend om dit rapport uit 1996 erop na te slaan. De Nederlandse Antillen werden vóór 1996, net als nu, geconfronteerd met een oplopende schuld, een begroting die uit het lood was geslagen en achterblijvende productiviteit. De commissie Van Lennep geeft aan dat naast het begrotingsbeleid het bredere economische beleid centraal diende te staan. Letterlijk zegt men: “het is verleidelijk te pogen de economie te stimuleren door middel van subsidies en belastingfaciliteiten. ... Dit beleid is kostbaar gebleken zonder dat het duurzame macro-economische resultaten heeft opgeleverd. ... In plaats daarvan ... dient het economisch structuurbeleid gericht te zijn op het scheppen van de juiste voorwaarden voor een toeneming van de economische activiteit en een verdere liberalisatie”. Verder beveelt de commissie Van Lennep aan dat het begrotingsbeleid gericht moet zijn op de stabilisatie van de overheidsschuld. Dit betekent dat zo snel als mogelijk de Nederlandse Antillen een begrotingsevenwicht moesten krijgen (uitzonderlijke schokken daargelaten). Hij is daarmee strikter dan de Rft, omdat overschotten op de gewone dienst noodzakelijk zijn om kapitaaluitgaven te financieren en daarmee op een begrotingsevenwicht uit te komen.

Voor wat betreft de uitgavenbeperking en inkomstenvergroting deed de commissie Van Lennep enkele voorstellen. Men noemde de beheersing van de personeelslasten, een eigen bijdrage in de zorg en de beperking van inhuur van consultants en van subsidies. Ook moest er een omzetbelasting komen (wat gerealiseerd is), moest de grondslag van de belastingen verbreed worden en dienden belastingonthefingen en -voordelen te worden afgebouwd.

Een schone lei na ‘10-10-10’

In een terugblik op het financiële toezicht mag uiteraard 10 oktober 2010 niet ontbreken. Een gezamenlijk uitgangspunt voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden was een gezonde financiële startpositie. Afgesproken werd dat Nederland een oplossing zou bieden voor de schuldenproblematiek van de Nederlandse Antillen. Nederland gaf daaraan gevolg door in totaal voor een bedrag van ANG 3,4 miljard aan uitstaande schuldtitels over te nemen. Inclusief ANG 0,4 miljard aan rentelasten over de overgenomen schuldtitels gaat dit uiteindelijk om ANG 3,8 miljard aan schuldsanering. De restschuld van Curaçao (ANG 1,7 miljard) en van Sint Maarten (ANG 0,3 miljard) werd omgezet in vijf bulletleningen. Voor deze leningen vindt de aflossing van de hoofdsom op de einddata plaats (voor het eerst in 2020 en daarna elke vijf jaar). De aflossing vindt dus niet gespreid plaats, waardoor men het risico loopt dat deze leningen, en de aflossing daarvan, uit het vizier raken.

Ook werd in dit kader in een op consensus gebaseerde Rijkswet het onafhankelijk financieel toezicht door het Cft vastgelegd. Het Cft Curaçao en Sint Maarten bestaat uit vier leden: drie op voordracht van de landen (inclusief Nederland) en de voorzitter op voordracht van het Koninkrijk.

¹⁰ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de lezing ‘De financieel-economische situatie van Curaçao voor en na de coronacrisis en het financieel toezicht’, gehouden op 22 juni 2021 op Curaçao en is op onderdelen geactualiseerd.

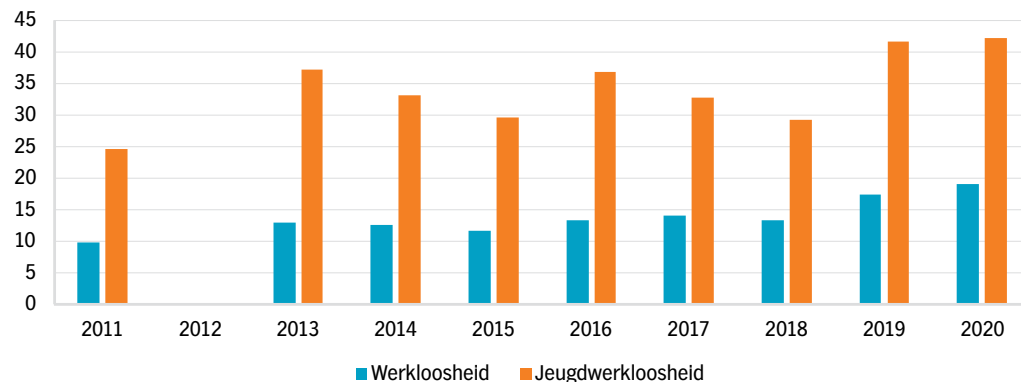
Krimp van de reële economie van Curaçao, 2010-2019

Na de start in 2010 als autonoom land, kwamen de overheidsfinanciën van Curaçao al snel onder druk te staan omdat het land in economisch zwaar weer verzeild raakte. In de periode 2010 tot 2019 kromp het reële bbp van Curaçao met bijna 10 procent. In deze periode vond een aantal economische schokken plaats. Een belangrijke was de crisis in Venezuela sinds 2015. Bij de raffinaderij waren er problemen met shutdowns en met de aanlevering van ruwe olie uit Venezuela. Vanaf 2015 ontstonden spillovers van de economische problemen in Venezuela naar Curaçao. Er vindt in deze periode een transformatie van de economie plaats: het toerisme groeit en de activiteit bij de olieraffinage daalt. Ook het economisch belang van de internationale financiële dienstverlening loopt terug. Per saldo is de exportsector smaller en cyclischer geworden door de toegenomen afhankelijkheid van het toerisme.

Oplopende werkloosheid

De economische malaise is ook op de arbeidsmarkt terug te zien. Eind 2019 is de werkloosheid in Curaçao opgelopen tot meer dan 17 procent van de beroepsbevolking. De onderstaande grafiek laat zien dat de jeugdwerkloosheid op Curaçao hoog is en gevoeliger voor conjuncturele schommelingen dan de totale werkloosheid. Dit is (deels) het gevolg van de insider/outsider-problematiek. Toetreders tot de arbeidsmarkt (voornamelijk jongeren) hebben een aanmerkelijk zwakkere arbeidsmarktpositie dan oudere werknemers. De gemiddelde kans dat een jongere in de leeftijd van 15 tot 25 jaar werkloos is, is twee en een half keer zo groot als de gemiddelde kans voor de gehele beroepsbevolking. Jongeren hebben ook relatief veel tijdelijke contracten. Bij een economische krimp zullen zij als eerste werkloos raken.

Figuur 05. Werkloosheid en jeugdwerkloosheid van Curaçao (percentage van beroepsbevolking), 2011-2020



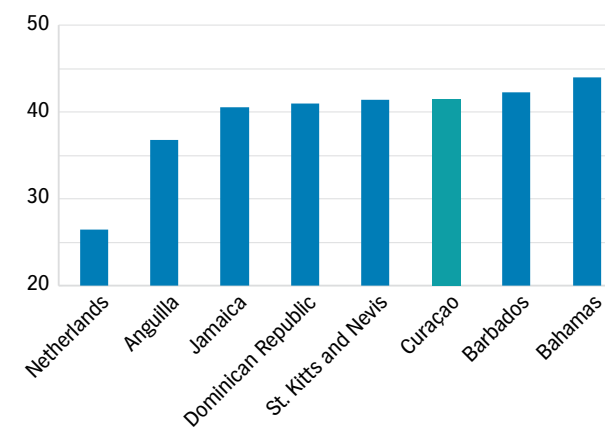
Bron: CBS Curaçao.

Scheve inkomensverdeling

De ene groep is in economische neergang kwetsbaarder dan de andere. De Gini-coëfficiënt geeft inzicht in de inkomensverdeling.¹¹ De inkomensverdeling van Curaçao is scheef. Dit heeft voor een deel te maken met verschillen in arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren van de economie. Voor ander deel heeft dit van doen met het belastingstelsel: niet zo zeer de tarieven, maar vooral de vele ontheffingen zijn daar debet aan. Het grote verschil met Nederland is opvallend. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het sociale zekerheidsstelsel van Curaçao gelijkenis vertoont met dat van Nederland.

¹¹ Een Gini-coëfficiënt van 0 impliceert volledige inkomensgelijkheid; een Gini-coëfficiënt van 100 volledige inkomensongelijkheid.

Figuur 06. Inkomensongelijkheid uitgedrukt in de Gini-coëfficiënt

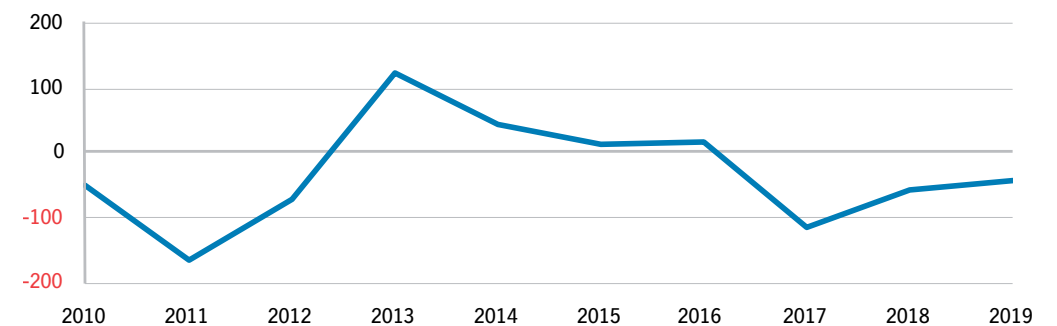


Bron: Cft op basis van Standardized World Income Inequality Database.

Tekorten op de gewone dienst

Al voordat de eerste jaren van economische krimp zich aandienen, ontwikkelden de overheidsfinanciën zich ongunstig. In de jaren vanaf 10 oktober 2010 tot 2012 ontstaan er meteen aanzienlijke tekorten op de gewone dienst. In 2013 wordt het tij gekeerd doordat onder meer de AOV-gerechtigde leeftijd in relatief korte tijd werd verhoogd van 62 naar 65 jaar en de AOV-uitkering tot op de dag van vandaag werd bevroren. Door incidentele baten in de jaren 2013 tot 2016 worden overschotten op de gewone dienst gerealiseerd. Zo werd bijvoorbeeld in 2016 een overschot op de gewone dienst gerealiseerd door incidentele dividenduitkeringen van overheidsdeelnemingen. Vanaf 2017 zien we opnieuw een tekort op de gewone dienst, dat voor een deel samenhangt met de ontwikkelingen in Venezuela. Maar er zijn ook andere problemen met de begroting. In 2017 werden baten uit dividenden, uit de onroerendezaakbelasting, uit de Belasting Regeling voor het Koninkrijk (BRK), en uit verkoop van goederen en diensten te hoog geraamd. In 2018 en 2019 blijven vooral de baten van de onroerendezaakbelasting achter bij de begroting en komen begrote dividenden bijna niet tot uitkering.

Figuur 07. Tekorten op de gewone dienst van Curaçao (miljoen ANG), 2010-2019



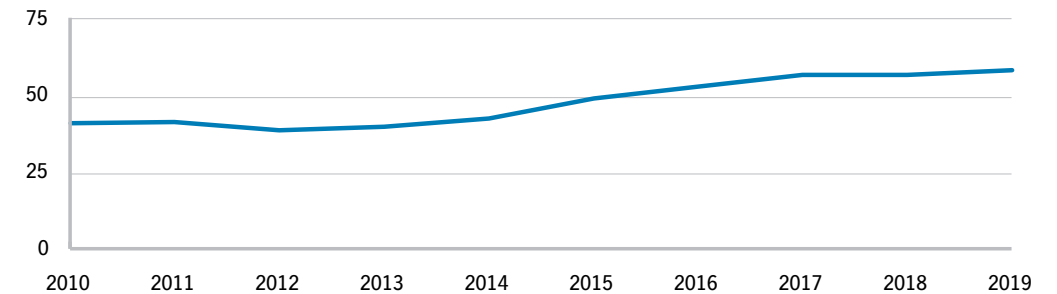
Bron: (Concept-)Jaarrekeningen Curaçao.

Oplopende schuldquote

Eind 2010 start Curaçao met een schuldquote van 40 procent van het bbp. In de jaren 2014 tot 2017 stijgt de schuldquote met ruim 16 procent van het bbp. Deze is toegenomen als gevolg van het aangaan van langlopende leningen voor het doen van kapitaalsuitgaven (o.a. voor het Curaçao Medical Center (CMC)) en door oplopende betalingsachterstanden bij het Algemeen Pensioenfonds Curaçao en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Omdat in 2018 geen langlopende leningen voor kapitaalsuitgaven worden aangegaan, stabiliseert de schuldquote, maar in 2019 neemt de schuldquote met 1,5 procent van het bbp toe. Dit is toe te schrijven aan het aangaan van een langlopende lening (ANG 69 miljoen) voor kapitaalsuitgaven en de daling van het (nominale) bbp.



