

## **Wat heeft 10-10-10 economisch opgeleverd voor Curaçao?**

*Roland O.B. van den Bergh,  
Curaçao, december 2015*

10-10-10 had een impuls moeten worden om de economie een duw de goede richting op te geven. Dat is niet gebeurd, waarom niet? Op 10 oktober 2010 werden de Nederlandse Antillen opgeheven en kreeg Curaçao haar autonome status binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

In dit artikel wordt ingegaan op hoe het met de economie de afgelopen vijf jaar is gegaan: wat ging goed, wat ging slecht, wat is perceptie onder bedrijven en bevolking over de periode na 10-10-10, wat voor specifieke economische effecten heeft 10-10-10 gebracht en of er een kuur bestaat om de economie waar te laten groeien in de komende vijf jaar.

## Inhoudsopgave

1. De economie van de laatste 5 jaar: wat ging goed? .....	2
2. Wat ging er economisch fout na 10-10-10?.....	6
3. Wat heeft het bedrijfsleven zelf gedaan vanaf 10-10-10? .....	12
4. De invloed van de overheid op de economie na 10-10-10 .....	14
5. De beleving van de economie bij bedrijven en burgers na 10-10-10 .....	21
6. Hoe verder na 10-10-10 en vijf jaar economisch aanmodderen? .....	25
Literatuurreferenties: .....	28

# Wat heeft 10-10-10 economisch opgeleverd voor Curaçao?

Roland O.B. van den Bergh<sup>1</sup>

## 1. De economie van de laatste 5 jaar: wat ging goed?

De berichtgeving in de media over de ontwikkelingen van 5 jaar na 10-10-10 was niet positief. De koppen in de kranten over deze periode: *gemiste kans, visieloos, niet in autonomie geslaagd, trieste bedoening, 5 jaar lang aanmodderen* geven aan dat 10-10-10 niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd<sup>2</sup>. Vaak, wellicht te vaak, gaat het over politieke, bestuurlijke en juridische kwesties. Zelden gaat het over de vraag wat 5 jaar na 10-10-10 economisch gebracht heeft voor Curaçao? Het economisch plaatje is gemengd en niet eenduidig. Er hebben veel kritische geluiden geklonken maar niet alles is negatief. Gedurende de afgelopen 5 jaar zijn een aantal belangrijke ontwikkelingen te melden die wel goed gingen (hoofdstukken 1 en 2). Maar wat heeft het bedrijfsleven zelf gedaan om de economie te stimuleren (hoofdstuk 3). Wat voor economisch beleid heeft de overheid de laatste 5 jaar gevoerd en wat is de invloed uiteindelijk geweest van die overheid op de economie (hoofdstuk 4). Gegeven de ontwikkelingen in de economie en het overheidsbeleid sinds 10-10-10 hoe hebben burgers en bedrijven de economische ontwikkelingen van de afgelopen 5 jaar beleefd (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 wordt ingegaan hoe het economisch verder moet met Curaçao na vijf jaar aanmodderen. Dit eerste hoofdstuk gaat het over de economische zegeningen in de periode na 10-10-10<sup>3</sup>.

### Een goede startpositie: schuldsanering en een sluitende begroting

Toen de Nederlandse Antillen nog bestonden werd er geklaagd over de dubbele bestuurslaag waarin Corporate Curaçao zich moest bewegen. Curaçao als eiland van de Nederlandse Antillen droeg naar zeggen ook een meer dan evenredig deel bij aan de landskas. Er werd naar uitgekeken hoe efficiënt en flexibel het landsbestuur van Curaçao zou zijn, zonder de lasten van deze dubbele bestuurslaag.

- *Slotverklaring*

Op 2 november 2006 werd de Slotverklaring<sup>4</sup> getekend tussen Nederland, Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten. In deze slotverklaring werd onder meer de schuldsanering geregeld. De sanering van de overheidsschulden werd gekoppeld aan een aantal eisen waarvan de belangrijkste waren:

- een sluitende begroting en een sluitend meerjaren perspectief;
- invoering van de rentelastnorm, dat inhield dat de rente die betaald moet worden op de overheidsschuld van het Land Curaçao of Land Sint Maarten niet meer mag bedragen dan 5% van de gemiddelde inkomsten op de gewone dienst van de laatste drie jaar;

<sup>1</sup> Roland O.B. van den Bergh is econoom, penningmeester, oprichter en oud-voorzitter van de Association of Dutch Caribbean Economists. Hij is onderzoeker en management consultant bij Curconsult, gevestigd te Willemstad, Curaçao en heeft in die hoedanigheid sinds 1991 circa 500 onderzoeken en consultancy projecten uitgevoerd op alle eilanden van de Dutch Caribbean op gebied van: economie (beleid, analyse, evaluatie en formulering), good governance, good corporate governance, onderwijs, arbeidsmarkt, markten en marketing en business development.

Hij dankt Ron Gomes Casseres, Jeffrey Sybesma, Eric Matto, Leo Rigaud en Rinke Karmans voor het commentaar en suggesties op de eerdere versies van dit artikel.

Dit artikel is eerder verschenen als 6 losse artikelen. Van deze losse artikelen is hier een geheel gemaakt. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen aangebracht. Wel is de redactie en lay-out soms aangepast.

<sup>2</sup> Amigoe: *Visieloos, Gemend beeld, Gemiste Kans, Staatsstructuur maakt weinig verschil, Niet in autonomie geslaagd, Betreurenswaardig, Triestbedoening na autonoom Curaçao* van 9 oktober 2015

Antilliaans Dagblad *Kunnen we de schuld nog lager afschuiven; Ontbinding Antillen rampzalig, Wij kregen geen kans, Beloftes autonomie niet ingelost, Chaos na vijf jaar en Ons Koninkrijk wordt kleiner, opiniestuk door Olaf Wilders* van 9 oktober 2015

Antilliaans Dagblad: *Vijf jaar lang doormodderen* van 12 oktober 2015 en *Vijf jaar na 10-10-10* door J. Th J van den Berg van 17 oktober 2015.

<sup>3</sup> Hoewel het accent in dit en de volgende artikelen ligt op de gevolgen van gewijzigde staatkundige positie kan een en ander niet losgekoppeld worden van de financieel-economische ontwikkelingen in de wereld en van de economische ontwikkelen op Curaçao van voor 10-10-10.

<sup>4</sup> Zie Slotverklaring 2006, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

- de instelling van een financiële toezichthouder; en
- Curaçao mag alleen lenen op de kapitaaldienst bij een sluitende begroting.

Reeds in de periode van 2007-2010 werd, om te komen tot een structurele aanpak van de sociaal economische problemen met als einddoel duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking, door Nederland en Curaçao NAF 99 miljoen beschikbaar gesteld om het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) uit te voeren<sup>5</sup>.

Na verschillende malen de datum voor de invoering van de nieuwe staatkundige structuur te hebben opgeschoven kreeg op 10 oktober 2010 Curaçao de status van Land.

- *Financieel Toezicht*

Het toezicht werd geregeld via een consensus Rijkswet Financieel Toezicht (Rft). De Commissie Financieel Toezicht (CFT) werd hiervoor ingesteld. De belangrijkste taken waren toezien of de overheidsfinanciën in evenwicht zijn, of leningen aangegaan worden binnen de geldende normen en CFT toestemming geeft om te lenen, het rapporteren aan de bestuurders en parlementen en toezien op de verbetering van het financieel beheer.

Omdat de begroting van het Land duurzaam in evenwicht moet zijn (gewone dienst, inclusief rente en afschrijvingen) en er alleen via de kapitaaldienst tot bepaalde hoogte geleend mag worden, onder voorwaarde dat de rente niet hoger is dan de vastgestelde rentelastnorm, werd het onmogelijk geacht om wederom een te grote schulddispositie op te bouwen<sup>6</sup>.

Per 10-10-10 nam Nederland een groot deel van de schuld van de Nederlandse Antillen over. Het Land Curaçao bleef met een restschuld zitten van circa NAF 1,667 miljoen (ca. 31,5 % van het Bruto Binnenlands Product) en het Land Sint Maarten met NAF 302 miljoen. Deze schuld werd door uitgifte van nieuwe obligaties geherfinancierd. Al deze obligaties werden opgekocht door de Nederlandse Staat tegen het interestpercentage dat voor Nederlandse staatsobligaties geldt, circa 1,0% effectief op jaarbasis<sup>7</sup>. Op de lokale kapitaalmarkt zou de Curaçaose overheid rond de 5-6% aan interest moeten betalen. Daarbovenop was er nog een lokale gefinancierde schuld van NAF 181 miljoen. Door deze goedkope financiering is Nederland vrijwel de enige financier van de Curaçaose overheidschuld geworden, omdat de lokale banken en pensioenfondsen niet tegen zo'n lage rente kunnen concurreren<sup>8</sup>.

De totale binnenlandse en buitenlandse schuld van het Land Curaçao per 10-10-10, uitgedrukt als percentage van het Bruto Nationaal Product, kwam uit op 34,6%. Per saldo heeft de schuldsanering voor Curaçao circa NAF 1,9 miljard opgeleverd. Het interestvoordeel dat Curaçao behaalt bedraagt, te weten interest op dit NAF 1,9 miljard en het interestvoordeel op de resterende hergefinancierde schuld, circa NAF 160 miljoen op jaarbasis<sup>9</sup>.

#### Wat ging er nog meer goed in de economie de laatste 5 jaar?

- *Lage inflatie*

Op het niveau van de nationale economie waren meer positieve ontwikkelingen te melden de afgelopen 5 jaar. In de periode 2010-2015 is door het CBS een gemiddelde jaarlijkse inflatie gemeten van 2,1%<sup>10</sup>

<sup>5</sup> USONA, voortgangsverslag juli-december 2012. Een aantal projecten is na 2010 afgerond. De bijdrage van het Eilandgebied Curaçao is NAF. 30,79 miljoen en van Nederland NAF. 60,5 miljoen (zie samenwerkingsprotocol ten aanzien van het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) Curaçao, Curaçao, 22 mei 2008). Daarnaast zouden gelden uit andere samenwerkingprogramma's ter beschikking worden gesteld voor SEI-projecten.

<sup>6</sup> IMF, CBS en CFT zijn van mening dat het Land Curaçao maximaal zou mogen lenen tot ongeveer 40% van het GDP. Door de lagere interest die Nederland vraagt bij de opkoop van obligaties van het Land kan er aanzienlijk meer dan 40% geleend worden zonder de rentenorm van 5% te overschrijden.

<sup>7</sup> De couponrente op deze obligaties bedraagt tussen de 2,5% en 3,125% afhankelijk van de looptijd. Doordat het Ministerie van Financiën van Nederland op een hogere koers van 100 inschreef, was het uiteindelijke effectieve rendement op de obligatie rond de 1% effectief. Nederlands aandeel in de financiering van de Curaçaose schuld na de schuldsanering bedraagt 90,2%.

<sup>8</sup> Hoewel de looptijden lang zijn brengt dit het risico's met zich mee dat op de lange termijn de rentepercentages stijgen wanneer bijvoorbeeld Europese en Nederlandse economie verbeteren en de bestaande schulden moeten worden geherfinancierd.

<sup>9</sup> Schatting op basis van schuld per 10-10-10 van Curaçao van NAF. 1649 miljoen tegen ca. 3,5% lagere interest en geen interest over kwijtgescholden bedrag ad NAF. 1,9 miljard miljoen tegen 5%.

Nb. het interestvoordeel loopt verder op omdat nieuwe obligatieleningen ook door het Nederlandse Ministerie van Financiën worden opgekocht omdat zij bereid zijn tegen effectieve interestpercentages te financieren die substantieel onder het niveau van wat op de kapitaalmarkt van Curaçao gebruikelijk is.

<sup>10</sup> CBS, Consumer Price Index, www.cbs.cw

Wereldwijd is de inflatie ook laag gebleven onder meer als gevolg van de financieel-economische crisis die in 2008 startte. De lage inflatie had vooral te maken met de verlaging van de internationale voedselprijzen en daling van de olieprijs met ruim 50% sinds de crisis begon. Deze prijzen werken door in de prijzen van geïmporteerde producten en het prijspeil van Curaçao. Curaçao heeft ook geprofiteerd van gunstige prijsontwikkelingen op internationale markten.

De inflatie op Curaçao de afgelopen 5 jaar is conform de inflatie in Noord-Amerika en West Europa maar ligt ver onder die van Venezuela (55%), evenals iets onder de gemiddelde inflatie in bijvoorbeeld Colombia (3,4%) en Panama (4,3%)<sup>11</sup>.

Dat de inflatie laag op Curaçao is gebleven heeft veel te maken met de koppeling van de Antilliaanse gulden aan de Amerikaanse dollar; sinds 1971 geldt een vaste koers van NAf 1,79 voor 1 dollar. Gevolg hiervan is dat de inflatie vooral afhankelijk is van de ontwikkeling in de prijzen van geïmporteerde van goederen en diensten. Het prijsniveau op Curaçao zal dan ook voor een groot deel op- en neergaan met de gemiddelde inflatie van geïmporteerde goederen en diensten. Of de prijsstijgingen op Curaçao iets onder of boven de inflatie komt te liggen van de belangrijkste buitenlandse handelspartners is vooral afhankelijk van de verandering in de lokale kosten en marges alsmede van het prijsbeleid van de overheid.

- *Lichte toename van de export, afname van de import*

Uitgedrukt als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) blijkt dat per saldo (exporten minus importen, de zogenoemde Netto exporten), in de jaren 2011-2014 bijdraagt aan een toename van het BBP met gemiddeld 1,4%. De toename kan ook komen doordat de importen sterker afnemen dan de afname van de exporten zoals in 2013 het geval was.

De export vertoonde weer een groei in 2014, die gelijk is aan 1,6% van het GDP. De groei zat vooral in de bunkering, toerisme gerelateerde activiteiten en de door de raffinaderij verdiende *refining fee*<sup>12</sup>.

Zowel het cruise- als het verblijfstoerisme nam toe in de periode 2010-2014 met respectievelijk 64% en 32%. Uitgedrukt in aantal overnachtingen van verblijfstoeristen zijn deze de afgelopen 5 jaar met 38% toegenomen.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat het niet met alle exportgeoriënteerde sectoren beter ging, zowel de internationale financiële dienstverlening, scheepsreparatie en vrije zone handel vertoonden een daling in economische activiteit.

- *Voldoende deviezen*

De deviezenvoorraad behoort volgens internationale standaarden tenminste 3 maanden importdekking te bedragen. De afgelopen 6 jaar is dat altijd het geval geweest<sup>13</sup>.

Door de schuldsanering en de overname van bestaande staatsschuld kwamen er zeer substantiële bedragen (honderden miljoenen gulden) aan buitenlandse deviezen de monetaire unie binnen wat in hoge mate bijdroeg (en nog steeds) aan de deviezenreserve. Echter, dit verhulde de structurele onevenwichtigheid op de betalingsbalans. Structurele grote tekorten op de lopende rekening werden gefinancierd door deze incidentele overschotten op de kapitaal rekening. Simpel gezegd: we importeerden veel meer goederen en diensten dan we exporteerden en we betaalden de rekening met de Euro's die we van Nederland kregen via de schuldsanering en via leningen (via herfinanciering resterende overheidsschuld).

De tekorten op de lopende rekening voor Curaçao lagen tussen de 15% en 30,9% van het BBP vanaf 2007 tot aan 2011<sup>14</sup>. Indien er geen instroom van Euro's zou zijn geweest zou dit op de duur kunnen resulteren in situaties waarin Griekenland, Suriname en of buurland Venezuela zijn terecht gekomen, waarbij er een structureel tekort is aan deviezen.

Rond 2019 zal de instroom van Euro's uit Nederland ophouden en de vraag was dan: wie zorgt er voor dat we voldoende deviezen hebben om onze importen te kunnen betalen<sup>15</sup>? Voor de president van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Emsley Tromp, was dit reden om reeds in een vroeg stadium alarm te slaan. Hij suggereerde om over te gaan op

---

<sup>11</sup> IMF, [www.imf.org](http://www.imf.org)

<sup>12</sup> Annual report CBCS 2014, p27-55. Refining fee is inclusief de verdiensten uit de handel van olieproducten.

<sup>13</sup> Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, , the economy of Curaçao and Sint Maarten in data and charts, [www.centralbank.cw](http://www.centralbank.cw)

<sup>14</sup> Current account as percentage of the GDP, CBCS Annual Reports 2010-2014 en IMF Article IV consultations 2014, [www.centralbank.cw](http://www.centralbank.cw)

<sup>15</sup> In 2019 zijn alle schulden die door Nederland zijn overgenomen afbetaald. Indien die obligatie in lokale handen is leidt dat tot een instroom van deviezen. Tegen die tijd dient Curaçao ook aan haar aflossingsverplichting te voldoen. Indien de schuld niet wordt hergefinancierd, zal dat inhouden dat het Land Curaçao aan Nederland moet betalen hetgeen leidt tot uitstroom van deviezen.

dollarisatie van de economieën van Curaçao en Sint Maarten<sup>16</sup>. Daarbij zou de Antilliaanse gulden als wettig betaalmiddel vervangen worden door de Amerikaanse dollar. Bij een dollar als wettig betaalmiddel kunnen aanpassingen in de economie niet meer gebeuren via devaluatie of via het bijdrukken van geld. Alle aanpassingen moeten in de reële sfeer gebeuren via het verlagen van lonen, matigen van prijzen en bezuinigen bij de overheid zoals in Griekenland en Portugal het geval is geweest.

Het IMF adviseerde echter tegen dollarisatie. Voor een dollarisatie moet de economie van Curaçao en Sint Maarten voldoende concurrerend zijn en is meer loon- en prijsflexibiliteit nodig. Aan die voorwaarden kon Curaçao niet voldoen. Als alternatief werden wel enkele andere monetaire maatregelen doorgevoerd om de tekorten op de lopende rekening te beperken, te weten: het verhogen van de verplichte reserve bij lokale commerciële banken en door het beperken van de groei in de kredietverlening aan particulieren en bedrijven<sup>17</sup>. Het idee hierachter is dat consumptieve bestedingen afgeremd worden, hierdoor minder geïmporteerd wordt waardoor er minder deviezen afvloeien, wat gunstig is voor de betalingsbalans. Desondanks duurde het tot 2013 alvorens de zeer grote tekorten op de lopende rekening verminderden. Recente ontwikkelingen van de lopende rekening tonen een gunstiger beeld. Dit komt omdat nu aanzienlijk minder dollars betaald moet worden voor de import van energiedragers en vanwege de afname van lokale bestedingen. Mede door gunstige ontwikkelingen op de kapitaalrekening in 2014 laat de deviezenreserve vanaf medio 2013 een toename van de deviezenreserve zien. Per medio 2015 ligt deze zelfs rond de vier maanden importdekking<sup>18</sup>.

- *Meer werk*

Een andere positieve ontwikkeling in de Curaçaose economie is de toename van de werkgelegenheid op Curaçao. In de periode 2009-2013 zijn er ruim 4.000 banen bijgekomen op een totale werkzame bevolking van 63.500 personen, een stijging van 6,8% ten opzichte van 2009. De toename in werkgelegenheid lag voor 2/3 in de periode 2009-2011. Dit kan gezien worden als een goede prestatie van de lokale economie. Ook in de jaren daarvoor van 2006-2009 was er al sprake van een forse toename in de werkgelegenheid van 14,2%<sup>19</sup>.

Waarschijnlijk heeft de banengroei vooral te maken met een forse toename in de activiteit in de hotel-, restaurant- en transportsector de afgelopen jaren<sup>20</sup>.

#### Toch niet zo goed?

De schuldsanering, maar ook de garantie dat de overheidsfinanciën op orde zijn en blijven, door toezicht van buitenaf, samen met een lage inflatie, voldoende deviezen en een groei in de werkgelegenheid dragen in hoge mate bij aan macro-economische stabiliteit van en economisch vertrouwen in het Land Curaçao.

Toch heerst er het gevoel dat het niet goed gaat met de economie van Curaçao. Klopt dat, en zo ja waarom?

Op deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

---

<sup>16</sup> Presentatie dr E. Tromp, citaat powerpoint *persentatie 'Dollarization is a viable alternative monetary system for Curaçao and St. Maarten, as it eliminates the balance of payments risk.'*, [www.centralbank.cw](http://www.centralbank.cw)

<sup>17</sup> Op 15 september 2011 werd de 'reserve requirement' bij lokale commerciële banken verhoogd van 7,75% naar 9,75% en werd een 'temporary freeze on domestic private credit extension' ingaande 1 maart 2012 ingesteld. De 'reserve requirement' is geleidelijk verhoogd tot het huidige niveau van 18.0%, dat geldt sinds 15 juni 2014. De kredietbeperkende maatregel is op 1 september 2014 opgeheven. De 'reserve requirement' is door de CBCS gesteld op 18.0%.

<sup>18</sup> Internationaal gezien wordt een minimum van 3 maanden importdekking gehanteerd.

<sup>19</sup> CBS, AKO Curaçao, 2013.

<sup>20</sup> CBS, Nationale rekeningen, 2009-2014.