Figuur 08. Schuldquote van Curaçao (schuld als percentage van het bbp), 2010-2019



Bron: CBS Curaçao, Cft.

Tekorten op de lopende rekening

De begrotingstekorten van de overheid dragen bij aan het langjarig tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans van Curaçao, dat meer dan 20 procent bedraagt. Dit impliceert dat structureel geleend wordt van het buitenland om importen te kunnen financieren. Er is sprake van een negatief nationaal spaarsaldo, waardoor de externe schuld jaarlijks oploopt. Het tekort is meer dan tweemaal zo groot als in toerisme-afhankelijke economieën in de Caribische regio (IMF, 2019c). Een beperkt tekort op de lopende rekening van circa 5 procent wordt door het IMF houdbaar geacht als de netto instroom van directe buitenlandse investeringen (foreign direct investments) voldoende is.

De structurele begrotingstekorten sinds 2017 maken Curaçao kwetsbaar. De tekorten op de overheidsbegroting maken deel uit van het negatieve nationale spaarsaldo. De overheid kan de kwetsbaarheid van de betalingsbalans en de reservepositie beperken door de overheidsfinanciën structureel in evenwicht te brengen.

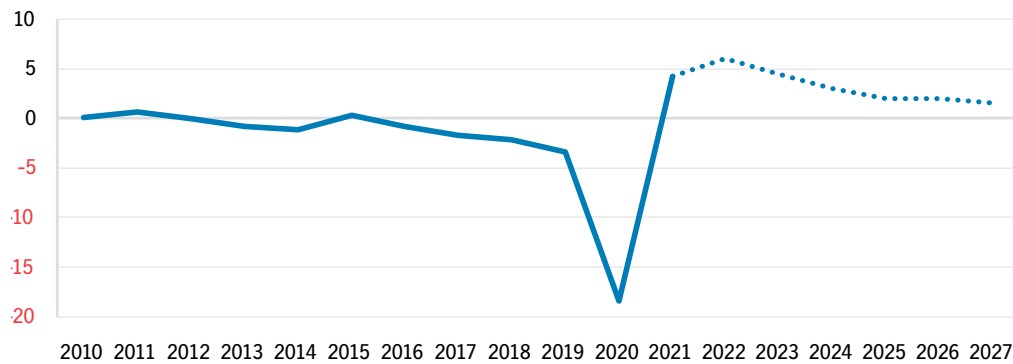
Schade coronacrisis en herstel na 2020

Na de economisch zware jaren tussen 2010 en 2019, diende in 2020 de coronacrisis zich aan. De coronacrisis heeft de economie van Curaçao hard geraakt. Volgens de laatste inzichten was de economische krimp in 2020 18 procent. In 2020 en 2021 is respectievelijk ANG 667 miljoen en ANG 244 miljoen aan liquiditeitssteun verstrekt. Tevens is in 2021 door Nederland een lening van ANG 170 miljoen aan Curaçao gegeven in verband met de afwikkeling van de problematiek rondom de Girobank.

Het IMF gaat ervan uit dat na de forse krimp in 2020 de economie zich zal herstellen. Voor 2021 schatte het IMF een reële economische groei van 4 procent en voor 2022 een groei van 6 procent (IMF, 2022). Het toerisme veert snel op. Het verblijfstoerisme herstelde eind 2020 tot ongeveer 40 procent van het niveau van 2019 en begin 2022 tot 92 procent van het niveau van 2019, en het cruisetoerisme start langzamer op. In juni 2021 deed, eerder dan verwacht, het eerste cruiseschip Curaçao aan.

Voor de komende jaren wordt een verdere herstelgroei verwacht en in 2026 zou de omvang van de reële economie van Curaçao weer terug zijn op het niveau van voor de coronacrisis.

Figuur 09. Reële bbp-groei Curaçao in procenten, 2010-2027

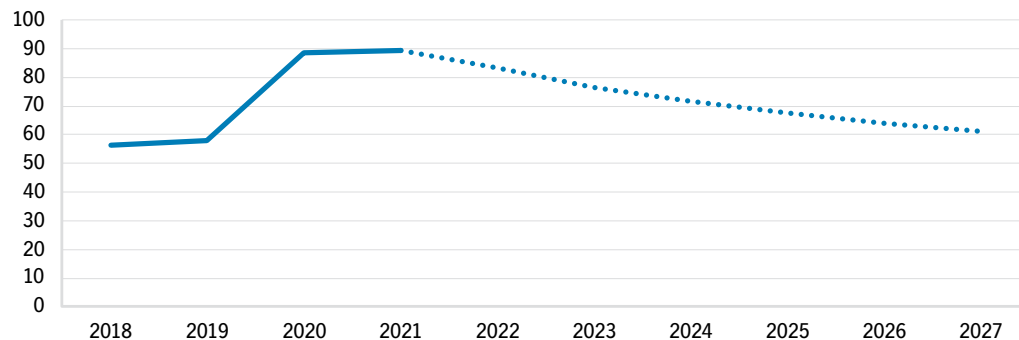


Bron: World Development Indicators (Wereldbank) & IMF (2022).

Blijvend hoge overheidsschuld

De overheidsschuld van Curaçao piekte volgens de laatste raming van het IMF in 2021 tot circa 89 procent van het bbp; door het economisch herstel zal de schuldquote de komende jaren afnemen. Het IMF verwacht dat de schuldquote in 2027 terug zal zijn op circa 61 procent van het bbp. Dit is nog steeds te hoog en het is daarom van belang dat verdere inspanningen door Curaçao worden geleverd om de schuldhoudbaarheid te verbeteren. Daarbij zijn twee zaken van belang: ten eerste dat de begroting op orde komt; en ten tweede dat de economie ook structureel gaat groeien.

Figuur 10. Schuldquote Curaçao (schuld als percentage van het bbp), 2018-2027



Bron: IMF (2022).

Uitgavenbeheersing noodzakelijk

De realisatie laat voor 2021 een tekort van ANG 363 miljoen zien en ook voor 2022 zijn er grote uitdagingen: het tekort in de vastgestelde begroting bedraagt ANG 162 miljoen. De liquiditeitssteunleningen lopen in oktober 2023 af. Afspraken over de voorwaarden waartegen de herstructurering van deze leningen plaatsvindt zijn noodzakelijk. De economie is zich aan het herstellen maar waarschijnlijk nog niet in voldoende mate voor begrotingsevenwicht in 2022. Curaçao heeft in najaar 2022 een nieuwe prognose opgesteld waarin het



tekort voor 2022 terugloopt tot ANG 74 miljoen.¹² De terugloop van het tekort is vooral het gevolg van hogere belastingbaten, terwijl duidelijke lastenverlagingen uitblijven. Het Cft heeft het belang van lastenbeheersing steeds benadrukt.

Curaçao boekt sinds 2021 goede resultaten met het project ter verhoging van de belasting compliance en optimalisatie van de belastinguitvoering. Structurele maatregelen om de lasten te verlagen blijven daarentegen vooralsnog uit. Op het gebied van financieel beheer zijn er zeker stapjes gezet. Er zijn echter hardnekkige problemen die aangepakt moeten worden. Curaçao stelde een Roadmap op om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening van het land. Het uitgangspunt hierbij was dat de goedkeurende verklaring zou kunnen worden behaald bij de jaarrekening 2021, maar dit is inmiddels achterhaald. Het Cft benadrukt dat door gerichte investeringen en specifieke technische assistentie (mogelijk via het Landspakket) in korte tijd substantiële verbeteringen haalbaar zijn, maar dit vereist dan wel meer commitment en focus.

Gepast tijdsplan voor begrotingstekort

Voor de afbouw van de overheidsschuld is een duidelijk tijdsplan voor het begrotingsevenwicht en -overschotten noodzakelijk. Dit behelst afspraken voor de komende jaren over de gewenste uitkomsten van de overheidsbegroting. De afgelopen jaren was het zaak dat de steunmaatregelen en de begrotingssteun voor gederfde inkomsten als gevolg van de coronacrisis werden afgebouwd en was het van belang dat in 2021 en 2022 maatregelen werden genomen om tot uitgavenbeheersing te komen.

Curaçao begrootte in de ontwerpbegroting 2023 beperkte overschotten voor de periode 2023 tot en met 2025. Begin november 2022 is een gewijzigde ontwerpbegroting bij de Staten ingediend, waarmee Curaçao begrotingsevenwicht raamt in 2023 en 2024 gevolgd door beperkte begrotingsoverschotten in 2025 en 2026. Het Cft wijst er steeds op dat eventuele tegenvallers dienen te worden gecompenseerd door lastenverlagingen of batenverhogingen. Daarbij benadrukt het Cft het belang om reeds vanaf 2023 begrotingsoverschotten te realiseren en de overheidsschuld terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Daardoor zou Curaçao ook in staat moeten zijn om voldoende liquiditeit te genereren om in 2025 de lening van ANG 140 miljoen (afkomstig uit de schuldsanering van 2010) te kunnen aflossen (zie hoofdstuk 2).

¹² Zie Cft (2022).

Uitgavenbeheersing

In de komende jaren moet de beheersing van de uitgaven de hoogste prioriteit krijgen. Hiertoe zijn zeker mogelijkheden. Vergeleken met landen in de Caribische regio zijn de loonkosten in de publieke sector van Curaçao hoog. Met de vrijwillige vervroegde uittreding wordt een eerste stap gezet in de afslanking van het overheidsapparaat. Maar er zijn meer stappen nodig, zoals het terugdringen van huisvestingskosten en van de kosten voor externe inhuur, en het maximaliseren van de duurtetoeslag. De maatregelen in het Landspakket bieden hiervoor goede aanknopingspunten.

Beheersmaatregelen sociale fondsen

De situatie van de sociale fondsen is uiterst zorgwekkend en vormt een acuut en omvangrijk financieel risico voor de overheidsfinanciën. Zonder ingrijpende maatregelen komen de sociale fondsen niet meer uit de rode cijfers. Voor 2023 wordt een tekort in het schommelfonds van ANG 9,4 miljoen verwacht en in 2030 loopt dit op naar een half miljard, wat alles te maken heeft met de toenemende vergrijzing in de komende 15 tot 20 jaar. Er zijn door de SVB beheersmaatregelen gepresenteerd om het financiële perspectief van de sociale fondsen te verbeteren. Keuzes zijn onvermijdelijk en moeten voortvarend gemaakt worden. Laat ik niet iedere maatregel hieruit becommentariëren; wel wil ik opmerken dat gezien de scheve inkomensverdeling er best iets te zeggen is voor een AOV-uitkering naar draagkracht.¹³ Daardoor zou het ook mogelijk kunnen zijn om de AOV-uitkering die sinds 2013 is bevroren aan te passen ook in het licht van de huidige koopkrachtissues.

Hoge zorguitgaven

Een ander terrein waar de overheid moet besparen is de zorg. De zorguitgaven op Curaçao zijn hoog en nemen toe. De oorzaken hiervan zijn reeds lang bekend. De bevolking vergrijst, er is sprake van een ongezonde levensstijl en de consument hoeft voor meer zorg nauwelijks te betalen. De kosten van medicijnen in Curaçao zijn in vergelijking met andere landen veel te hoog. In 2019 heeft de commissie Monte hierover een relevant rapport uitgebracht. Daarin is aangegeven dat er op korte termijn een besparingspotentieel is van circa ANG 70 miljoen (kostenniveau 2017). De commissie Monte stelde dat de invoering van generieke medicijnen met dezelfde werking als specialités tot een besparing van ANG 40 tot 50 miljoen leidt. Ook zijn eigen bijdragen of een eigen risico nodig, eventueel in combinatie met een goed doordachte financiële compensatie van de lagere inkomensgroepen bij voorkeur buiten het zorgstelsel. Bij de ingebruikname van het nieuwe ziekenhuis (CMC) is dit besparingspotentieel omgezet naar een taakstelling van ANG 70 miljoen per jaar.¹⁴ Dit ook om te voorkomen dat de zorglasten nog verder omhoog moeten. In 2020 is daarvan slechts ANG 14,1 miljoen gerealiseerd en in 2021 ANG 12,1 miljoen.¹⁵ De constatering moet zijn dat er onvoldoende voortgang is in het boeken van besparingen. Ook bij eenvoudige maatregelen zoals de versoering van de zelfzorgmiddelen wordt onvoldoende progressie geboekt. Algemeen bekend is dat het verstrekken van bijvoorbeeld paracetamol over the counter voor de consument voordelen biedt. De ervaring in andere landen leert dat de prijs naar beneden gaat en geen receptregelvergoeding meer hoeft te worden afgedragen. Gezien de vergrijzing is verder behoefte aan een integraal beeld van alle kostenbesparende maatregelen en hoe deze doorwerken in het langjarige tekort in de zorg (en rest van de sociale zekerheid).