## 2. Wat ging er economisch fout na 10-10-10?

Een aantal aspecten gingen goed in de economie: de overheidschulden van Curaçao werden voor een groot deel gesaneerd, de inflatie was laag, de overheidsfinanciën zijn op orde, de export nam enigszins toe en in de periode 2009-2013 steeg de werkgelegenheid bijna 6,8%.

Maar niet alles ging goed na 10-10-10. Sterker nog, er ging meer fout dan goed. In dit hoofdstuk komen de minder gunstige ontwikkelingen in de Curaçaose economie aan de orde. Wat ging er niet goed in de economie en waarom.

### Economische krimp, daling per capita inkomen en minder nieuwe arbeidsplaatsen

Het aantal banen op het eiland nam in de periode oktober 2009- oktober 2013 toe met 4.040 volgens het CBS<sup>21</sup>. In dezelfde periode nam de beroepsbevolking toe met 7227<sup>22</sup>. Dit zorgde ervoor dat de werkloosheid steeg van 9,6% naar 13,0%.

Ondanks de banengroei het afgelopen decennia was gedurende die periode nauwelijks sprake van een toename van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In dezelfde periode (2009-2013) daalde het reële BBP met in totaal 0,7%.

De trend van een sterke banengroei bij vrijwel een ongewijzigd reële BBP was ook al voor 10-10-10 zichtbaar. In de periode 2006-2009, de enige periode van economische groei in dit millennium, steeg het reële BBP met 7,1% en de werkgelegenheid met 14,2%.

De meest waarschijnlijke verklaring van deze schijnbaar paradoxale ontwikkeling, van een forse stijging van het aantal banen bij vermindering van het BBP, is dat het aantal goed betaalde banen op het eiland verminderde en daarvoor in de plaats vele banen gecreëerd werden waar de salarissen stukken lager liggen. Bijvoorbeeld, banen in de internationale financiële sector, raffinaderij en overheid waar doorgaans hogere salarissen betaald (en dus veel toegevoegde waarde voor het BBP opleveren) worden, zijn 'vervangen' door banen in het toerisme en de transportsector waar in het algemeen veel minder betaald wordt (tot 75-80% minder)<sup>23</sup>.

De banengroei in de periode oktober 2009- oktober 2013 werd voor 2/3 gerealiseerd in de eerste twee jaar van deze periode. In de periode 2011-2013 nam de werkgelegenheid toe met 1.451 banen. De voorlopige indicaties zijn dat er vanaf 2014 netto geen banen meer zijn bijkomen terwijl de bevolking in die periode in omvang wel met 2.125 inwoners (1,4%) is toegenomen<sup>24</sup>. Dit impliceert dat normaal gesproken de werkloosheid is toegenomen na 2014.

Het gebrek aan een economische groei de afgelopen 5 jaren is een resultante van minder consumeren, minder investeren, minder exporteren, minder overheidsuitgaven, hoge importen dan wel een combinatie van deze factoren. Wat zorgde voor de economische krimp?

### Minder te besteden door Curaçao: het einde aan ontwikkelingsamenwerking en lenen

Onderdeel en gevolg van de Slotverklaring was dat Nederlandse stroom aan ontwikkelingssamenwerkingsgelden die via de Stichting SONA en de Stichting AMFO naar Curaçao vloeiden, zou stoppen. Dit was ook logisch omdat de programma's die Nederland financierde allen gericht waren op het creëren van een betere startpositie van de nieuwe landen bij het verkrijgen van hun autonome status. Gemiddeld kreeg Curaçao in de periode 2006-2010 naar schatting, NAF 80 miljoen op jaarbasis<sup>25</sup>.

Voor 10-10-10 konden de overheden van de Nederlandse Antillen en Curaçao om aan haar lopende verplichtingen te voorzien de staatschuld vergroten via onder meer uitgifte van staatsobligaties, monetaire financiering en het niet afdragen

<sup>21</sup> CBS, AKO 2013.

<sup>22</sup> De arbeidsparticipatie (personen met werk of werkzoekend) nam toe van 53,6% naar 59,9%.

<sup>23</sup> CBS, AKO 2013 en Nationale Rekeningen.

<sup>24</sup> CBS, bevolkingsstatistiek per 1 januari (van betreffend jaar).

<sup>25</sup> Schatting op basis van gemiddelde uitgaven voor de samenwerkingsprogramma's bij de Stichting SONA, jaarlijks gemiddeld ca. NAF 70 miljoen. Dit ging naar de samenwerkingsprogramma's Plan Veiligheid NA, Institutionele Versterking Bestuurkracht, Onderwijs en Jongeren en naar het Sociaal Economisch Initiatief. De Stichting AMFO ontving jaarlijks gemiddeld NAF 10 miljoen voor Curaçao van Nederland in het kader van het verstrekken van de non gouvernementele organisaties op het eiland.

van pensioenpremies. De jaren vanaf 2002 - 2008 laten voor het eilandgebied Curaçao begrotingstekorten zien van tussen de Naf 75 en 135 miljoen en voor het Land Nederlandse Antillen tussen de Naf 88-206 miljoen waarvan ca. 70% op het conto van het eiland Curaçao geschreven kan worden. Gemiddeld bedroeg het gemiddelde jaarlijkse begrotingstekort, toegerekend aan Curaçao over deze periode circa Naf. 176 miljoen.

Per 10-10-10 zou het Land Curaçao ongeveer Naf 256 miljoen minder te besteden hebben omdat niet meer geleend mocht worden om in de lopende uitgaven te voorzien en de USONA en AMFO middelen kwamen te vervallen.

Aan de andere kant bespaart de overheid fors op interestkosten vanwege de schuldsanering en vanwege de herfinanciering van de uitstaande schuld van het Land Curaçao tegen zeer lage rente van tussen de 1-2%.

In termen van kasmiddelen (lenen, USONA, AMFO minus minder interest betalen) kreeg Curaçao niet of nauwelijks extra financiële armslag na 10-10-10 op haar begroting. De economie schiet daar weinig mee op omdat er per saldo van de schuldsanering geen of nauwelijks een economisch impuls uitgaat<sup>26</sup>.

Doordat de lopende rekening geen overschot vertoonde diende (en dat was ook toegestaan) er voor overheidsinvesteringen geleend te worden. Dat is ook de reden waarom de schuldquote (=totale uitstaande schuld/BBP) van het Land Curaçao geleidelijk steeg van 34,6% per 10-10-10 naar 42,5% medio 2015<sup>27</sup>.

### Minder importeren, minder consumeren

De betalingsbalans laat zien dat import van goederen in 2014 ten opzichte van 2011 is afgenomen met 14,5%. Dit is een indicatie dat er op het eiland minder besteed werd. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten meldt dat de lokale uitgaven als percentage van het Curaçao's bruto binnenlands product in 2013 met 1,7% en in 2014 met 3,0% zijn gedaald. De daling heeft vooral te maken met de daling van onder meer de olieprijs, de verminderde koopkracht (door o.a. de verhoging van sociale premies en betere inning van (achterstallige) belastingen), een daling van de overheidsbestedingen en de terughoudendheid bij bedrijven en consumenten om geld uit te geven in tijden van onzekerheid en economische recessie.

De omzetten in diverse sectoren vertonen de laatste jaren een dalende tendens. Dat geldt in het bijzonder voor die sectoren die afhankelijk zijn van de lokale koopkracht en investeringen. Daarbij gaat het vooral om de detailhandel en de bouwsector. Beide sectoren laten over de afgelopen jaren een daling van de omzetten zien.

Een uitzondering in dit beeld van dalende omzetten is het toerisme. Het toerisme groeide. In de periode 2010-2015 nam het aantal cruise toeristen en verblijfstoeristen substantieel toe. De groei van het toerisme werkt vooral door in de sector hotel en restaurants en in de transportsector. Dus terwijl de lokale bestedingen en de lokale bedrijvigheid afnamen, stegen de bestedingen aan buitenlandse toeristen en aanverwante toeristische activiteiten.

De trend van dalende lokale bestedingen is ook consistent met een daling van de overheidsinkomsten voor wat betreft accijnzen, invoerrechten en omzetbelasting evenals met een daling van de verstrekte leningen aan het bedrijfsleven en gezinshuishoudens.

In de jaren 2011 en 2012 zijn de overheidsuitgaven niet voldoende aangepast aan de inkomsten met als gevolg het ontstaan van tekorten van Naf 154 mln. in 2011 en Naf 35 miljoen 2012<sup>28</sup>, terwijl dit niet mocht volgens de nieuwe begrotingsregels en het financieel toezicht. Dit heeft op 13 juli 2012 geleid tot een aanwijzing door de Rijksministerraad aan Curaçao om haar begroting in overeenstemming te brengen conform de Rijkswet financieel toezicht (Rft). Het tekort van 2011 van Naf 98 miljoen moest gecompenseerd worden en het gebrek aan besparingen in 2012, geraamd op Naf 55 miljoen, moet gerealiseerd worden via inkomstenverhogingen of uitgavenverlagingen<sup>29</sup>.

De aanwijzing kan mede gezien worden als bewijs van slecht openbaar bestuur, een gebrek aan financiële discipline en een gebrekkig financiële beheer. Aan de andere kant toont het tegelijkertijd aan dat het financieel toezicht van het Koninkrijk op de Curaçaose overheidsfinanciën functioneert.

<sup>26</sup> CBCS, statistical tables 8.9 en 8.11.

<sup>27</sup> CBCS, QB2015-II, table 13c.

<sup>28</sup> CBCS, yearly overview Curaçao 2005-2014.

<sup>29</sup> Aanwijzing aan bestuur van Curaçao tot aanpassing begroting 2012, Staatsblad 2012-338.



Door de aanwijzing zijn de overheidsbestedingen in de periode 2011-2014 teruggelopen met 10,5% (=NAf. 181 miljoen). De overheidsbudgetten van 2013 en 2014 vertoonden een licht overschot. Deze overschotten zijn gebruikt om de in 2010/11 ontstane tekorten te dekken. De aanwijzing is in maart 2014 door de Rijksministerraad opgeheven.

#### Minder investeringen

Nieuwe investeringen lijken uit te blijven. De indicaties uit de nationale rekening statistieken per sector en de index voor zand- en kiezelsteenproductie<sup>30</sup> laten zien dat investeringen in onroerend goed (woningen en commerciële objecten) is teruggelopen met 20% tussen 2009 en 2013. Ook op basis van het aantal private en overheidsprojecten dat de afgelopen jaren is gerealiseerd lijkt het erop dat de investeringen afnemen. Bedrijven investeerden minder de afgelopen 5 jaar onder meer als gevolg van afnemende omzetten die op haar beurt weer het gevolg waren van dalend consumentenvertrouwen en afnemende koopkracht op het eiland. Ook de stijging in de ondernemerslasten als gevolg van hogere sociale werkgeverspremies, invoering basisziektekostenverzekering en een actiever invorderingsbeleid van de belastingdienst drukten het enthousiasme om te investeren.