¹³ Net als Nederland kent Curaçao geen inkomensafhankelijke AOV uitkering.

¹⁴ Er is sprake van enige overlap tussen de taakstelling en de beheersmaatregelen die de regering in de zomer van 2021 afsprak om het schommelfonds bij de SVB voor 2022 en 2023 in evenwicht te houden.

¹⁵ Zie SVB [2022, blz. 16]. Daarbij moet worden opgemerkt dat de SVB (de kosten van) 2019 als basis neemt voor de berekening van de besparingen. De taakstelling zelf is echter gebaseerd op het kostenniveau 2017 (besparing ANG 70 miljoen).

Verhogen van overheidsinkomsten

Het is goed dat de afgelopen jaren door een betere inning en handhaving van belastingen en het opschonen van bestanden meer belastinginkomsten zijn binnengekomen. Van belang is dat bij een verdere verhoging van de overheidsinkomsten rekening wordt gehouden met de hoge collectieve lastendruk van Curaçao. Gezien de hoge marginale belastingtarieven is verbreding van de heffingsgrondslag de meest aangewezen weg. In de inkomstenbelasting kan verbreding van de heffingsgrondslag worden bereikt door de afbouw van aftrekposten, zoals aftrekbaarheid van rente over consumptief krediet. Een andere maatregel is een inkomensafhankelijke basiskorting, zoals de commissie Begrotingsdoorlichting in 2019 reeds heeft geadviseerd.

Door een verdere verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing kan de belasting compliance worden vergroot. Door minder versturende belastingen kan op middellange termijn de economische groei worden bevorderd, waardoor de economisch grondslag van de belastingheffing wordt vergroot. Van de invoering van een belasting over toegevoegde waarde (btw) mogen veel voordelen worden verwacht, waarvan de belangrijkste zijn: het voorkomen van cumulatie van heffing (zoals bij de huidige omzetbelasting het geval is) die optreedt bij doorlevering tussen schakels van de productieketen; de export kan worden vrijgesteld van heffing; en het verhogen van de compliance door self-assessment in de leveringsketen.

Hervormingen nodig voor structurele economische groei

De in het Landspakket van Curaçao afgesproken hervormingen zijn noodzakelijk voor het bereiken van een hoger structureel economisch groeipad. Deze hervormingen moeten leiden tot hogere productiviteit, meer werkgelegenheid en minder inactiviteit. De arbeidsmarkt is te rigide en jongeren krijgen onvoldoende kansen. Het versoepelen van de ontslagprocedure, het wegnemen van belemmeringen voor het aannemen van (buitenlandse) arbeidskrachten en arbeidstijdverkorting en deeltijdwerken zullen een positieve impuls zijn voor arbeidsmarktdeelnemers en verbetering van de arbeidsproductiviteit. Ook het ondernemerschap moet worden bevorderd en het ondernemingsklimaat hervormd door optimalisering van het vergunningstelsel, verlaging van de costs of doing business en het verminderen van red tape. Het IMF heeft voor Aruba bijvoorbeeld aangegeven dat de economische groei structureel met 0,5 procentpunt per jaar stijgt als een samenhangend pakket aan hervormingen plaatsvindt zoals opgenomen in het landspakket.

Aanjagen van investeringen

De voorgestelde hervormingen dragen bij aan een aantrekkelijk investeringsklimaat. Investeerders kiezen hun vestigingsplaats op basis van vele overwegingen. Hiertoe behoren administratieve lasten, bestuurlijke stabiliteit, veiligheid, etc. Huidige en toekomstige belastingen behoren daar ook toe. Beheersing van de overheidsfinanciën is daarom van wezenlijk belang voor een aantrekkelijk investeringsklimaat. De overheidsbegroting zal de komende jaren beperkt ruimte geven voor het doen van kapitaalinvesteringen door de overheid. Belangrijk is daarom het investeringspakket dat in relatie tot de landspakketten is voorzien.

De Curaçaose economie moet worden hervormd en de publieke investeringen moeten omhoog. De belasting compliance kan verder omhoog door verschuivingen van de directe naar indirecte belastingen en de introductie van een btw. De uitgaven moeten beter beheerst worden. Hervormingen zijn vervat in het Landspakket. Dit pakket moet concreet en onderbouwd worden opgenomen in de begroting. Belangrijk zijn vooral de hervormingen op terrein van de arbeidsmarkt en het onderwijs. De jeugdwerkloosheid is hoog. Verbetering van het onderwijs en flexibilisering van de arbeidsmarkt is nodig om jongeren een betere kans te geven op de arbeidsmarkt en de economie te laten groeien.

HOOFDSTUK 4

HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN VOOR ARUBA - EEN UITDAGENDE REIS¹⁶



Voordelige uitgangspositie

De uitgangspositie van Aruba voor de coronacrisis was als volgt. Het inkomen per hoofd van de bevolking was met USD 31.136 in 2019 hoog ten opzichte van landen in het Caribisch gebied (USD 16.300). Het werkloosheidspercentage van 5,2 procent in 2019 was laag. Het lange termijn gemiddelde van het werkloosheidspercentage is 7,6 procent voor economieën van vergelijkbare omvang (IMF, 2021b). Aruba heeft een goede internationale marktpositie voor toeristen. De preclearance in Aruba biedt toeristen uit de Verenigde Staten grote voordelen. Slechts zes landen in de wereld hebben een preclearance voor toegang tot de Verenigde Staten (U.S. Customs and Border Protection, 2022). Een index van het IMF laat zien dat het kostenniveau van Aruba voor toeristische uitgaven competitief is (IMF, 2019b). En Aruba is partner in het Koninkrijk der Nederlanden. Vóór de coronacrisis lag Aruba in sommige opzichten op schema, maar er waren ook uitdagingen die als gevolg van de coronacrisis zijn verergerd.

Hoge staatsschuld en hoge personeelslasten in regionaal perspectief

Laat ik er twee zaken eruit lichten. Ten eerste de overheidsschuldquote van Aruba. Deze is tijdens de coronacrisis met ruim 42 procentpunt gestegen naar een piek van 115 procent van het bbp in 2020; een veel grotere stijging dan de schuldquotes van andere Caribische landen. Dit is enerzijds het gevolg van de relatief sterke economische krimp in Aruba in 2020, waardoor de belastinginkomsten van Aruba sterk daalden. Anderzijds zijn de andere landen in het Caribisch gebied terughoudender geweest met financiële overheidssteun aan de gezinnen en bedrijven (Jardim, 2021). De ruimhartige steunmaatregelen hebben de schade aan de Arubaanse economie beperkt. Mede daardoor was de veerkracht bij aanvang van het economisch herstel na de coronacrisis van de Arubaanse economie groot. Tegelijkertijd heeft Aruba, doordat het veel geld heeft geleend tijdens de coronacrisis, en de schuldquote al voor de coronacrisis hoog was, een grote uitdaging om de hoge overheidsschuld terug te brengen tot een veilig en houdbaar niveau. Om de nominale schuld van bijna ANG 6 miljard, die per Arubaan anno 2022 AWG 55.000 bedraagt, te verlagen is een overschot op de begroting noodzakelijk.

Tabel 03. Schuldquote Aruba (schuld als percentage van het bbp), voor en na de coronacrisis

	Voor corona crisis (2019)	Na corona crisis (2021)	%-punt verandering
Aruba	71,6	101,8	+30,2
Caribisch gemiddelde	61,8	70,3	+8,5

Bron: World Economic Outlook (IMF).

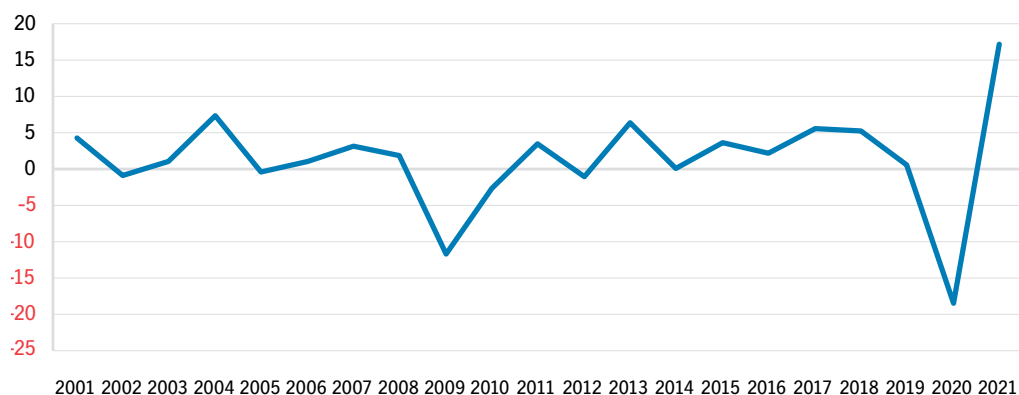
¹⁶ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de lezing 'Houdbare overheidsfinanciën: een uitdagende reis' gehouden op 5 april 2022 op Aruba en is op sommige onderdelen geactualiseerd.

Ten tweede de personeelslasten van de publieke sector. In 2019 heeft het IMF hier onderzoek naar verricht. Daaruit bleek dat de personeelslasten van Aruba met 10,6 procent van het bbp maar liefst 2,1 procentpunt hoger liggen dan het gemiddelde van de Caribische regio. De oorzaak hiervan, zo concludeerde het IMF, is dat er meer mensen werkzaam zijn in de publieke sector, maar vooral dat de lonen in de publieke sector hoog zijn. Werknemers met hetzelfde beroep en dezelfde opleiding, ervaring en geslacht verdienen in de publieke sector 40 procent meer dan in de private sector (IMF, 2019a).¹⁷

Beperkte economische groei van 2001 tot 2019

In de jaren voorafgaand aan de coronacrisis kende Aruba een bescheiden jaarlijkse groei: de gemiddelde reële economische groei over 2001 tot 2019 was iets minder dan 1 procent (IMF, 2021a). De economie van Aruba is conjunctuurgevoelig in vergelijking met andere economieën van vergelijkbare omvang (McIntyre et al., 2018). De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Arubaanse economie voor 95 procent (2018) afhankelijk is van toerisme (Goretti et al., 2021). Aruba is het meest van toerisme afhankelijke land van de regio, op afstand gevolgd door de Bahama's en Antigua & Barbuda. De kwetsbaarheid die hiermee samenhangt wordt versterkt door de sterke concentratie van toeristen afkomstig uit Noord-Amerika. Sinds midden jaren '90 is de afhankelijkheid van de Noord-Amerikaanse markt sterk gestegen (Centrale Bank van Aruba, 2022). Het sterk cyclische karakter van de Arubaanse economie zou ook consequenties voor het begrotingsbeleid moeten hebben. Zo zou het wenselijk zijn om vanaf 2024 een hoger overschot dan 1 procent van het bbp als uitgangspunt te nemen, zodat een zekere behoedzaamheidsmarge wordt ingebouwd als de conjunctuur tegenzit.

Figuur 11. Reële bbp-groei Aruba in procenten, 2001-2021



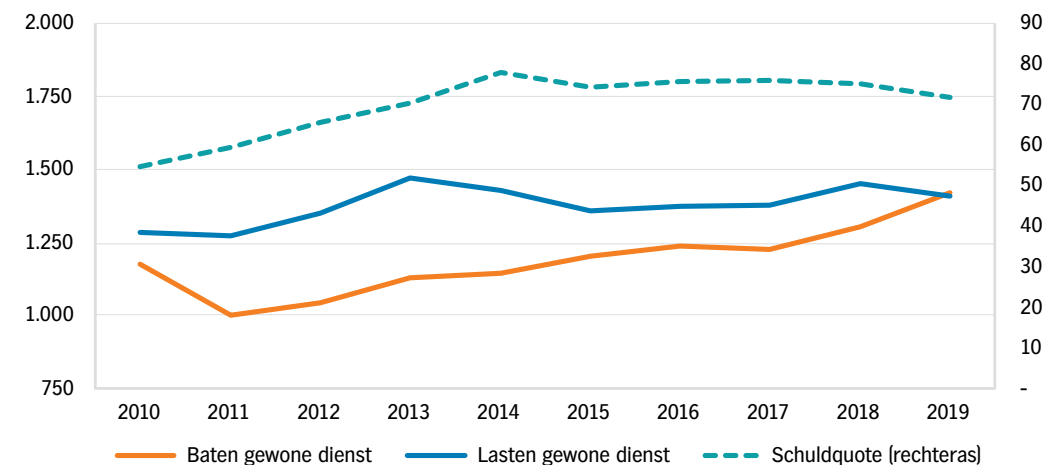
Bron: World Economic Outlook (IMF).