De incidentele overheidsinvestering in het Hospital Nobo Otrobanda (HNO), wegeninfrastructuur, nieuwbouw en verbouw van scholen op Curaçao zorgen ervoor dat op nationaal niveau in 2015 en 2016 de investeringen niet teruggelopen.

Overigens moet opgemerkt worden dat de private investeringen het overgrote merendeel van de totale investeringen zijn en dat het overheidsaandeel van de totale investeringen beduidend minder is. Op basis van de Nationale rekeningen lag het aandeel van de overheid in de bruto investeringen in vaste activa rond de 5-6%<sup>31</sup>. Het is niet zo dat de overheid in haar eentje met een investeringspakket de economie structureel kan aanjagen. Daarvoor is het aandeel van de overheidsinvesteringen in het totaal gewoon te klein. Wel is het bedrag dat de overheid op de kapitaaldienst reserveert voor investeringen sterk toegenomen<sup>32</sup> na het wegvallen van de SONA-middelen voor overheidsinvesteringen.

En marge zei vermeld dat veel goederen, materialen en inrichting van het ziekenhuis in het buitenland aangeschaft moeten worden waardoor de bijdrage (of toegevoegde waarde) aan de economische groei relatief beperkt is<sup>33</sup>.

Terugkijkend over de afgelopen 5 jaar lijkt het totaal aan private en publieke investeringen te zijn achtergebleven. Indien dit beeld correct is, is dat zorgelijk omdat er een causaal verband verondersteld wordt tussen investeren en toekomstige economische groei. Investeringen en in bijzonder investeringen in de exporterende sectoren, genereren productie van goederen en diensten, dat leidt tot meer export en daarmee tot meer deviezen. Het achterblijven van private investeringen zorgt ervoor dat de potentie om in de toekomst economische groei te realiseren afneemt.

De terugval in bestedingen en investeringen had een stuk groter kunnen uitvallen. Dit heeft er onder andere te maken met:

- overheids N.V.'s die hun eigen vermogen gebruikten om de operationele verliezen te financieren; het gaat daarbij vooral om de vennootschappen Aqualectra, ADC, Refineria di Korsou en Cpost<sup>34</sup>;
- het interen op het schommelfonds bij de Sociale verzekeringsbank (SVB). Dit is een reserve bij de SVB waarbij tekorten zoals die zich voordeden bij de AOV/AWW en BVZ deels op worden afgeboekt. Ondertussen is dit schommelfonds leeg<sup>35</sup>;
- het gebruik maken van reserves en spaartegoeden door particulieren en bedrijven om hun binnenlandse consumptie op peil te houden;
- het lenen door de overheid van geld, via uitgifte van obligaties die door Nederland worden opgekocht. In de periode 10-10-10 tot medio 2015 is de schuld van het Land Curaçao opgelopen met NAf. 571 miljoen<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> CBS, volume index production sand and rubble-stone for local market

<sup>31</sup> CBS, National Accounts Curaçao 2011, table 7. Percentages zijn berekend over de periode 2005-2011.

<sup>32</sup> Naar schatting zullen de overheidsinvesteringen rond de 12-15% liggen van het totaal aan investeringen. Echter, in de periode 2014-2016 zal dit mogelijk kunnen oplopen tot 20-22% a.g.v. de investeringen in HNO.

<sup>33</sup> Niet in beschouwing genomen zijn de investeringen uitgevoerd door bedrijven die geheel of gedeeltelijke eigendom zijn van het Land Curaçao. Deze worden geassocieerd als private investeringen terwijl de besluitvorming daartoe mede door de overheid (Raad van Ministers, verantwoordelijke ministers) bepaald worden. Deze bedrijven hebben een substantieel aandeel in het BBP van Curaçao.

<sup>34</sup> Door het niet openbaar zijn of niet beschikbaar zijn van jaarrekeningen van overheids N.V.'s is onduidelijk hoeveel er is ingeteerd op de eigen vermogens. Voor wat betreft Aqualectra lijkt het erop dat door hogere tarieven de verliezen die in 2011 en 2012 zijn geleden, deze weer deels zijn gecompenseerd.

<sup>35</sup> Volgens het Ministerie van Financiën is er in 2014 NAf. 120 miljoen uit het schommelfonds gehaald vanwege een beroep van het AOV/AWW en BVZ (uit: VBC Newsletter augustus 2015).

<sup>36</sup> CBCS, Stand van zaken per 30 juni 2015. Een deel van de toegenomen schuld betreft ge-earmarkte gelden voor HNO waarvan een substantieel deel nog niet was uitgegeven.

### De mening van het IMF en CBCS

Het International Monetary Fund (IMF) houdt ook op Curaçao en Sint Maarten haar 2-jaarlijkse Article IV consultations, waarbij ze de economie en het monetair beleid tegen het licht houden. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten geeft jaarlijks in haar jaarverslag en ook via haar website, uitgebreid verslag van de economische en financiële ontwikkelingen op Curaçao en Sint Maarten, en in de monetaire unie, bestaande uit deze twee eilanden.

In 2014 herhaalt de IMF, zij het in iets andere bewoording, vooral wat tijdens eerder consultaties ook was gezegd: *'Curaçao's growth and job creation remain lackluster, due to weak competitiveness, adverse sectoral trends (e.g. in the international financial center), red tape and rigid labor laws'* en iets verder *'urgent action is required to lower the cost of doing business and remove pervasive disincentives to both supply and demand of labor'*<sup>37</sup>.

In relatie tot 10-10-10 is het IMF positief over de verbeterde begrotingsdiscipline maar negatief over de samenvoeging van de twee overheidsniveaus van Land en eiland dat meer onzekerheid heeft gegeven met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor vergunningen voor bedrijven<sup>38</sup>. Voor de periode 2013-2016 had het IMF in 2011 een economische groei voor Curaçao van 1,7-2,0% voorspeld maar wel onder de voorwaarde dat de hierboven genoemde knelpunten opgelost zouden zijn.

Zoals bekend heeft Curaçao de afgelopen paar jaar slechts een reële economische groei gekend van net boven of net onder nul procent.

Ook de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) valt grotendeels in herhaling daar waar het gaat over de oorzaken van het gebrek aan duurzame economische groei. Efficiënt functionerende markten en minder administratieve lasten kunnen het investeringsklimaat verbeteren en daardoor investeringen en nieuwe economische activiteiten uitlokken. 10-10-10 verandert daar volgens de president van de Centrale Bank niet veel aan omdat kleine, open economieën gevoelig zijn voor internationale ontwikkelingen, hetgeen impliceert dat *'a new constitutional status alone is not a solution for all our institutional and economic challenges'*<sup>39</sup>,

Ook zou het gehele belastingstelsel op Curaçao verbeterd moeten worden. Een nieuw belastingstelsel dient de economische groei te stimuleren. Directe belastingen dienen verlaagd te worden, het stelsel dient versimpeld te worden, meer transparant, meer klantvriendelijk te zijn, makkelijker om te administreren en dient te leiden tot een verbeterde compliance. Inconsistenties in het overheidsbeleid en onzekerheid zorgen alleen maar voor een afnemend vertrouwen bij (potentiële) investeerders.

Deze hierboven door het IMF en Centrale Bank genoemde thema's herhalen zich in de daarop volgende consultatieronde en jaarverslagen.

De Economist Intelligence Unit (EIU) voorspelt dat de groei van de Curaçaose economie in 2014-2015 zwak zal zijn<sup>40</sup>. Als belangrijke verklarende oorzaken hiervoor worden genoemd: gebrek aan politieke stabiliteit, gebrek aan beleid om onder andere de problemen rond hervormingen doorvoeren in het onderwijs, gezondheidszorg en ambtenarensalarissen, de lastenverzwaring voor bedrijfsleven en de daling van de consumptie. Ook voorspelt de EIU dat het hebben van een sluitende begroting een belemmering vormt voor de overheid om de economie aan te zwengelen. Daar bovenop zullen belastingmaatregelen en minimumloonverhoging een belemmering vormen voor een economisch herstel.

### Meningen van enkele lokale economen

In het economendebat van 9 augustus 2015 op de Universiteit van Curaçao werd door de inleiders, de economen Runy Calmera, Leo Rigaud en Rob van den Bergh, het gebrek aan economische groei voor een groot deel gelegd bij slecht functionerende bedrijfsprocessen, gebrek aan ondernemerschap en innovatie en politieke instabiliteit. Bedrijven blijven vaak in hun *'comfort zone'* zitten. De markt is verdeeld, de concurrentie blijft daarom beperkt en er zijn diverse belemmeringen voor nieuwe ondernemers die zich op bestaande markten willen vestigen.

<sup>37</sup> IMF, Article IV consultations 2014.

<sup>38</sup> IMF, Article IV consultations 2014.

<sup>39</sup> CBCS, Annual report 2010; Report of the president.

<sup>40</sup> EIU, Country report Curacao, 2014

Veel ondernemers zitten al jaren in de 'business'. De lokale markt vormt vanwege de beperktheid geen uitdaging om iets nieuws te beginnen. Exporteren is vaak moeilijk, kost een flinke investering terwijl de kans op succes en een redelijke Return on Investment (ROI) vaak lager is dan men op de lokale markt reeds verdiend. Door slechte bedrijfsprocessen kunnen ondernemers weinig toegevoegde waarde creëren voor de lokale markt. De meeste bedrijven vormen daardoor ook geen onderdeel van internationale waardeketens waarbij een deel van de productie op Curaçao plaatsvindt. Daarbij komt dat de gemiddelde ondernemers vergrijsd. De grijze ondernemer blijft ook als hij of zij ouder is dan 60 of 65 jaar zitten als 'baas'. Met de leeftijd lijkt ook de gedrevenheid om te innoveren en om nieuwe markten te betreden af te nemen. Jong ondernemend talent krijgt daardoor onvoldoende mogelijkheden om hun kwaliteiten te bewijzen en om vernieuwingen door te voeren. Daarbij komt dat er wellicht op Curaçao voldoende jong talent is, maar vaak de ondernemersgeest en –instelling ontbreekt. Daarbij speelt naar de mening van Leo Rigaud, mede op basis van zijn ervaring als bankier die projecten en bedrijven financiert, dat bij bepaalde etnische groepen het ondernemerschap wel veelvuldig voorkomt (o.a. Joden, Arabieren, Indiërs, Chinezen, Nederlanders en Haitianen) en bij anderen grotendeels afwezig is (o.m. de Afro-Curaçaose bevolking).

De politieke onrust na onder meer de staatsgreep ('golpe de estado'), zoals deze werd aangeduid door de ex-Minister President Gerrit Schotte, de moord op politiek leider van Pueblo Soberano, Helwin Wiels, de vele verschillende regeringen die Curaçao heeft gekend alsmede de recente regeringscrisis in een periode van 5 jaar, dragen niet bij aan het vertrouwen in de economie en de toekomst van het eiland.

De internationale oriëntatie van Curaçao is de afgelopen jaren verminderd. In het verleden waren op Curaçao multinationale bedrijven gevestigd, waarbij Curaçao een schakel vormde tussen Europa en Zuid-Amerika, Midden Amerika, diverse Caribische eilanden en Noord Amerika. Curaçao was onderdeel in het proces van productie van en handel in goederen en diensten.

De oudere ondernemers kennen de 'zaken doen'-mentaliteit van Venezuela, Colombia, Panama, Nederland, Verenigde Staten etc., maar hebben het onvoldoende doorgegeven aan de nieuwe generatie. De goed opgeleide 'young professionals' komen nu van een hoge school of universiteit uit Nederland of de Verenigde Staten en hebben daardoor vooral affiniteit met de cultuur van die landen en niet met die van Latijns-Amerika. Dit bemoeilijkt zaken doen met onder andere landen zoals Colombia, Venezuela en andere eilanden in het Caribisch gebied.

In een recente lezing voor de Association of Dutch Caribbean Economists gaf de UNDP consultant mevrouw Wilson, verantwoordelijk voor het proces van het Nationaal Ontwikkelingsplan van Curaçao 2015, aan dat exportoriëntatie in de scholen bijgebracht moet worden. Of je exporteert zelf goederen en diensten of je ondersteunt een bedrijf dat goederen en diensten exporteert, moet het motto zijn<sup>41</sup>.

### Geen groei verwacht in 2015

Afname van consumptieve bestedingen, achterblijven van investeringen, de 'red tape', de rigide arbeidswetgeving, een verminderde internationale gerichtheid en een gebrek aan ondernemerschap zorgen er voor dat nieuwe projecten en exportinitiatieven niet van de grond komen. Dit zorgt er mede voor dat de kwaliteit van de diensten en goederen die op Curaçao geproduceerd worden onvoldoende is om internationaal competitief te zijn<sup>42</sup>.

Het mag daarom geen verbazing wekken dat er in 2015 en 2016 nauwelijks of geen economische groei zal zijn.

#### Voorspellingen van de economische groei op Curaçao

- Het IMF voorspelt toch een groei in 2015 en 2016 van 0,9% en 1,1% op basis van enigszins achterhaalde statistieken en analyses<sup>43</sup>.
- De Minister van Financiën raamt in de Memorie van Toelichting op de begroting van het Land Curaçao ,in navolging van het IMF, van 2016 de reële economische groei in 2015 op 0,9% en 2016 op 1,1%. Een jaar eerder werd nog uit gegaan van een reële groei van resp. 1,5% en 2,0%.<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> G.D.E. Wilson, UNDP, National Development Plan Curaçao 2015.

<sup>42</sup> Zie [www.dceconomists.org](http://www.dceconomists.org). In de inleidingen wordt ook dieper ingegaan op de structurele onderliggende problemen van de stagnerende economie.

<sup>43</sup> CBCS ,economische ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015 en IMF Article IV Consultations, 2014.

<sup>44</sup> Nota Financiën en Begroting 2016.

- De Centrale Bank schat de reële groei voor 2015 op 0,4% en refereert daarbij naar het positieve effect dat het nieuw te bouwen ziekenhuis heeft op de economie ('HNO-effect')<sup>45</sup>.
- In het laatste Quarterly Bulletin van de CBCS over het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2015 constateert de Bank een 0,4% groei ten opzichte van het tweede kwartaal van 2014.
- Recente schatting van de Kamer van Koophandel en Nijverheid econoom Rinke Karman stelt dat voor 2015 geen economische groei zal kennen maar een krimp van 0,25% indien de economische ontwikkeling van de eerste twee kwartalen van 2015 zich voortzetten<sup>46</sup>.

### Afsluitend

De discussie op macro-economisch niveau, aangezwengeld door IMF, CBCS en lokale economen, vindt weinig gehoor op Curaçao. Wellicht is het te abstract voor de gemiddelde politicus, bestuurder, ondernemer of vakbondsman. Dit zou mogelijk een van de redenen kunnen zijn waarom structurele problemen waar de economie van Curaçao al decennia mee te kampen heeft niet worden aangepakt.

Maar los van deze macro-economische ontwikkelingen is de vraag in hoofdstuk 3: wat het bedrijfsleven zelf gedaan heeft vanaf 10-10-10. Daarna wordt ingegaan op de invloed van de overheid op de economische ontwikkeling de afgelopen 5 jaar (zie hoofdstuk 4).

---

<sup>45</sup> CBCS, Economische Ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015.

<sup>46</sup> KvK: Update short term economic review 2015QII-Curaçao.

### 3. Wat heeft het bedrijfsleven zelf gedaan vanaf 10-10-10?

Het spreekt voor zich dat de economische recessie op Curaçao niet alleen door de overheid wordt veroorzaakt. Andere aspecten spelen ook een rol, vaak zelf een grotere rol, van betekenis. Maar dat geldt vaak ook voor andere eilanden in het Caribisch gebied die ook te maken hadden met de financieel economische crisis en de terugval in het toerisme na 2008. Vele Caribische eilanden zijn na de recessie weer economisch opgekrabbeld en scoren gemiddeld een economische groei van 2-3% per jaar, dit in scherp contrast met de nulgroei van Curaçao over de afgelopen periode.

Externe ontwikkelingen die voor het Curaçaose bedrijfsleven van grote invloed waren betroffen onder meer:

- de daling van de olieprijs en van andere grondstoffen;
- de rechtszaak van ex-Cubaanse werknemers tegen de Curaçaose Dokmaatschappij;
- het verscherpen van regels door de Verenigde Staten en de belastingregeling met het Koninkrijk die van invloed zijn op de sector van internationale financiële dienstverleners;
- de politieke en economische situatie in Venezuela die zorgt voor een sterke daling in handel via de economische zone, zorgt voor een impasse over het wel of niet upgraden van de raffinaderij (een investering van naar schatting \$3 miljard) maar ook, in ieder geval tot voor kort, zorgt voor een grote toestroom van Venezolaanse toeristen.

Deze ontwikkelingen hebben niets met 10-10-10 te maken evenals de hieronder opgesomde structurele problemen, waarmee het lokale bedrijfsleven kampt, te weten<sup>47</sup>:

- het gebrek aan nieuw ondernemerschap. De bestaande ondernemers zitten veelal in hun 'comfort zone' of hebben geen zin of energie om nieuwe activiteiten te ontwikkelen;
- er is te weinig kennis en er zijn te weinig economische contacten met de regio om zaken te doen met landen in Latijns-Amerika en om als hub, bruggenhoofd, transferpoint te kunnen dienen met Europa en andere Caribische eilanden;
- vergrijzing en vastgeroeste maatschappelijke verhoudingen. De gemiddelde ondernemer op Curaçao is boven de 50 of zelfs 60 jaar. Binnen de politiek, de vakbonden, georganiseerde bedrijfsleven en *civil society* zien we vaak al decennia lang dezelfde gezichten. Dit leidt ertoe dat standpunt, houdingen, meningen zijn vastgeroest en er weinig ruimte is voor nieuwe initiatieven die de economie kunnen stimuleren.

Ook wordt soms naar voren gebracht dat bij nieuwe initiatieven en projecten vaak onvoldoende risicodragend kapitaal beschikbaar is om een lening bij een van de lokale financiële instellingen te krijgen. De lokale kapitaalmarkt voorziet niet of nauwelijks in risicodragend kapitaal.

Investeren in innovatie, uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten en het betreden van andere markten zorgt voor meer dynamiek en activiteit in de particuliere sector. Ook legt het de basis voor toekomstige economische groei van het bedrijfsleven. Indien deze investeringen uitblijven is de kans groot dat het particuliere bedrijfsleven verder in een neerwaartse spiraal terecht komt, waarbij omzetten achterblijven, cashflow vermindert, bedrijfsresultaten verslechteren, bezuinigd moet worden, personeelsbestand moet inkrimpen, etc.

Het onderzoek uit 2012<sup>48</sup> gaf aan dat het bedrijfsleven vooral aan het afwachten was. De vraag is of daarin verandering is gekomen of gaat komen.

---

<sup>47</sup> Inleiding drs. R.O.B. van den Bergh, Doormodderen is geen optie voor Curaçao, University of Curaçao, 9 augustus 2015, [www.dceconomists.com](http://www.dceconomists.com)

<sup>48</sup> Platform of Dutch Caribbean Economists, Economic prospects for Curaçao, 2012

### Is het bedrijfsleven in 2015 nu aan zet?

In 2014 stelde de voorzitter van de CFT, Age Bakker in een lezing voor het Curaçaose bedrijfsleven<sup>49</sup> dat de overheidsfinanciën goeddeels op orde zijn en publieke investeringen die in de pijplijn zitten uitgevoerd moeten worden, zodat dit leidt tot een *'kick start'* in de economie. Dit zou de voorwaarden creëren voor het private bedrijfsleven om hun projecten uit de lade te halen. Alleen het bedrijfsleven creëert welvaart en werkgelegenheid. Daarvoor dient de overheid wel de belemmeringen weg te nemen op gebied van red tape, werknemersbescherming en de *'cost of doing'* business die een duurzame economische groei belemmeren.

Dat de *'kick start'* vooralsnog niet heeft plaatsgevonden is te verklaren. Het bedrijfsleven wordt geconfronteerd met dalende omzetten, toenemende kosten en meer onzekerheden. De meerderheid ziet de toekomst van Curaçao niet rooskleurig in en beoordeelt in meerderheid het investeringsklimaat als matig tot slecht<sup>50</sup>. Voeg daaraan toe de structurele interne problemen van het bedrijfsleven zoals vergrijzing, inertie en gebrek aan ondernemersgeest.

Bedrijven zullen pas gaan investeren of nieuwe ondernemers zullen zich pas vestigen op Curaçao op het moment dat ze kansen zien om geld te verdienen en er weer vertrouwen is in de toekomst van het eiland en er sprake is van een bedrijfsvriendelijk investeringsklimaat. Welke invloed de overheid heeft gehad op de economie na 10-10-10 wordt geanalyseerd in het volgende hoofdstuk.

Een goed voorbeeld dat bedrijven zelf toch wat kunnen doen: InselAir.