Verbeterd saldo gewone dienst tussen 2015 en 2019

Hoewel Aruba economisch groeide, kende de overheid tot 2015 aanzienlijke tekorten. In 2010 bedroeg het tekort op de gewone dienst AWG 111 miljoen en was de schuldquote 55 procent van het bbp. Na 2010 liep het tekort in de periode 2011 tot 2014 op tot gemiddeld AWG 300 miljoen per jaar. De schuldquote nam elk jaar toe, tot 77 procent van het bbp in 2014. In 2015 vond een trendbreuk plaats: het tekort halveerde ten opzichte van de voorgaande jaren en de schuldquote stabiliseerde daarna tot rond 75 procent van het bbp. Vanaf 2015 werd het jaarlijkse tekort teruggebracht van AWG 300 naar gemiddeld AWG 116 miljoen per jaar dankzij daling van de lasten en stijging van de baten.

¹⁷ In een eerdere presentatie is circa 12,5 procent van het bbp als het niveau van de Arubaanse loonkosten in de semipublieke sector genoemd. Door de bbp-bijstelling in 2019 is dit kengetal met circa 1,6 procent naar beneden aangepast.

Figuur 12. Gewone dienst (miljoen AWG) en schuldquote van Aruba (schuld als percentage van het bbp), 2010-2019



Bron: CBA, CAft.

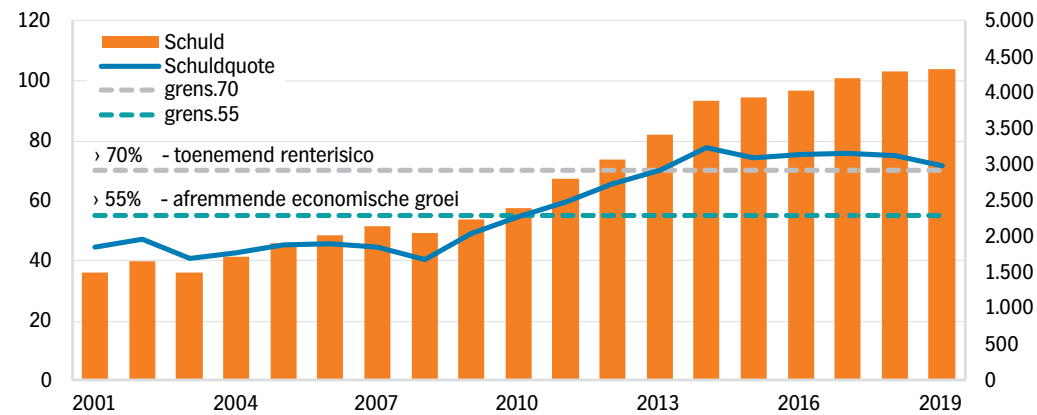
De daling in de lasten in 2015 is met name toe te schrijven aan een lagere landsbijdrage (AWG 60 miljoen) aan AZV ten opzichte van 2014. In 2015 is namelijk de Bestemmingsheffing Algemene Ziektekosten Verzekering (BAZV) geïntroduceerd. De verhoging van de baten in 2018 en 2019 heeft in 2019 tot een financieringsoverschot van de collectieve sector geleid van AWG 44 miljoen (0,7 procent van het bbp). Zoals ook uit de figuur blijkt, is 2019 het enige jaar in het vorige decennium waar de baten gedekt zijn door inkomsten en de overheidsschuld dus niet steeg.



Groeiende schuldquote rond 2010

Terugkomend op de overheidsschuld zien we dat deze na 2008 snel steeg, voornamelijk als gevolg van consumptieve overheidsbestedingen. Het IMF concludeerde op basis van onderzoek naar de relatie tussen economische groei en schuldquote, dat voor Caribische economieën bij een schuldquote boven de 55 procent van het bbp een kritische grens wordt bereikt. De schuldquote boven de 55 procent bbp zou een remmende werking op de economische groei hebben (Greenidge et al., 2012); een schuldquote boven de 70 procent leidt er volgens het IMF toe dat een default-risico wordt ingeprijsd in de rente die Aruba betaalt op de kapitaalmarkt wat resulteert in hogere rentelasten (IMF, 2021a). In 2011 was Aruba de grens van 55 procent gepasseerd; in 2013 die van 70 procent.

Figuur 13. Nominale schuld (miljoen AWG) en schuldquote (schuld als percentage van het bbp), 2001-2019



Bron: CBA, CAft.

Na 2014 stabiliseerde de schuldquote en in 2019 kwam deze op 73 procent uit. Om uit de gevarenzone te blijven, moet Aruba zich richten op een schuldquote die voldoende onder het niveau van 55 procent ligt. Dat impliceert meer dan een halvering van de schuldquote die in 2020 werd bereikt (115 procent van het bbp); wat nog maar eens benadrukt hoe belangrijk het is dat Aruba overschotten op de begroting gaat realiseren teneinde schuld af te lossen. Deze noodzaak tot schuldaflossing wordt recent vergroot door de oplopende rente op de internationale kapitaalmarkt: hoe meer schuld Aruba aflost, hoe minder hoeft te worden geherfinancierd tegen hogere rente, hoe lager de rentelasten, en hoe sneller er een overschot op de begroting bereikt wordt. Er is als het ware sprake van een hefboom.

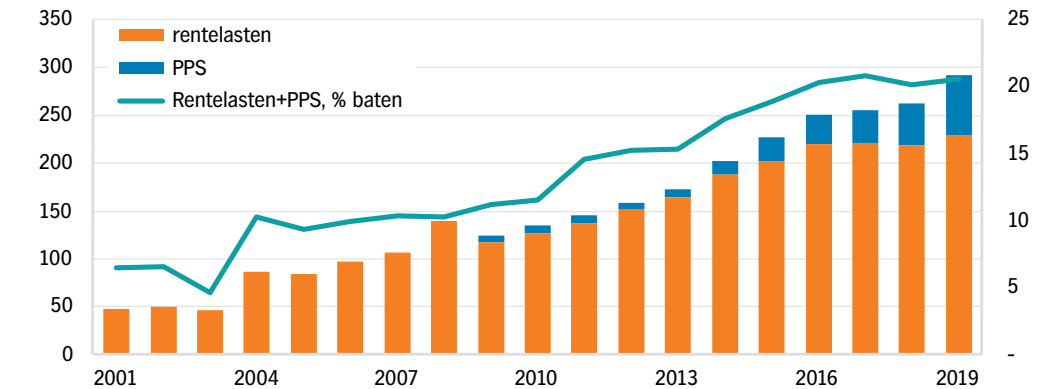
Snel stijgende rentelasten en vergoedingen voor publiek-private samenwerkingsprojecten

De opgelopen overheidsschuld heeft tot stijgende rentelasten geleid en deze zullen dus verder oplopen als gevolg van de stijgende rentes op de internationale kapitaalmarkt. De rentelasten bedroegen in 2014 AWG 188 miljoen. Ten opzichte van 2010 zijn in 2014 de jaarlijkse rentelasten met AWG 50 miljoen toegenomen.

Daarnaast liepen de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen, de vergoedingen voor publiek-private samenwerkingsprojecten (pps-projecten), in 2009 nog AWG 8 miljoen, gestaag op naar AWG 62 miljoen in 2019. Door de off balance financiering van de pps-projecten verslechtert formeel weliswaar de schuldpositie van het land niet, maar de kosten van deze pps-projecten zullen voor een lange periode drukken op de begroting

van het land. Daarom wordt vaak van een impliciete schuld voor het land gesproken. In 2010 bedroegen de rentelasten en de pps-vergoedingen samen 11 procent van de totale overheidsinkomsten. In 2019 is dit opgelopen tot 21 procent, gelijk aan AWG 291 miljoen: AWG 229 miljoen aan rentelasten en AWG 62 miljoen aan pps-vergoedingen. Zorgelijk is dat deze pps-vergoedingen daarna verder zijn opgelopen.

Figuur 14. Rentelasten en publiek-private samenwerkingsprojecten Aruba (miljoen AWG), 2001-2019



Bron: CBA, CAft.

Zowel rentelasten als beschikbaarheidsvergoedingen zijn lasten die volgen uit contractueel vastgelegde overeenkomsten. De overheid kan daar op korte termijn weinig verandering in aanbrengen. Bij oplopende rentelasten en beschikbaarheidsvergoedingen komen andere overheidsuitgaven, bijvoorbeeld uitgaven aan onderwijs of investeringen in infrastructuur, in het gedrang. Om dit te voorkomen moet kritisch worden gekeken naar de overige uitgaven.

Voorgenomen maatregelen

Tabel 04. Tekortnormen en feitelijke tekorten Aruba, 2015-2019

	LAFt-norm	Jaarrekening
2015	-3,70%	-3,30%
2016	-2,00%	-1,80%
2017	-0,50%	-2,40%
2018	0,50%	-2,10%
2019	-0,50%	0,70%*

*Cijfer gebaseerd op de vierde uitvoeringsrapportage over 2019

Bron: Jaarrekeningen.



Aruba presenteerde in 2018 het Financieel Economisch Memorandum (FEM) met daarin maatregelen ten behoeve van het verbeteren van het financieringssaldo, inclusief beheersing van uitgaven, waaronder de structurele verlaging van uitgaven aan goederen en diensten. Verstandig was ook dat het FEM uitging van behoedzame ramingen en niet allerlei incidentele inkomsten inboekte. Beleidsacties om tot een verbetering van de overheidsfinanciën te komen zijn echter te sterk gericht op opbrengstverhogende maatregelen, veelal via invoering of verhoging van belastingen. Structurele maatregelen om de uitgaven te beheersen blijven uit.

Schuldgroei in 2020 en 2021

De coronacrisis heeft een enorme impact gehad op de samenleving en economie van Aruba. Met behulp van leningen van onder meer Nederland, heeft Aruba de noodzakelijke uitgaven kunnen doen en de uitgaven op peil kunnen houden. De overheidsschuld is in 2020 en 2021 met AWG 1,3 miljard toegenomen. Een groot deel hiervan betreft de door Nederland verstrekte liquiditeitssteunleningen tegen nul procent rente. In 2020 en 2021 is in totaal AWG 904 miljoen liquiditeitssteun verleend. Hiervan is AWG 423 miljoen aan loonkostensubsidie verstrekt in de vorm van voorschotten (2020 en 2021). Voor het eerste kwartaal van 2022 is AWG 12 miljoen liquiditeitssteun verleend. In 2020 zijn ook de rentelasten met een buitenlandse lening van AWG 234 miljoen gefinancierd.¹⁸ Daarbovenop is voor financiering van het financieringstekort in 2020 voor AWG 172 miljoen (tegen 5,3 procent) aan staatsobligaties uitgezet op de lokale markt. Dankzij een akkoord financiert Nederland de aflossing op buitenlandse leningen in 2021 en 2022 voor een totaalbedrag van AWG 523 miljoen tegen een gunstig rentepercentage van 2,64 procent (in plaats van 5,5 procent op de markt).

Een deel van de schuldgroei bestaat uit te veel uitgekeerde loonsubsidie. Het gaat om AWG 127 miljoen die de SVb te veel heeft uitgekeerd over de periode 2020 en 2021, waarvan AWG 13 miljoen vooralsnog als oninbaar wordt beschouwd. De SVb is gestart met terugvordering van de resterende AWG 114 miljoen. De schuldquote is onder meer door deze loonsubsidie harder opgelopen dan in andere Caribische landen. Het is essentieel dat ondernemers te veel betaalde loonkostensubsidie zo spoedig mogelijk terugbetalen.

¹⁸ De lening is aangegaan tegen 5 procent + LIBOR (LIBOR: Een variabele component van de rente).

Voorspoedig herstel in 2021 en 2022

Het herstel uit de coronacrisis bleek keer op keer voorspoediger te verlopen dan gedacht. In februari 2021 werd door de Centrale Bank van Aruba (CBA) geraamd dat de economische groei in dat jaar op 2,5 procent zou uitkomen in een basisscenario. In een optimistisch scenario zou de economische groei op 5,2 procent uitkomen. In een pessimistisch scenario zou de economie krimpen met 3,4 procent. In het basisscenario werd uitgegaan van een herstel van het toerisme tot 60 procent van het niveau van 2019: een verdubbeling van het aantal overnachtingen ten opzichte van 2020.