InselAir werd in 2007 opgericht en had in 2007 56, in 2010 211 en eind 2014 617 werknemers in dienst. De groei van de luchtvaartmaatschappij geeft aan dat mogelijkheden zijn voor Curaçaose bedrijven om te groeien en te exporteren zelf in tijden dat er sprake is van een hogere lastendruk en er weinig vertrouwen is in de toekomst van Curaçao en het investeringsklimaat. Op basis van een economische impact studie werd berekend dat in korte tijd het belang van InselAir voor de nationale economie rond de 5% ligt<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Zie inleiding Prof. Age Bakker, 5 september 2014, [www.cft.cw](http://www.cft.cw)

<sup>50</sup> Zie Hoofdstuk 5

<sup>51</sup> Curconsult. The footprint of InselAir, January 2015

## 4. De invloed van de overheid op de economie na 10-10-10

10-10-10 is de datum waarop het Land Nederlandse Antillen werd opgeheven en waarbij Curaçao en Sint Maarten als autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden doorgingen en waarbij de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van bijzondere gemeente van Nederland kregen.

Zeker op korte termijn zal de Curaçaose economie zich niet laten sturen door staatkundige wijzigingen. Dat houdt echter niet in dat er geen directe of indirecte economische gevolgen zijn die voortvloeien uit deze gewijzigde staatkundige verandering. Dit vierde hoofdstuk gaat over de directe en indirecte gevolgen van de overheid vanaf 10-10-10 op de Curaçaose economie.

De nieuwe staatkundige structuur bracht voor Curaçao met zich mee de consensus Rijkswet financieel toezicht op de overheidsfinanciën, meer politieke en bestuurlijke autonomie voor Curaçao en één bestuurslaag door het in elkaar schuiven van Land- en eilandsdiensten. Deze ineenschuiving maakt het ook mogelijk om met een eenduidig economisch beleid te komen louter gericht op Curaçao zonder dat rekening gehouden moet worden met de economische belangen van de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen<sup>52</sup>. Met één bestuurslaag zouden ook de kosten van het overheidsapparaat afnemen, de efficiency toenemen en de besluitvorming versnellen. Zonder te pretenderen daarin volledig te zijn wordt hieronder ingegaan op economische aspecten die op een of andere manier gerelateerd zijn aan de staatkundige wijzigingen die per 10-10-10 zijn ingevoerd.

### Lastenverzwaring voor bedrijfsleven en burger

Om de stijgende kosten in de gezondheidszorg en de vergrijzing van de bevolking op Curaçao te beheersen zijn afgelopen jaren, na 10-10-10 beleidswijzigingen doorgevoerd die zowel het bedrijfsleven als de burger treffen in hun portemonnee. Dit is mede gebeurd door de aandacht die het College Financieel Toezicht (CFT) hieraan gaf vanwege het gevaar dat Land Curaçao zou moeten bijspringen om de tekorten af te dekken.

Hieronder passeren de maatregelen de revue die relatief de meeste impact hebben op het bedrijfsleven en de burger.

De sociale fondsen hebben de afgelopen jaren tekorten vertoond. Zowel de BVZ, AOV/AWW, ZV/OV hadden te kampen met tekorten. Er gaat meer geld uit dan er aan sociale premies binnenkomen. Het verschil wordt betaald uit het schommelfonds en door een bijdrage van de overheid. De tekorten zijn ontstaan als gevolg van vergrijzing, een min of meer autonome stijging van de medische consumptie, werkloosheid, een relatief lage arbeidsparticipatie en een lage economische groei.

Minder mensen dragen bij aan de premie-inkomsten, terwijl door vergrijzing een steeds groter deel van de bevolking een beroep doet op deze fondsen. Het omslagstelsel van de sociale verzekeringen zorgt ervoor dat vooral de werkende bevolking opdraait voor de sociale uitkeringen, ziektekosten en zorg voor de ouderen.

Om de hoge en stijgende kosten van de sociale zekerheid binnen de perken te houden en een niet te zwaar beslag legt op het overheidsbudget zijn maatregelen genomen, waarvan de belangrijkste sinds 10-10-10 de volgende zijn:

- *Premie en leeftijdsgrens omhoog van de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV)*

De AOV/AWW premie is opgetrokken per 1 maart 2013. De premiegrens is opgetrokken van NAf 80.336 in 2010 naar NAf 100.000. De werkgeverspremie AOV/AWW is met 2,0%, van 7,5% naar 9,5%, verhoogd. Voor werknemers die meer dan NAf. 100.000 verdienen geldt tevens dat zij 1% extra premie moeten betalen over hun inkomen boven deze grens. Daarnaast is de AOV-leeftijdsgrens voor uitkeringsgerechtigden opgetrokken van 60 naar 65 jaar, dit ging gepaard met een zeer beperkte overgangsregeling.

<sup>52</sup> Voor 10-10-10 was de Raad van Minister samengesteld uit Ministers en Staatssecretarissen afkomstig uit van de verschillende eilanden van de Nederlandse Antillen. Ook binnen de Staten van de Nederlandse Antillen had de regeringscoalitie de steun, naast de steun van Curaçaose partijen, ook de steun nodig van Statenleden afkomstig van de politieke partijen op de andere eilanden.

- *Invoering van Basisverzekering Ziektekosten*

Per 1 februari 2013 is de basisverzekering ziektekosten (BVZ) ingevoerd. De gedachte achter de transitie naar een basisverzekering ziektekosten is op zich een goede omdat nu in beginsel iedereen op het eiland verzekerd is. De BVZ komt in de plaats van de PP-regeling, FZOG, SGTZ en recentelijk voor de ambtenarenziektekostenregeling. De werkgeverspremie is gestegen van 8,3% naar 9,3% en voor de werknemer van 2,1% naar 4,3%. De premiegrens van NAf 57.174 in 2010 is in een keer opgetrokken tot NAf 100.000 en in 2015 verder verhoogd naar NAf 150.000. De percentages gelden nu over het gehele belastbare inkomen tot aan deze grens. Velen die vroeger particulier verzekerd waren zijn onder de BVZ komen te vallen. Voor hogere inkomens en voor werkgevers met relatief een hoog gekwalificeerd personeelsbestand is de BVZ sterk kostenverhogend. Ondertussen is circa 85% van de Curaçaose bevolking verzekerd in de BVZ. De politiek ziet de BVZ als een opstap naar een algehele ziektekostenverzekering waar iedere ingezetene onder zal vallen.

De premies van de overige sociale verzekeringen zoals Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), ZV en OV zijn vrijwel ongewijzigd gebleven. Alleen de premiegrenzen zijn geïndexeerd tot NAf 456.643 voor de AWBZ en tot NAf 62.852 voor ZV en OV in 2015. De premiepercentages zijn gelijk gebleven (resp. 2%; 1,9% en 0,5-5% afhankelijk van gevarenklasse).

De extra lastenverzwaring voor het bedrijfsleven is aanzienlijk doordat niet alleen meer AOV-premie en BVZ-premie betaald moet worden, maar ook omdat tegelijk de premiegrens fors is opgetrokken. Afhankelijk van het soort bedrijf (hoog of laag geschoold personeel) zullen de personele lasten met gemiddeld 3-5% zijn gestegen.

De lastenverhogende maatregelen benadelen de bedrijfsresultaten van bedrijven die in een sterk concurrerende markt werken en moeilijk de gestegen kosten in de prijs kunnen doorberekenen. Lagere bedrijfsresultaten en meer terughoudendheid bij aanneme of vervanging van personeel is hiervan het gevolg.

De premieverhoging treft ook de werknemers: allereerst moet er meer premie betaald worden (netto houdt men minder over) en ten tweede moet men ook 5 jaar langer doorwerken en 5 jaar langer AOV-premie betalen. Zeker voor werknemers uit de midden en hogere inkomens zullen zij, vooral als gevolg van de invoering van de BVZ, er in netto inkomen fors op achteruit gaan.

In sommige gevallen zal de werkgever de koopkracht van de werknemer op peil moeten houden, zeker daar waar het gaat om werknemers met competenties die internationaal gevraagd worden.

- *Hoger tarief omzetbelasting*

De belasting op omzetten is verhoogd van 5% naar 6% per 1-1-2012. In mei 2013 heeft opnieuw een wijziging plaatsgevonden in het percentages. Er is vrijstelling gekomen voor een aantal basisgoederen (eerste levensbehoeften) maar daarentegen zijn alle luxe, vervuilende en ongezonde goederen belast tegen 9%. Overige goederen blijven tegen 6% belast.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld bedrijven gevestigd in de Europese Unie, kunnen lokale bedrijven hun betaalde omzetbelasting niet terugvorderen van de belastingdienst of verrekenen. Op Curaçao moet bij elke schakel omzetbelasting betaald worden. Omdat het hier niet gaat om een toegevoegde waarde belasting neemt de belastingdruk als gevolg van het cumulatief-effect op goederen en diensten meer toe. Eén procent stijging van het OB-tarief levert vanwege de cumulatie tot een prijsstijging van, naar schatting, 1,5-1,75%<sup>53</sup>.

- *Meer aanslagen*

CFT in haar rol als toezichthouder op de publieke financiën legt niet alleen nadruk op inperken van de uitgaven van de overheid maar ook op verhogen van de inkomsten. Mede daarom is de belastingdienst afgelopen jaar gestart met het op grote schaal opleggen van aanslagen en met het versneld en effectiever innen van belastinggelden en sociale premies die op straat liggen. Dit is terecht omdat de *compliance* onder bedrijven en vermogende individuen te wensen overliet. Gevolg

---

<sup>53</sup> Er bestaan reeds vele jaren plannen om de omzetbelasting te vervangen door een toegevoegde waarde belasting. Economisch heeft de OB tot gevolg gehad dat een deel van de groothandel en een aantal importeurs van het eiland is verdwenen dan wel dat er allerhande gekunstelde constructies zijn bedacht om dubbele (of soms drie- of vierdubbele) heffing van omzetbelasting op een goed of dienst te ontwijken. Economische gezien is hier sprake van verspilling en inefficiënte allocatie van middelen.



voor een flink aantal bedrijven is dat de cashflow wordt aangetast en dit bedrijven het gevoel geeft dat de lastendruk toeneemt.

Op de wijze waarop de belastingdiensten werken is veel kritiek. Argumenten die genoemd worden hebben betrekking op: gebrek aan menskracht, kwaliteit van het belastingpersoneel, stukken die zoekraken op het belastingkantoor en SVB, oude niet op elkaar afgestemde computersystemen en procedures, matige communicatie, zeer slechte bereikbaarheid van de diensten, de wachttijden bij de loketten, het willekeurig opleggen van aanslagen, het niet beargumenteren van de reden van de aanslag door de Inspecteur en het niet of nauwelijks reageren op schriftelijke verzoeken en correspondentie (in ieder geval zelden inhoudelijk).

Veel aanslagen worden door bedrijven betwist. Probleem daarbij is dat vaak onduidelijk blijft waarom de Inspecteur van de Belastingen een aanslag heeft opgelegd omdat de reden van het waarom niet vermeld wordt. Die krijgt de aangeslagen partij ook niet te weten omdat de Inspecteur of zijn medewerkers niet bereikbaar zijn. Het volgende probleem is dat indien een bedrijf of particulier een bezwaarschrift indient die vaak niet worden behandeld, afgewezen worden of niet ontvankelijk verklaard worden, bijvoorbeeld als deze te laat zijn ingediend. Omdat dan de beroepsprocedure ook weer op zich laat wachten, blijven belasting- en sociale premieclaims soms jaren in de lucht hangen hetgeen zorgt voor onzekerheid bij het bedrijf en bij de statutaire directeur die persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld. Bij beroepszaken komt het regelmatig voor dat de Inspecteur alsnog de aanslag intrekt of komt met een schikking. Zo wordt voorkomen dat de Raad van Beroep een voor de Inspecteur der belastingen negatieve uitspraak doet, die dan vanwege het gelijkheidsbeginsel voor alle belastingplichtigen geldend wordt. Dit is nadelig voor de overheidsinkomsten en werkt willekeur in de hand. De belastingplichtige wordt hierdoor tevens geschaad in zijn rechtszekerheid omdat de Inspecteur zich niet houdt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>54</sup>.

Dit alles leidt tot veel irritatie maar ook tot uitstel en ontmoediging van investeringen, nieuwe projecten en initiatieven bij bedrijven en particulieren. Het moge duidelijk zijn dat de wijze van werken van de Inspectie schadelijk is voor de Curaçaose economie. Van een verlichting van de administratieve lasten en het optimaliseren van de belastingdienst, waar de Minister van Financiën over schrijft in de Memorie van Toelichting van zijn begroting 2016, is vooralsnog geen sprake<sup>55</sup>. Van een vereenvoudiging van ons belastingstelsel kunnen we vooralsnog slechts dromen.

Op de werkwijze van de belastingdiensten houdt de CFT geen toezicht.

- *Gebruikelijke loonregeling*

Per 1-1-2015 gaat de wetgever er vanuit dat een directeur van een NV of BV minimaal NAF 50.000 per jaar verdient. In de Curaçaose praktijk blijkt dat veel ondernemers uit het kleinbedrijf dit bedrag niet verdienen<sup>56</sup>. Ook geldt dat ondernemers zichzelf geen loon uitbetalen omdat ze de verdiensten van het bedrijf herinvesteren. Toch zullen directeuren met ingang van 2015 over tenminste NAF 50.000 inkomstenbelasting en sociale premies moeten betalen ook al staat er een lager bedrag op de salarisslip.

- *Hogere tarieven*

In een aantal gevallen zijn de tarieven van overheidsdiensten gestegen, zoals de aanvraag voor verblijfsvergunningen buitenlanders en aanvragen van visa's.

De invoering van de Onroerende Zaakbelasting (OZB) leidt tevens tot een substantiële stijging in de kosten voor burger en bedrijf in bezit van onroerend goed ten opzichte van de grondbelasting die vroeger betaald moest worden.

### Belastingwijzigingen: lastenverlichting?

Om enigszins tegemoet te komen aan de lastenverzwaring voor bedrijfsleven en burger zijn een aantal belastingwijzigingen doorgevoerd zoals de verlaging van de winstbelasting van 34,5% in 2013 naar 27,5%, 25% in 2015 en 22% in 2016.

Vanwege de lage winstgevendheid van het Curaçaose bedrijfsleven, m.u.v. de financiële sector die meer dan de helft aan winstbelasting betaalt, zal het positieve effect van deze maatregel waarschijnlijk beperkt zijn.

---

<sup>54</sup> Gebaseerd op diverse meningen en ervaringen van diverse belastingadviseurs en managers van administratiekantoren. Er heest veel irritatie bij bedrijven, administratiekantoren en fiscalisten over de manier waarop de Inspectie der Belastingen, SVB en Stichting Belasting Accountants Bureau werken. Over de Ontvanger is men iets minder negatief.

<sup>55</sup> Begroting Land Curaçao 2016, Memorie van Toelichting, p.4 en 11.

<sup>56</sup> Een specifiek aantal is onbekend. Adeck vermoedt dat het aantal op minimaal honderden ligt tot mogelijk zelfs een paar duizend.

Ook voor individuen is het belastingtarief iets verlaagd. Het schijventarief van voor 2015 liep van 12% tot 49%. In 2015 loopt het schijventarief van 10,75% tot 48,25% en in 2016 zal dit verder verlaagd worden tot 9,75% en 46,5%. Daar staat tegenover dat een aantal aftrekposten, waaronder kosten van onderhoud van het huis en brandverzekering geschrapt zijn. Het uiteindelijke resultaat van de belastingmaatregelen voor de individuele burger kan daardoor zowel positief als negatief uitvallen<sup>57</sup>.

De indicatie is daarom ook dat de particuliere consumptie en investeringen door deze maatregelen niet zijn toegenomen en ook niet gaan toenemen. Indien de situatie van voor 10-10-10 vergeleken wordt met die van nu is er voor meeste bedrijven en burgers geen sprake van lastenverlichting maar juist van een vaak aanzienlijke lastenverzwaring<sup>58</sup>. Deze perceptie wordt verstrekt door het grotere aantal aanslagen en boetes die opgelegd wordt door de Inspectie en Landsontvanger en de beperking van het aantal aftrekposten.

#### Verhoging van regeldruk

Het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen zorgde bij sommige bedrijfstakken voor toename van de administratieve lastendruk. Financiële instellingen werkzaam in het Caribische deel van het Koninkrijk kregen in Caribisch Nederland te maken met de AFM en DNB, naast de centrale banken van Aruba en van Curaçao en Sint Maarten.

De invoering van verplichte kasregisters zorgde ervoor dat bedrijven additionele investeringen dienden te plegen, interne aanpassingen moesten plegen en financiële procedures dienden aan te passen.

Goederenimporten naar Bonaire liepen vroeger veelal via Curaçao. De goederen werden op Curaçao ingeklaard en mochten vervolgens doorgevoerd worden als zijnde binnenlands transport waar geen invoerrechten, economische heffing of accijns meer over verschuldigd was. Nu heeft Bonaire haar eigen douane en dient de inkleding volgens de regels van Caribisch Nederland te geschieden. Dit maakt de logistieke planning en het handel doen met Bonaire gecompliceerder en daardoor duurder.

#### Instabiliteit politiek en bestuur

De politieke en bestuurlijke stabiliteit is sinds 10-10-10 afgenomen. Gedurende de laatste 5 jaar heeft Curaçao 5 kabinetten gekend, 5 minister-presidenten en bijvoorbeeld 7 ministers van Onderwijs. De voorlaatste Minister-President is om vooralsnog onduidelijke redenen afgetreden en een interim premier werd aangesteld, eerst voor 3 maanden. Nu blijkt dat deze interim-premier toch blijft zitten tot de verkiezingen in 2016<sup>59</sup>.

Sommige bestuurskundigen leggen de oorzaak hiervan bij het wegvallen van het Land Nederlandse Antillen als een soort bemiddelende instantie, waar nooit één eiland de dienst uit kon maken. Anderen wijzen ook op de invoering van het duale systeem waarbij de controlerende taak van het parlement werd gescheiden van de uitvoerende taak van de bestuurders<sup>60</sup>. Mede daardoor is het vertrouwen in de politiek onder de bevolking en bij de bedrijven op het eiland verminderd. Worden er nu verkiezingen gehouden dan weet 74% van de kiesgerechtigden niet op welke partij ze gaan stemmen dan wel of ze überhaupt gaan stemmen<sup>61</sup>. Gevolg hiervan kan zijn dat het politieke krachtenveld bij komende verkiezingen en elke daarop volgende verkiezing sterk kan wijzigen. Dat kan grote gevolgen hebben voor de continuïteit van het beleid (of het gebrek hieraan).

---

<sup>57</sup> Vanuit de hoek van belastingadviseurs wordt nog gewaarschuwd op de kans dat de onroerende zaakbelasting (OZB), die in de plaats is gekomen voor de Grondbelasting, in de praktijk, nadat het onroerend goed opnieuw getaxeerd is, kan leiden tot een forse toename van belasting op het onroerend goed.

<sup>58</sup> En marge: de auteur van dit artikel is voorstander van een belastingstelsel invoeren naar voorbeeld van Caribisch Nederland, zij het dat hier en daar enige modificaties wenselijk zijn om het passend te maken voor Curaçao. Bij de invoering van het volledig nieuwe belastingstelsel heeft de belastingdienst Caribisch Nederland in versneld tempo alle uitstaande vorderingen en bezwaarschriften die overgenomen waren van Land en eilandgebied geschikt.

<sup>59</sup> Tijdens het schrijven van dit artikel raakte de regeringscoalitie de meerderheid in de Staten kwijt. Door het vormen van een nieuwe regering doordat de PAR zich aansloot bij de coalitie, kon het 5<sup>e</sup> kabinet gevormd worden en behoeven er geen vervroegde verkiezingen te worden uitgeschreven.

<sup>60</sup> Voor 10-10-10 waren Gedeputeerden van het Eilandgebied Curaçao in de helft van de gevallen eveneens lid van de Eilandsraad. In het geval parlementsliden van de ene naar de andere partij overstappen kan dit leiden tot een andere kabinetsformatie of de val van een zittende regering. Indien een parlementslid tevens bestuurder is, zal hij of zij niet snel overstappen naar een andere partij, zo is de redenering.

<sup>61</sup> Curconsult, juni 2015; gebaseerd op een steekproef onder 550 kiesgerechtigden.

### Geen snellere besluitvorming, geen transparante besluitvorming

Eén van de knelpunten van voor 10-10-10 betrof de besluitvorming en de verantwoordelijkheid op het economisch beleidsterrein dat verdeeld was tussen het Land Nederlandse Antillen en Curaçao. Daarbij was de Minister belast met economische zaken doorgaans afkomstig van een ander Antilliaans eiland, waardoor mogelijk de Curaçaose economische belangen niet voldoende aandacht kregen. Het feit dat er nu één Ministerie, één Minister van Economische Ontwikkeling en één Parlement gaan over de economische aangelegenheden van Curaçao was de verwachting dat de besluitvorming versneld zou zijn en meer gestroomlijnd zou verlopen. Van een belangentegenstelling tussen Land en Eilandgebied zou geen sprake meer zijn.