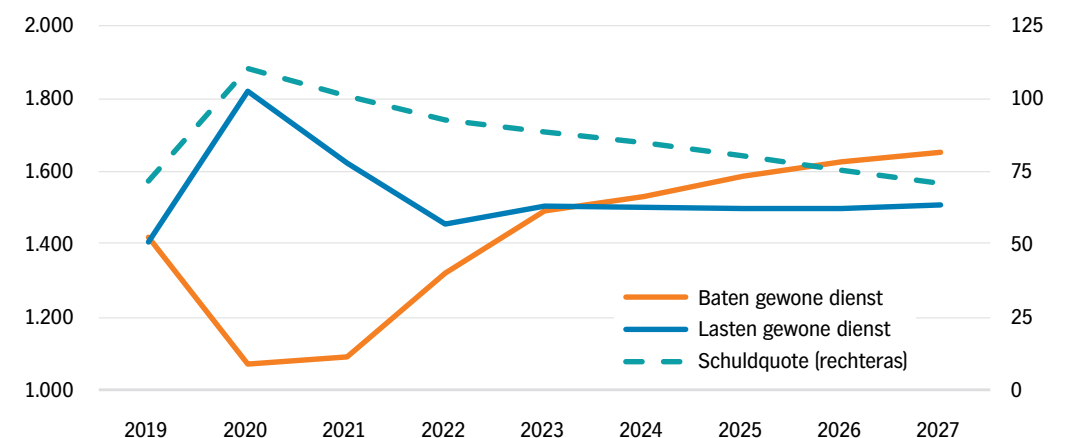
In december 2021 stelde de CBA de groeiramingen bij. Voor het basisscenario werd de economische groei voor 2021 geschat op 15,5 procent. Het herstel is fors beter dan wat in februari 2021 werd verwacht door de CBA. Ook in regionaal perspectief laat Aruba in 2021 een sterk herstel in economische groei zien. In zijn World Economic Outlook van oktober 2022 komt het IMF uit op een groeicijfer van het bbp voor 2021 van zelfs 17,2 procent. Voor 2022 wordt een (reële) groei van 4,7 procent verwacht.

Blijvende tekorten

Het momentum van het economische herstel wordt door Aruba nog onvoldoende gebruikt om de overheidsfinanciën op orde te brengen. De belastingbaten zijn in 2021 amper toegenomen ten opzichte van 2020, ondanks het sterke herstel van de economie. Hoewel de economie van Aruba sinds 2021 sterk aantrekt en het bbp volgens de laatste prognoses ruim het niveau van 2019 overstijgt, komt het financieringstekort van het land in 2022 naar verwachting uit op AWG 93 miljoen. De schuld van Aruba loopt in 2022 dus nog onnodig op.

De lasten lagen tussen 2019 en 2022 fors hoger dan de baten. Dit beeld verandert vanaf 2023 in de ontwerpbegroting, waarbij de baten tot en met 2027 hoger liggen dan de lasten. Het meerjarig beeld, zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting, laat zien dat er vanaf 2023 een financieringsoverschot wordt gerealiseerd. Hierdoor daalt de nominale overheidsschuld. Hoewel er een overschot wordt gerealiseerd vanaf 2023, liggen de lasten ongeveer AWG 85 miljoen hoger dan het pre-corona niveau (2019).

Figuur 15. Gewone dienst (miljoen AWG) en schuldquote (schuld als percentage van het bbp) Aruba, 2019-2027



Bron: uitvoeringsrapportages 2019, 2020 en 2021 en begroting 2023.

De baten overstijgen in 2023, conform de begroting 2023 die op 15 november 2022 is goedgekeurd in de Staten, het pre-corona niveau door een sterk herstel van de economie en hogere belastingbaten als gevolg van het voorstel om de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) met 1 procent te verhogen.

De hervorming om het belastingstelsel eenvoudiger en robuuster te maken, waarvan de invoering van de btw het belangrijkste onderdeel vormde, is voorlopig uitgesteld. Als de voorgestelde lastenverzwaring (verhoging BBO-tarief) wordt aangevuld met verlaging van de uitgaven, dan neemt de kans op het welslagen van het verbeteren van het financieringsaldo toe. Het welslagen is dan minder afhankelijk van de lastenverzwaring, die niet zonder economisch risico is. Aruba leunt in het consolideren van de begroting teveel op lastenverzwaringen, terwijl de economie meer gebaat is bij de beperking van uitgaven.



Instelling van CAft in 2015

Vanwege de zorgelijke staat van de overheidsfinanciën werd in 2015 het College Aruba financieel toezicht (CAft) ingesteld op basis van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). De Rijksministerraad (RMR) benoemt een lid op voordracht van de betrokken landen (Aruba en Nederland), en er is een gemeenschappelijke voorzitter. Het CAft houdt toezicht op het gehele begrotingsproces, van ontwerpbegroting tot jaarrekening, en kan gevraagd en ongevraagd adviseren. Het CAft is onafhankelijk adviseur van de RMR, en van Aruba en Nederland.

Verbetering door toezicht

Met inmiddels bijna zeven jaar ervaring met het financieel toezicht kunnen we constateren dat het toezicht resultaten heeft gebracht. Zo is het publieke debat over de overheidsfinanciën geïntensiveerd. Er is meer aandacht voor duurzaam houdbare overheidsfinanciën. Het publieke bewustzijn is groter.

Datzelfde geldt voor het financieel beheer. Jaarverslagen worden inmiddels opgesteld en in het Protocol (behorend bij de LAft) is afgesproken dat vanaf 2020 een accountantsverklaring wordt afgegeven en dat zal worden toegewerkt naar een goedkeurende accountantsverklaring. Vanaf 2015 stelt Aruba per kwartaal openbare uitvoeringsrapportages op. Ook zien we vanaf 2015 een trendbreuk in de ontwikkeling van het tekort en van de schuld. Deze is echter vooralsnog onvoldoende om de schuldquote te laten dalen.

Late vaststelling begrotingen

Het lukt Aruba tot op heden niet om de begroting tijdig vast te stellen. De comptabiliteitsverordening van Aruba schrijft voor dat de ontwerpbegroting uiterlijk 1 september van ieder jaar moet worden aangeboden aan de Staten van Aruba. Op grond van de LAft dient het CAft voor 15 december te beschikken over een door de Gouverneur vastgestelde begroting. Aruba laat hier een matig trackrecord zien. De afgelopen vijf jaar is dit slechts één keer gebeurd.

Tabel 05. Moment van vaststelling begroting Aruba, 2017-2022

Begrotingsjaar (t)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vaststelling begroting uiterlijk 15 dec (t-1).	1 dec. 2016	26 april 2018	27 dec. 2018	25 mrt 2020	30 juli 2021	20 april 2022

Bron: Staten van Aruba.

Het is van groot belang dat Aruba zich richt op de tijdigheid van het begrotingsproces, zodat de begroting is vastgesteld voor aanvang van het begrotingsjaar. Alleen dan kan effectief gestuurd en bijgestuurd worden. Bij de afronding van dit boek in november 2022, lijkt het er overigens op dat Aruba voor 2023 erin gaat slagen om de begroting tijdig te laten vaststellen. Dit zou voor het eerst zijn sinds 2019.

Van de LAft naar de RAft

Inmiddels ligt er een voorstel voor een RAft ter goedkeuring bij de Staten van Aruba en de Nederlandse Tweede Kamer. Daarmee wordt ook het financieel toezicht in Aruba vervat in een met Nederland overeengekomen consensusrijkswet. De bepalingen in de RAft komen voor een groot deel overeen met de bepalingen uit de LAft.

Een belangrijke wijziging in de RAft ten opzichte van de LAft betreft de lopende inschrijving door Nederland op leningen voor kapitaalinvesteringen. Hiermee krijgt Aruba de mogelijkheid om voor goed onderbouwde kapitaalinvesteringen via Nederland te lenen tegen een gunstige rente. Gezien het verschil tussen de Nederlandse en de Arubaanse rente is dit een aanzienlijk voordeel.

Vanaf 2023 moet er sprake zijn van een begrotingsoverschot van tenminste 1 procent van het bbp. Ten aanzien van de schuld is een reductiepad opgenomen in de RAft. Aruba moet laten zien dat het inzet op een daling naar een schuldquote van 50 procent in 2040. Ook is in de RAft opgenomen om geen nieuwe pps-constructies aan te gaan.¹⁹ De in de LAft opgenomen begrotingsregels (bijvoorbeeld de personeelslastennorm) zijn nu ook onderdeel van de normen in de RAft. Als Aruba niet aan deze normen voldoet, kan het CAft als ultimatum remedium een aanwijzing adviseren aan de RMR.

Het CAft ziet wel een uitdaging bij de praktische uitvoerbaarheid van de normen uit de RAft. Het heeft hierop, in een uitvoeringstoets, dan ook een kritische reactie gestuurd op de concept-RAft. Een illustratief voorbeeld betreft de personeelslastennorm. Deze norm stelt: "het bedrag aan totale personeelslasten van Aruba bedraagt vanaf 31 december 2027 ten hoogste 10 procent van het bruto binnenlands product". Deze norm ligt in de toekomst en is gebaseerd op een aan verandering onderhevig geraamd bbp. Het zou beter zijn om de norm te hanteren zoals deze nu in het Protocol is opgenomen, waarbij wordt voorgeschreven dat er een jaarlijkse (nominale) daling moet zijn van de personeelslasten. De concept-RAft, die overigens nog volop in discussie is, zou op het punt van de personeelslastennorm aangepast moeten worden. Goed uitvoerbare regelgeving is immers in ieders belang.

Op weg naar een stringent begrotingsbeleid

Aruba moet zo snel mogelijk tot schuldreductie komen en de enige manier om de nominale schuld te laten dalen is door het realiseren van overschotten op de begroting. Een overschot van 1% bbp op de begroting in 2023 is, gelet op het sterke herstel van de Arubaanse economie, haalbaar. Aruba kan daarmee voor het eerst sinds 2008 de nominale schuld terugbrengen. Om dit te realiseren zal Aruba de uitgaven voortvarend moeten verlagen en dus niet alleen moeten leunen op het verhogen van de overheidsinkomsten.

Aruba moet toe naar een stringent begrotingsbeleid, waarbij vooral kritisch wordt gekeken naar de uitgaven. In zekere zin is hier de uitdaging om te breken met een traditie en daar zou in 2022, zoals het CAft ook heeft aangegeven bij het advies bij de vastgestelde begroting 2022, al een aanvang mee gemaakt moeten worden.

Ruimte voor uitgavenbeheersing

Het CAft ziet met name bij de personeelslasten en bij de goederen en diensten mogelijkheden voor uitgavenverlaging en adviseert daar ook al geruime tijd toe. De overheid van Aruba heeft in 2018 het Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP) uitgebracht met voorstellen voor het structureel verlagen van de personeelslasten. Een concreet doel was bijvoorbeeld om de overwerkvergoedingen te verlagen. Tot nu toe dalen de overwerkvergoedingen echter niet. In 2021 zijn deze zelfs gestegen ten opzichte van 2020 (CAft, 2022). Ook aan een ander plan van de overheid, om de stijging in personeelslasten af te remmen door periodieke verhogingen en bevorderingen te koppelen aan het functioneren van de medewerker, is vooralsnog geen opvolging gegeven. In de vastgestelde begroting voor 2022 zien we dat er negen diensten, raden of commissies bij kwamen zonder dat duidelijk was of dit bij bestaande diensten kon worden ondergebracht.

Voor de post goederen en diensten schreef het FEM van Aruba (2018) een structurele verlaging voor. In 2022 bedragen de lasten voor goederen diensten volgens de ontwerpbegrotingswijziging en najaarsnota 2022 AWG 200 miljoen. Voor 2023 wordt AWG 204 miljoen begroot. Dit is 15 procent hoger dan het gemiddelde in de periode 2015-2019. Belangrijke oorzaken voor deze kostenontwikkeling zijn:

¹⁹ Daarbij is het ook van belang dat in lijn met een advies van de Algemene Rekenkamer, om de bouw en renovatie van nog lopende pps-projecten zo snel als mogelijk af te ronden en met een doorlichting van de bestaande contracten, te bezien welke ruimte er bestaat om de financiële verplichtingen van Aruba te beperken en hoe financiële tegenvallers vanuit deze contracten kunnen worden voorkomen.



- Structurele landsbijdragen aan overheidsentiteiten, zoals Serlimar, Post N.V. en Arubus. Er gaan vanuit de landsbegroting jaarlijks substantiële bijdragen naar deze overheidsentiteiten. Het CAft dringt erop aan dat Aruba een meerjarige strategie ontwikkelt om deze bijdragen terug te brengen.²⁰
- Huur aan gebouwen is in de afgelopen jaren excessief toegenomen (40 procent stijging in 2022 ten opzichte van 2016).
- Uitgaven aan inhuur van externen of opdrachtverlening aan derden ('deskundig advies') laten ook een stijging zien. Het is van belang dat in het kader van doelmatigheid deze uitgaven beheerst worden.

Daarnaast dienen andere uitgaven op de begroting onder de loep genomen te worden om besparingen te realiseren. Er moet kritisch worden gekeken naar mogelijkheden of dienstverlening die nu door de overheid wordt uitgevoerd, door de private sector kan worden uitgevoerd (privatisering). Van 2015 tot en met 2018 is jaarlijks gemiddeld AWG 60 miljoen vanuit de landsbegroting naar AZV gegaan voor het aanzuiveren van tekorten. In 2018 is de BAZV verhoogd met 1 procent om de financiële positie van de AZV te verbeteren. Dit heeft in 2019 bijgedragen aan een positief resultaat bij de AZV. Om een landsbijdrage aan de AZV te voorkomen, dienen de zorgkosten beheerst te worden.

²⁰ Volgens de dienstverleningsovereenkomst tussen Serlimar en de overheid gaat er jaarlijks een bedrag van AWG 22 miljoen naar Serlimar voor uitgevoerde diensten. In afgelopen jaren zijn er daar bovenop additionele bijdragen naar Serlimar gegaan vanwege de precaire financiële situatie van het bedrijf.

Renterisico

In de periode 2023 tot 2027 zal AWG 3,9 miljard moeten worden afgelost. Het gaat hierbij zowel om herfinancieringen als om tekorten uit de ontwerpbegroting. In oktober 2023 zullen nieuwe afspraken worden gemaakt tussen Aruba en Nederland over de herfinanciering van de liquiditeitsleningen, nu voor een bedrag van AWG 916 miljoen. Ook heeft Aruba tot 2023 buitenlandse leningen gefinancierd bij Nederland tegen een gunstige rente van 2,64 procent. Al deze leningen zullen moeten worden geherfinancierd de komende jaren tegen de dan geldende marktrente.

Tabel 06. Uitgaven aan de overheidsschuld Aruba (miljoen AWG), 2020-2026

	Aflossing /herfinanciering	Rentelasten (OB2023)	Scenario met hogere rente
2020	296	234	
2021	261	243	
2022	560	253	2
2023	1.400	250	16
2024	500	251	21
2025	550	250	27
2026	600	246	33
2027	900	239	41

Bron: ontwerpbegroting 2023.

Door de omvangrijke herfinanciering van AWG 3,6 miljard in de komende jaren is Aruba kwetsbaar voor rentestijgingen. In Europa en de VS zijn deze rentestijgingen duidelijk zicht- en voelbaar. Om deze kwetsbaarheid weer te geven: per procent rentestijging nemen de rentelasten in 2026 toe met tenminste AWG 33 miljoen. Wellicht ten overvloede: met overschotten hoeft minder te worden afgelost en bij een overschot van 1 procent in 2023 zal een serieus signaal uitgaan ook omdat dan de herfinancieringsafspraken met Nederland aflopen.

Dreiging van vergrijzing voor sociale zekerheid en zorg

In 2014 zijn verschillende maatregelen getroffen om de financiële positie van het AOV-fonds te verbeteren.²¹ Ondanks deze maatregelen, zal volgens de SVb de reserve bij het AOV-fonds in 2032 uitgeput zijn. Daarna worden structurele tekorten verwacht en deze zullen conform de wet door het land moeten worden aangezuiverd. Additionele maatregelen zijn daarom noodzakelijk om tekorten op de middellange termijn, en daarmee extra druk op de overheidsfinanciën, te vermijden.

Een verdere verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 66 jaar in 2025 kan volgens prognoses van de SVb voor voldoende reserves zorgen tot 2040. Indexering van de pensioenbedragen om koopkrachtverlies tegen te gaan in het licht van de oplopende inflatie kan ervoor zorgen dat deze reserves eerder uitgeput zijn.

²¹ De maatregelen betroffen: een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd voor de AOV vanaf 1 januari 2015 (vanaf 2024 op 65 jaar), een verhoging van de premieoogrens naar AWG 85.000 en een verhoging van het premiepercentage van 13,5 naar 14,5 procent.

Volgens prognoses van de SVb zullen de jaarlijkse zorgkosten in de periode 2020 tot 2030 bij ongewijzigd beleid met AWG 200 miljoen toenemen. Daarvoor is het belangrijk dat de zorgkosten worden beheerst en dat de voorgestelde besparingen (een jaarlijkse kostenreductie van AWG 60 miljoen) daadwerkelijk gerealiseerd worden, zodat deze stijging wordt gedempt. Op de lange termijn zullen zorg-gerelateerde uitgaven echter door onder meer vergrijzing verder stijgen. Additionele maatregelen in de gezondheidszorg zijn dus noodzakelijk.²²

Hervormingen

Om tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën te komen is het van belang dat Aruba hervormingen doorvoert. Investeringsvormen hiervan vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel. Aruba en Nederland zijn het Landspakket Aruba overeengekomen, een onderlinge regeling op grond van het Statuut, waarin de noodzakelijk hervormingen (en investeringen) verbonden aan specifieke thema's zijn opgenomen. Het is nu zaak dat het Landspakket op de juiste manier (concreet en goed onderbouwd) wordt verwerkt in de begroting van Aruba. Het CAft volgt de ontwikkelingen hieromtrent natuurlijk met aandacht. Waar het nu om gaat is dat Aruba het moment grijpt om aan de slag te gaan met de noodzakelijke hervormingen: implementatie, implementatie, implementatie.

Schuldreductie en hervormingen: de weg naar duurzame groei en houdbare overheidsfinanciën

Concluderend kunnen we het volgende zeggen: Aruba moet tot schuldreductie komen, en moet vanaf 2023 een surplus op de begroting bewerkstelligen. Daarbij dient Aruba de nadruk te leggen op het verlagen van de uitgaven. Verlaging van de uitgaven op goederen en diensten naar het pre-coronaniveau en een structurele nominale daling van de personeelslasten.

Het CAft geeft Aruba in overweging om in 2024 niet alleen de btw in te voeren, maar daarnaast de strategie te verbreden op basis van de overige adviezen van het IMF, zoals een beperking van de hypotheekrenteaftrek en het afschaffen van de aftrek van de rente over consumptief krediet, de afschaffing van de aftrek van de kosten van een dienstbetrekking, accijnsverhoging en vermogensbelasting (IMF, 2018; 2021a).

De Arubaanse economie moet worden hervormd en gediversifieerd. Daartoe moet Aruba ruimte maken op de begroting. Hervormingen zijn vervat in het Landspakket. Dit pakket moet concreet en onderbouwd worden opgenomen in de begroting. Aruba moet tot tijdige vaststelling van de begroting komen. Al met al een hele uitdaging maar zeker geen onmogelijke. Het FEM en ook het overschot in 2019 waren goede stappen in die richting. Het komt er nu op aan om het krachtige economische herstel uit de coronacrisis te benutten om de schuld van Aruba te verlagen, de economie te hervormen en plannen zoals het BVP daadwerkelijk uit te voeren. Aruba dient vanaf 2023 het pad naar duurzame overheidsfinanciën daadkrachtig te hervatten.

²² Zoals het introduceren van eigen bijdrage of het beperken van het aantal laboratoria en medisch specialisten door samenwerking binnen het Koninkrijk.



HOOFDSTUK 5

SINT MAARTEN'S ROAD TO SUSTAINABLE PUBLIC FINANCES²³

Favorable starting position pre-Irma and pre-corona

Let me start with the position of Sint Maarten just before the outbreak of the COVID-19 pandemic. With an average per capita Gross Domestic Product (GDP) of more than USD 29,700 in 2019, Sint Maarten is one of the wealthiest countries in the Caribbean region. Curaçao, for example, had a per capita GDP of USD 18,000 in 2019, while the average per capita GDP in the Caribbean region is USD 16,300.

In the years prior to hurricanes Irma and Maria, from 2010 to 2016, the foreign exchange income from tourism in Sint Maarten grew with 4 percent annually. The unemployment rate in 2017 was 6.2 percent, which is low compared to regional peers who have a long-term average unemployment rate of 11 percent.

The cumulative economic contraction in 2017 and 2018 because of hurricanes Irma and Maria was 17 percent of GDP. In 2019, Sint Maarten was still recovering. Compared to 2018, tourism in 2019 had increased by 50 percent and the economy grew by 10 percent.

Sint Maarten's position within the Kingdom of the Netherlands provides a legal framework (the Statute) that strengthens the checks and balances. The Statute stipulates that countries assist each other (referred to as the 'waarborgfunctie van het Statuut'). It was on this constitutional basis that the Netherlands provided military assistance and financial support during and after the hurricanes and the COVID-19 pandemic.

Sint Maarten has had ten different governments over the last ten years. This has undoubtedly been a complicating factor for progress and continuity in decision-making. The current government of Sint Maarten is the longest seated government since 2015.

Significant increase of government debt in regional perspective

Even after the devastating hurricanes in 2017, the debt-to-GDP ratio in 2019 was low compared to the regional average and on a sustainable level at 43 percent. However, the debt-to-GDP ratio of Sint Maarten has increased more sharply in 2020 and 2021 than in other Caribbean countries. This is partly caused by liquidity loans from the Netherlands as well as the loan for the reconstruction of the airport. From 2011 to 2019, Sint Maarten's average capital expenditure amounts to 1.1 percent of GDP annually. Compared to the average of 4.6 percent in the available Caribbean benchmark, in which Anguilla was the lowest at 1.4 percent, this is on the low side. The government of Sint Maarten is investing less than its regional peers (IMF, 2020). I will come to this point later.

²³ This chapter is based on the lecture 'Sint Maarten's road to sustainable public finances', held on June 28, 2022, in Sint Maarten.

Table 07. Debt-to-GDP ratio Sint Maarten (debt as percentage of GDP), before and after the COVID-19 crisis

	Before corona crisis (2019)	After corona crisis (2021)	%-point change
Sint Maarten	43,3	60,9	+17,6
Caribisch average	61,8	70,3	+8,5

Source: World Economic Outlook (IMF) & IMF (2022).

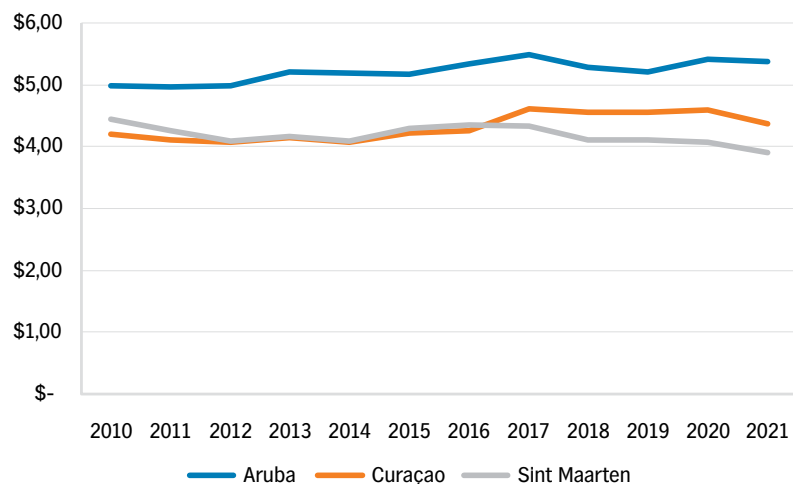
Low tax revenues

Sint Maarten has one of the lowest tax-to-GDP ratios in the Caribbean at 16.6 percent in 2016. An increase in taxes must be achieved to improve public finances. For comparison: Curaçao had a tax-to-GDP ratio of more than 25 percent in 2017. Recently, Curaçao has made considerable progress to raise tax compliance and, therefore, the country no longer requires liquidity support in 2022.

Decline of the real minimum wage

In 2010 the statutory minimum wage of Sint Maarten was USD 4.45 per hour. The minimum wage in Aruba in that same year was USD 4.99 and in Curaçao USD 4.21. From 2010 to 2021, the minimum wage in Sint Maarten fell in real terms by USD 55 cents from USD 4.45 to USD 3.90. Until 2022, the purchasing power of workers on minimum wage in Curaçao and Aruba increased by USD 17 to 38 cents. In addition, there is currently a debate on raising the minimum wage in these countries.

Figure 16. Development of minimum hourly wage in real terms (2010 prices), 2010-2021

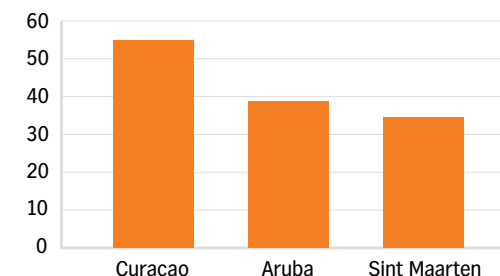


Bron: Van der Ende et al. (2020), complemented by Economisch Bureau Amsterdam.

Skewed income distribution

The ratio between the minimum wage and the average per capita GDP gives an indication of the income distribution. In Curaçao, this ratio was 55 percent in 2019. This means that an employee in Curaçao who earns minimum wage, earns 55 percent of the average per capita. In Aruba, this ratio was 39 percent, while in Sint Maarten this was only 35 percent, which indicates a more skewed income distribution in Sint Maarten compared to Curaçao and Aruba.

Figure 17. Ratio of minimum wage to GDP per capita in 2019

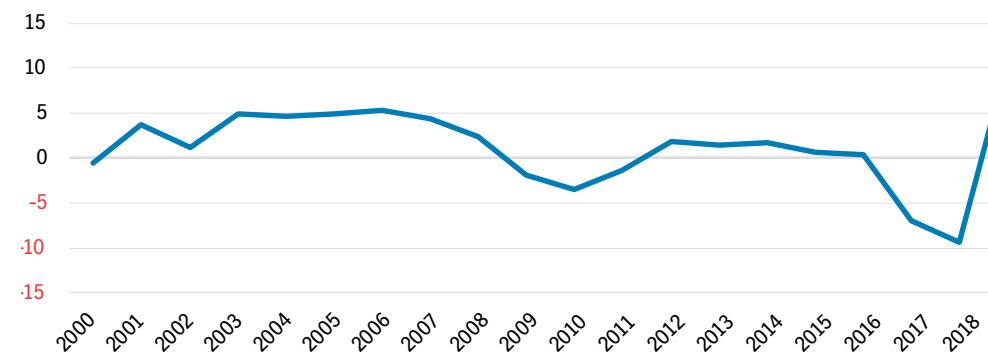


Source: CBS Curaçao, CBS Aruba, Ministry of VSA, STAT and IMF.

Mostly positive real economic growth

The average annual real economic growth from 2000 to 2016 was 1.6 percent. Tourism receipts grew by almost 70 percent in nominal terms between 2000 and 2016, exceeding the Caribbean average. As the graph shows, two phases of economic growth can be distinguished. First, after the negative impact on tourism from the events in the United States on September 11, 2001, a period of high economic growth followed, until the financial crisis in 2007 and 2008. After economic recovery, the economic growth was positive from 2012 to 2016.

Figure 18. Real GDP growth Sint Maarten in percentage, 2000-2019

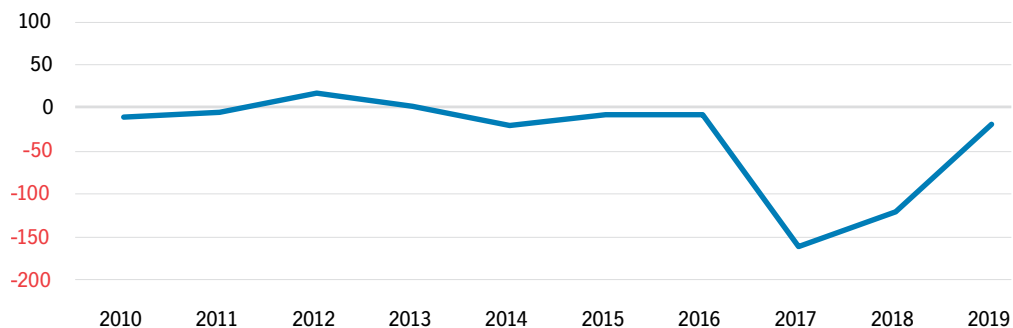


Source: CBS Netherlands Antilles & IMF.

Current budget deficits between 2010 and 2019

In the period 2010 to 2019, the current budget was mostly in deficit despite a period of modest economic growth; except for 2012 (small surplus) and in 2013 (balanced budget). In 2015, an instruction was given by the Kingdom Council of Ministers to the government of Sint Maarten. The instruction stipulated that Sint Maarten had to solve its payment arrears by surpluses and measures had to be taken to keep the social funds sustainable. In 2017 and 2018, because of hurricanes Irma and Maria, revenues declined, and the current budget showed a large deficit.

Figure 19. Current budget balance Sint Maarten (million ANG), 2010-2019

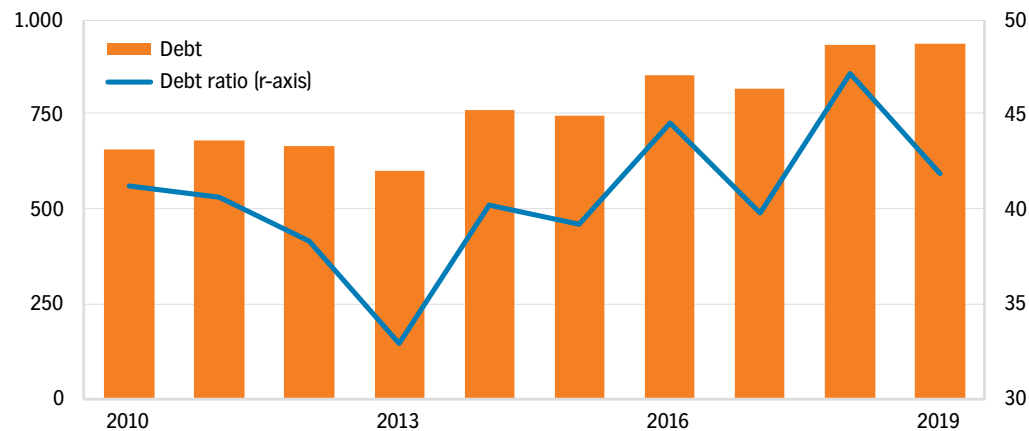


Source: Annual Reports Sint Maarten.

Controlled government debt between 2010 and 2019

The debt-to-GDP ratio increased from 33 percent of GDP in 2013 to 43 percent of GDP in 2019, which is still at a sustainable level.²⁴ Of relevance in this respect is that the IMF in the recent article IV consultation suggests a debt-to-GDP ratio around 50 to 55 percent (IMF, 2022). This means that a debt anchor of 50 to 55 percent should be sufficiently low for public finances to withstand severe impact by hurricanes.

Figure 20. Government debt of Sint Maarten (million ANG and as percentage of GDP), 2010-2019



Source: STAT, IMF, Annual Reports Sint Maarten.

²⁴ From 2010 to 2019 the government debt of Sint Maarten increased from ANG 659 million to ANG 938 million. In the period 2010 to 2013 the nominal government debt remained stable, between ANG 600 and 685 million. In 2018 and 2019 liquidity loans from the Netherlands added up to ANG 116 million.

Increased government debt during the COVID-19 pandemic

The government debt-to-GDP ratio soared in 2020 and 2021 to 61 percent of GDP in 2021. The increase in debt consists of ANG 292 million liquidity support from the Netherlands and a bank loan of ANG 91 million from the European Investment Bank for the reconstruction of the Princess Juliana International Airport. In 2020, Sint Maarten received ANG 175 million liquidity support and in 2021 ANG 117 million. With this liquidity support, Sint Maarten was able to carry out the Sint Maarten Stimulus & Relief Plan (SSRP) during the pandemic. The SSRP was designed to prevent mass unemployment and to support the businesses. The wage subsidy was an important instrument of SSRP with the objective to keep employees in jobs.

The Kingdom Council of Ministers decided in February 2022 that Sint Maarten was also allowed to deviate from article 15 of the Kingdom Act on financial supervision (the Rft) in 2022. In 2022, Sint Maarten received ANG 24 million in liquidity support.

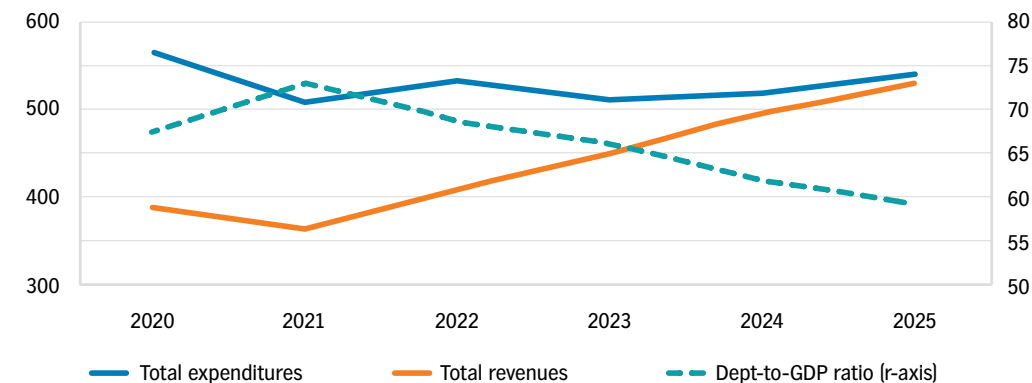
Strong recovery

The COVID-19 pandemic caused an unprecedented economic contraction of 18 percent of GDP in 2020. Based on IMF estimates, the graph below shows that the economy will be at the level of 2019 by 2022. In real terms, the economy will recover to the level of 2019 by 2023. The IMF does not yet include the potential positive effects of implementation of the country package in their forecasts. Estimates for Aruba show that an additional annual economic growth of 0.5 percentage point is attributed to these reforms.

Opportunity for a favorable multi-annual budget

The graph below shows the expenditures and revenues from the current budget that was adopted by the Parliament of Sint Maarten. The budget runs deficits until 2025. An important recommendation of the Cft was to reduce public expenditures and to raise taxes. If the recommendations of the Cft were to be adopted, a balanced budget in 2023 should be achieved. The Kingdom Council stated on September 30th that as of 2023, Sint Maarten should comply with all norms included in the Financial Supervision Act (Rft), including a balanced budget for the current account. After 2023 surpluses should be feasible.

Figure 21. Government finance, 2020-2025



Source: Ontwerpbegrotingswijziging 2022.



It is important that the government of Sint Maarten takes control over and reduces expenditures and at the same time stimulates economic recovery with public investments. The Kingdom Council of Ministers has recognized the exceptional situation Sint Maarten's economy and public finances are in, and despite the budget deficit in 2022, Sint Maarten has been offered the opportunity to take out capital loans from the Netherlands on favorable terms to finance public investments.²⁵ Of course, these investments should fit within a framework of sustainable development.

According to the adopted 2022 budget, the debt-to-GDP ratio will be 59 percent of GDP in 2025, excluding loans for public investments. If the government is able to realize surpluses from 2024 and onwards, a debt-to-GDP ratio of around 50 percent, excluding loans for public investment, in 2025 will be feasible. The debt anchor of 50 to 55 percent recommended by the IMF would then be in sight by 2025. With such a strategy, Sint Maarten would be on the path of sustainable public finances.

Improvements due to financial supervision

More than ten years of financial supervision in Sint Maarten has made a difference. There have been a few steps towards improved budget discipline. It has also led to more awareness among the public about public finances. Quarterly reports and annual financial statements are drawn up, and annual financial statements are submitted and adopted. Timeliness for annual financial statements, however, remains an important issue. And finally, Sint Maarten has particularly low interest expenditures as a result of the subscription by the Netherlands for capital loans on favorable terms.

Importance of a timely budget

Since 2010, Sint Maarten has never succeeded in a timely adoption of the budget. This should change, the country should commence each year with a budget adopted by Parliament as a starting point to proper control of government finances. To achieve this, the draft budget should be offered to Parliament on the second Tuesday of September prior to the financial year, as stipulated in the Rft.

²⁵ Under normal circumstances, making use of the standing subscription (article 16) is only possible if there is no deficit in the current budget. However, based on an expected current balanced budget in 2023, the Kingdom Council offered Sint Maarten the possibility to make use of the standing subscription to finance capital investments already this year.

Balanced budget and surpluses possible

Sint Maarten has had deficits on the current budget since 2017. If the government gains control over spending, and implements a few new taxes, then a balanced current budget is feasible as requested by the Kingdom Council. Even a surplus on the current budget in 2023 is feasible, if Sint Maarten increases tax compliance. As mentioned, Curaçao already accomplished a steep increase in tax revenues as a result of improved compliance.

Sint Maarten should use surpluses for the re-payment of loans, thereby reducing public debt, for investments and for building financial buffers. In the coming years, Sint Maarten should start with the repayment of several sinking bonds related to loans for liquidity support in 2018.²⁶ In 2025, a bond of ANG 73.5 million expires and is to be repaid to the Netherlands. Sint Maarten has made limited public investment over the past few years and needs to invest in improvement of its infrastructure, such as the hospital and the prison, and the public administration reforms (also included in the Country Package). Moreover, Sint Maarten should pay more attention to the governance that an investment program requires. Proper use of resources for investments requires an investment program with adequate planning as well as safeguarding of the correct selection and implementation of investment projects. Proper planning of infrastructure maintenance is also part of this.

Strengthening and broadening tax base

Firstly, as of 2023, Sint Maarten can generate additional tax revenues by introducing a tax on casinos (Michielse & Wentworth, 2021). The tax on timeshares should also be reformed to a system where Airbnb collects this tax on behalf of the government of Sint Maarten. From 2023 onwards, Sint Maarten should create a level playing field with the retail sales by taxing online sales by private individuals. Currently, consumers do not pay taxes on their online purchases.

Secondly, Sint Maarten should reform the tax system. The tax system of Sint Maarten has been designed over time to compete with other countries. This strategy is outdated and has led to a complex system with all kinds of exemptions. The system has become subject to erosion of the tax base and there are serious compliance issues. This poses a risk to the sustainability of public finances. The indirect taxes, personal income tax and profit tax should be simplified, and the rates of these taxes should be adjusted downwards to bring them more in line with international levels. Sint Maarten currently does not enforce the recurrent property tax. This tax is levied in many countries around the world, including on all the other islands of the former Netherlands Antilles. In addition, a gambling tax should be considered.

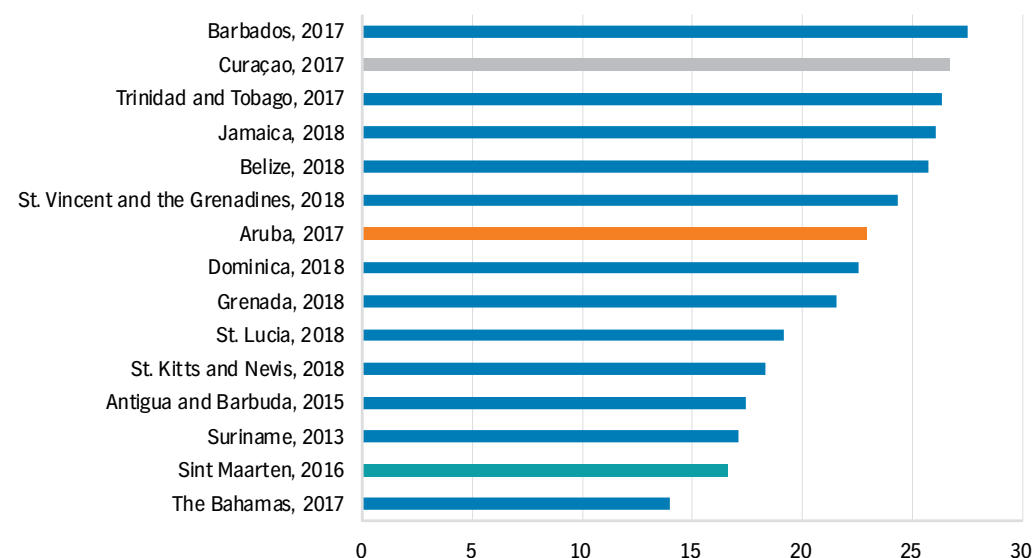
Thirdly, the Tax Administration needs to be reorganized. Digitalization of processes and professionalization are important in this regard. Economies of scale can be achieved by combining the tax and social insurance contributions. It should be considered to place the Tax Administration at arm's length from the government, with independent operational decision-making. In the context of the Country Package, ANG 32 million is made available for the improvement of financial management, which includes the reorganization of the Tax Administration. Due to this compliance will increase.

Room for tax increases

If Sint Maarten would increase tax revenues by two percent of GDP, about ANG 30 to 40 million additional tax revenues is feasible, while the tax-to-GDP ratio would still be at the bottom half of the Caribbean region. Therefore, a tax increase does not necessarily harm the competitive position of Sint Maarten.

²⁶ In 2018 and 2019 liquidity loans from the Netherlands added up to ANG 116 million. Consisting of a sinking bond of ANG 50 million (0 percent interest rate, term 2018-2048); a sinking bond of ANG 32.9 million (0.74 percent interest rate, term 2019-2049); and a sinking bond of ANG 32.6 million (0 percent interest rate, term 2018-2048).

Table 22. Tax-to-GDP ratio in the Caribbean region..



Source: OECD and IMF.

Critical outlook for social security and healthcare funds

Like many countries in the Caribbean, Sint Maarten has a rapidly aging population and experiences an increasing prevalence in chronic diseases. The share of the population aged 60 and older has increased from 5 percent in 2002 to 11 percent in 2012. In 2018 this share was already 13.5 percent, and it is expected to rise to 39 percent by 2050. The AOV operational balance is expected to turn negative in 2031. If no measures are taken, expenditures on health care and old age pension will increase and become unsustainable. The premium contribution per worker will increase.

The healthcare funds of Sint Maarten face large deficits and the accumulated deficit in 2021 was ANG 345 million.²⁷ The deficits are being financed by surpluses in other funds, mostly the AOV-fund, at a de facto zero percent interest rate. A structural cross-subsidization from old age provision to the health care insurance is an unintended income transfer from the employed to the elderly generation. Of course, this is not sustainable, and Sint Maarten has to solve this issue. From August 1, 2022, the premium wage limit for the sickness and accident insurance fund (ZV/OV) has been raised to ANG 120.000 per year. The legislation on the introduction of generic medicines has been implemented, however there are still some stocks left and doctors are still prescribing specialité (non-generic medicines). The Cft has urged Sint Maarten to address this as costs savings can be realized. Furthermore, the Kingdom Council and Sint Maarten have agreed that Sint Maarten needs to bring the contribution to healthcare costs of employees in the public sector more in line with employees in the private sector. Sint Maarten can also save a lot by providing self-care medicines such as paracetamol over the counter. As also the experience in other countries shows for citizens will face limited financial consequences as prices tend to go down and they do not have to pay a prescription charge (receptregelvergoeding).

²⁷ The Health and Accident insurance (ZV/OV fund) deficit was ANG 280 million and the Health Insurance (ZV/OG fund) deficit was ANG 45 million.

There is need for further structural reforms such as a general health insurance and a further increase in the retirement age. Sint Maarten will work on this as a part of the Country Package.

Public finance in times of rising energy prices

Sint Maarten imports (almost) all energy and food. Due to the price increases on the world market, countries that import energy and food are getting poorer. Insofar as these price increases cannot be incorporated in the prices of Sint Maarten's exports, consisting of tourism-related services, this has a negative impact on national income. Low-income groups in particular are vulnerable to price increases. The Sint Maarten government currently considers raising the minimum wage and as a previous figure shows that is quite reasonable and recommendable. In addition, there is currently little room in the government budget for policies to react on these price increases. Moreover, the interest rate at which Sint Maarten borrows via the Netherlands is expected to rise in the coming years, which means that the current budget surpluses should decrease in the coming years.

Financial management objectives

The Country Package includes measures to improve the financial management of Sint Maarten. These include building institutional capacity and the timely adoption and publication of planning and control documents, including the financial statements.

Until now, the multi-year current budget of Sint Maarten was not based on financial planning. With the recently developed framework for the multi-year financial overview, a first step will be made when Sint Maarten includes this overview in the draft 2023 budget. Furthermore, Sint Maarten needs a multi-annual investment program. All ministries should provide sufficient information for the multi-annual budget and investments to the Ministry of Finance, especially for the projects related to the Country Package. The investment program should align investments financed by the trust fund. Moreover, Sint Maarten should pay attention to the governance that an investment program requires. Proper use of resources for investments requires an investment program with good planning and safeguarding of the correct selection of investment projects.

Sint Maarten should work towards an unqualified audit opinion for the annual financial statements of 2023. The progress on the improvement of financial management remains vulnerable given the limited capacity of the government of Sint Maarten. On the other hand, Saba has been receiving unqualified audit opinions for many years, despite limited capacity. This should be possible for Sint Maarten as well.

Conclusion: favorable financial opportunities

The prospects for the sustainable public finances of Sint Maarten are favorable. This is partly due to a good starting position just before the outbreak of the COVID-19 pandemic. The COVID-19 pandemic disrupted the economic recovery of Sint Maarten. This year Sint Maarten must take steps on the road to sustainable public finances by getting expenditure under control and at the same time starting to implement public investment projects. A balanced current budget in 2023 and budgetary surpluses from 2024 should be achieved. There is room for raising taxes especially, as also from an international perspective Sint Maarten collects very little taxes. Targeted and planned investments must be made in infrastructure, which certainly also includes an energy transition, in order to stimulate the sustainable development of Sint Maarten.

Verwijzingen

Centrale Bank van Aruba. (2022). Annual Statistical Digest 2021.

Van der Ende, M., Van den Bergh, R., & Peeters, R. (2020). Loonruimte minimumloon CN. Ecorys.

Goretti, M., Leigh, L., Babii, A., Cevik, S., Kaendera, S., Muir, D., Nadeem, S., & Salinas, G. (2021). Tourism in the post-pandemic world: economic challenges and opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere [Departmental Paper No. 21/02]. IMF.

Gradus, R. en S. Klein (2022). Vergelijking controle NOW: Curaçao versus Nederland. In: K. Camfferman. H. Dekker en E. Wiersma (red.). VU University Pers, Amsterdam, blz. 127-137.

Gradus, R. (2020). Is het financieel toezicht voldoende effectief? In J. van den Berg & R. Zwart (red.), Koninkrijk op eieren: Reflecties op 10 jaar 10-10-10 (pp. 113-117). ADCarriëen.

CAft. (2022, 8 maart). Reactie op de vierde uitvoeringsrapportage 2021 (Cft 202200018). College Aruba financieel toezicht.

Cft. (2022, 29 augustus). Reactie op de tweede uitvoeringsrapportage 2022 (Cft 202200097). College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft).

Greenidge, K., Craigwell, R., Thomas, C., & Drakes, L. (2012). Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean (WP/12/157). IMF.

IMF. (2018). The Kingdom of the Netherlands-Aruba: Technical Assistance Report-Towards a Sustainable Tax System (Country Report No. 18/363).

IMF. (2019a). Government Wage Bill: Assessment and Options.

IMF. (2019b). Kingdom of the Netherlands-Aruba: 2019 Article IV Consultation Discussions-Press Release and Staff Report (Country Report No. 19/148).

IMF. (2019c). Kingdom of the Netherlands-Curaçao and Sint Maarten: 2018 Article IV Consultation Discussions Press Release and Staff Report (Country Report No. 19/23).

IMF. (2020). Strengthening Public Investment Management in the Eastern Caribbean Currency Union: Getting more bang for the dollar! (WP/20/177). IMF.

IMF. (2021a). Kingdom of the Netherlands-Aruba: 2021 Article IV Consultation Discussions-Press Release; Staff Report; and Staff Supplement (Country Report No. 21/81).

IMF. (2021b). World Economic Outlook (Oktober 2021) [Dataset].

IMF. (2022). Kingdom of the Netherlands-Curaçao and Sint Maarten: 2022 Article IV Consultation Discussions-Press Release; and Staff Report (Country Report No. 22/270).

Jardim, J. (2021). Fiscal Activism in the Caribbean amid the Deep Economic Contraction caused by the COVID 19 Pandemic. Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

McIntyre, A., Xin Li, M., Wang, K., & Yun, H. (2018). Economic Benefits of Export Diversification in Small States (WP/18/86). IMF.

Michielse, G., & Wentworth, D. (2021). Kingdom of the Netherlands-Sint Maarten: Technical Assistance Report-Sustainable Tax Reforms (Country Report No. 21/231). IMF.

Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur van Aruba (2018, februari). Financieel Economisch Memorandum 2018-2021.

SVB (2022, 6 oktober). Implementatie landsbesluit taakstelling zorguitgaven per september 2022.

Tripartiete commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba. (1996). Schuld of toekomst.

U.S. Customs and Border Protection. (2022). Preclearance. Geraadpleegd van <http://web.archive.org/web/20221102182440/https://www.cbp.gov/travel/preclearance>









Prof. dr. Raymond Gradus (1962) is op 1 juli 2017 benoemd tot voorzitter van de drie Colleges financieel toezicht. Zijn benoeming werd per 1 juli 2020 met drie jaar verlengd. Per 1 februari 2023 heeft hij deze functie neergelegd om zich volledig te richten op werkzaamheden in de academische wereld.

De heer Gradus heeft Algemene en Bedrijfseconometrie gestudeerd aan de Katholieke Universiteit Brabant. In 1990 is hij gepromoveerd tot doctor in de economische wetenschappen. Prof. dr. Gradus heeft een aanzienlijke bestuurlijke ervaring op economisch en financieel beleidsterrein. Aan het begin van zijn carrière (1984-1992) is hij als wetenschappelijk onderzoeker en universitair docent werkzaam geweest. Daarna (1992-2007) volgden diverse (leidinggevende) functies bij de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onder meer als directeur Financieel Economische Zaken (FEZ), van Economische Zaken en van Financiën, welke hij combineerde met de functie van (parttime) universitair hoofddocent financieel-economisch beleid (1996-2004).

In de daaropvolgende jaren (2008-2015) was hij directeur van het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA. Sinds 2004 is hij hoogleraar bestuur en economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is tevens verbonden aan de vakgroep accounting en het Zijlstra Center voor Public Control, Leadership en Governance. Ook is hij fellow van het Tinbergen Instituut en daarnaast lid van de Raad van Toezicht en voorzitter van het auditcomité van de Haagse Hogeschool (HHS).

In dit boek zijn de lezingen gebundeld die professor Gradus gedurende zijn voorzitterschap van de drie Colleges financieel toezicht hield in het Caribisch deel van het Koninkrijk. In de lezingen benadrukt professor Gradus het belang van begrotingsdiscipline, goed financieel beheer en houdbare overheidsfinanciën in relatie tot de economische ontwikkelingen. De boodschap van de lezingen blijft ook in de komende jaren relevant voor het financieel toezicht en voor het financieel-economisch beleid van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

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