De praktijk na 10-10-10 is toch anders. Peter Verdon spreekt in het kader van 'governance' en besluitvorming binnen de overheid over het *Forti-model*<sup>62</sup>. Het parlement veronachtzaamt haar controlerende taak op de regering als uitvoerende macht. Het patronagesysteem zorgt voor loyaliteit en partijdigheid. Vervolgens vindt besluitvorming plaats via overleggen tussen vooraanstaande partijleden, partijbesturen van coalitiepartners en niet langs democratische lijnen waarbij de Staten beslissen over het regeringsbeleid.

### Kwaliteit ambtenarenapparaat

Per 10-10-10 moesten alle ministeries en diensten van het Land Nederlandse Antillen en Eilandgebied Curaçao, samen ruim 60 diensten, in 9 ministeries samen geschoven worden. Er kwam één bestuurslaag, de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie grotendeels naar voorbeeld van de structuur van Nederlandse ministeries. Taken en verantwoordelijkheden waren niet meer opgedeeld tussen Land en Eilandgebied maar waren eenduidig ondergebracht bij een Minister en zijn Ministerie. Dit zou doublures moeten voorkomen, leiden tot snellere, betere besluitvorming, efficiëntere en goedkopere uitvoering van het beleid. Daar lijkt weinig van terecht gekomen te zijn.

Zowel uit het ambtenarenapparaat zelf, bedrijfsleven en burger wordt regelmatig geklaagd dat de kwaliteit van het ambtenarenapparaat en in het bijzonder de ambtelijke top (voor zover benoemd, het gaat dan vooral om de secretaris-generaal en directeur-generaal) nog nooit zo slecht is geweest. Dit eechoot door in de kwaliteit en uitvoering van het beleid. Wat een probleem is gebleven sinds 10-10-10 is het onvoorspelbaar gedrag van en gelijke behandeling door de ministeries, consistentie en eenduidigheid in de uitvoering van het beleid, wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat kritische geluiden over het functioneren van het ambtelijk apparaat vaak niet op prijs worden gesteld, ook niet bij bestuurders en politici en dat bij ondernemers die dat aanklaagt de angst leeft dat ze vroeger of later teruggepakt zullen gaan worden.

### Kostenverhoging en kostenverlaging bij de overheid

Samenvoegen van diensten zou moeten leiden tot meer efficiency en dus minder ambtenaren. Dat lijkt nauwelijks te zijn gerealiseerd<sup>63</sup>. Vanaf 2012 is er sprake van een zekere mate van consolidatie. Het aantal ambtenaren van het Land Curaçao is afgenomen met 155 2012-2014 (-3,4%). De salariskosten zijn daarentegen toegenomen met 2,4% over dezelfde periode (2012-2014)<sup>64</sup>.

Waar geen rekening mee gehouden is, was dat de exploitatiekosten van diverse (semi-)overheidsorganisaties toenamen als we het uitdrukken in kosten per bedrijf of inwoner. Het gaat hierbij dan bijvoorbeeld over Civil Aviation Authority, Bureau Telecommunicatie en Post, Centraal Bureau voor de Statistiek, Bureau Buitenlands betrekkingen, Sociaal-Economische Raad, Raad van Advies, Algemene Rekenkamer Curaçao, Sociale Verzekeringsbank, Algemeen Pensioenfonds Curaçao, etc. Vroeger werden deze activiteiten voor alle Antilliaanse eilanden uitgevoerd, nu nog alleen voor Curaçao. De exploitatiekosten zouden in theorie met circa 25% moeten dalen ten opzichte van 2010. Voor de Centrale Bank geldt dat haar werkgebied is ingekrompen vanwege het uittreden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het vermoeden dat voor 10-10-10 bestond dat het Land Curaçao met een kleinere, efficiëntere en daardoor een minder kostbaar ambtenarenapparaat en semi-overheidsdiensten toe zou kunnen lijken voor een groot deel incorrect te zijn.

<sup>62</sup> Antilliaans dagblad, de droom van verbroedering, 26 en 27 oktober 2015

<sup>63</sup> Per december 2010 waren er volgens de voortgangsrapportage van het Ministerie van Financiën 4598 ambtenaren in dienst.

Nb. Op basis van de voorradige en aangeleverde data kon geen goede, eenduidige analyse gemaakt worden.

<sup>64</sup> Financiële management rapportage Ministerie van Financiën 2015. Bedragen exclusief duurtetoelag.

### Publieke investeringen gericht op duurzame economische groei

Publieke investeringen zijn altijd laag geweest en bedroegen voor 10-10-10 niet meer dan maximaal enkele tientallen miljoen. Tot voor 10-10-10 had dat mede te maken met het feit dat diverse investeringsprojecten via ontwikkelingsamenwerkingsprogramma's werden gefinancierd. De kapitaaldienst van het Land Curaçao laat zien dat de kapitaaluitgaven fors zijn toegenomen. In 2013 is via de kapitaaldienst van de overheid NAf. 188 miljoen geïnvesteerd. Voor de jaren 2014-2016 is de raming dat de publieke investeringen fors zullen toenemen tot jaarlijks ca. NAf. 340-390 miljoen als gevolg van de bouw van het nieuwe ziekenhuis en investeringen in de wegeninfrastructuur. Vanuit economisch perspectief dienen de overheidsinvesteringen gewogen en beoordeeld te worden op hun duurzaam effect op de economie. De bouw van een ziekenhuis geeft een eenmalige economische impuls, een impuls die beperkt is omdat veel goederen, materialen en inrichting uit het buitenland komt. Daarnaast zal een nieuw ziekenhuis sec niet leiden tot een duurzame verbetering van de economische structuur en groei. Investeringen in de wegeninfrastructuur zijn economisch slechts efficiënt indien dat leidt tot minder congestie op primaire verkeersaders en een afname van het aantal verkeersongelukken. Investeringen in schoolgebouwen is vanuit economisch standpunt alleen maar duurzaam als dit leidt tot beter geschoolde en gemotiveerde (potentiële) arbeidskrachten voor Curaçao.

### Economische visie en beleid

De vraag is: wat hebben de Regering, de Minister van Economische Ontwikkeling en hun ministerie (MEO) gedaan om de economie na 10-10-10 een duwtje in de rug te geven?

Op basis van het SEI van Curaçao<sup>65</sup> was er de afspraak om een lange termijn economische studie te laten uitvoeren. Dit was aangekondigd voor 2008-2009 om zodoende bij de overgang naar het Land Curaçao een economische strategie te hebben zodat er geen vacuüm zou vallen.

Drie jaar na de oorspronkelijke planning, in 2011, werd de opdracht voor deze lange termijn studie gegund aan het Frans beleidsadviesbureau TAC dat in mei 2013 met haar eindrapport kwam. In het derde kwartaal van 2013 is het TAC-rapport door de regering overgenomen als zijnde de basis voor haar eigen economisch beleid.

Begin 2014 werd een uitvoeringsorganisatie ingericht, waarbij MEO, met de ondersteuning van KPMG, de uitvoering van het TAC-rapport ter hand moest nemen. Dit proces zou 3 jaar duren. Reeds in het eerste jaar bleek dat de uitvoering geen prioriteit had bij de verantwoordelijke Minister van Economische Ontwikkeling, de ondersteuning van MEO te wensen overliet en de bereidheid van andere ministeries om mee te werken ontbrak. De klankbordgroep, stuurgroep en projectgroep, in de laatste waren alle ministeries vertegenwoordigd, hebben nooit naar behoren gefunctioneerd. Na een jaar zijn de activiteiten inzake de uitvoering van de actiepunten zoals opgenomen in het TAC-rapport door de Minister van Economische Ontwikkeling en zijn departement gestopt. Er is ook niets anders voor in de plaats gekomen. Daarmee is een economisch beleidsvacuüm ontstaan na 2010, precies wat SEI had getracht te voorkomen. Dit vacuüm kan niet voor de volle 100% de Minister en zijn ambtenaren aangerekend worden<sup>66</sup>. Veel van de economische beleidsaanbevelingen en actiepunten zijn de competentie van andere bewindslieden, bijvoorbeeld daar waar het gaat om belastinghervormingen en belastingincentives (Minister van Financiën), red tape (bij diverse bewindslieden), economische infrastructuur (Minister van Verkeer, Vervoer, Ruimtelijk Ontwikkeling en Planning), liberalisering van arbeidswetgeving (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), toelating buitenlandse werknemers (Minister van Justitie), etc. Echter, het is de Minister van Economische Ontwikkeling als eerst verantwoordelijke die in de Raad van Minister en via bilateraal overleg met zijn mede-bewindslieden ervoor dient te zorgen dat de economie en vooral de groei ervan dominant op de politieke en bestuurlijke agenda staat.

Bij de start van het Land Curaçao was er geen economisch beleid geformuleerd. Wel waren er in het toenmalige regeringsprogramma, *Programa di Gobernashon 2010-2014*, van de regering Schotte) een vijftal prioriteitsgebieden aangewezen: verlaging van de kosten van levensonderhoud, stimuleren bedrijfsleven, toeristische ontwikkeling, Curaçao als transport hub en internationale positionering van Curaçao. Bij elk van deze prioriteitgebieden stonden concrete

<sup>65</sup> Sociaal Economisch Initiatief Curaçao (2008), p.32

<sup>66</sup> Wel is de Minister van Economische Ontwikkeling eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de LTES. De minister EO zorgt voor de politieke inbedding van de uitvoering van de LTES (bron MEO).

actiepunten en projecten vermeld. Veel hiervan is niet of maar voor een beperkt deel opgepakt door de toenmalige Minister en zijn ministerie, wellicht mede door de regeringcrisis in 2012 waarna een interim regering aantrad.

In de inleiding van het regeerprogramma van Curaçao 2013-2016, *Speransa i konfiansa* staat dat het alle ingrediënten bezit voor een sociale en economische 'boost'. Voor wat betreft de economie is het gebaseerd op een constructieve relatie met het Koninkrijk, de regio en de wereld; vertrouwen in de relatie met de private sector; aantrekken van investeerders en investeringsprojecten alsmede het bevorderen van de werkgelegenheid<sup>67</sup>. Een aantal van de 16 specifieke activiteiten zijn ter hand genomen. Slechts enkele actiepunten zijn gerealiseerd. Wel is er op een paar fronten vooruitgang geboekt zoals bij de voorbereidingen om te komen tot een mededingingsautoriteit (Fair Trade Authority Curaçao), de oprichting van de Curaçao Investment & Export Promotion Agency (CINEX) de organisatie die investeringspromotie, acquisitie en exportstimulering moet doen en de oprichting van de Curaçao Economic Development Board.

Ook is het opvallend dat in het Statendebat over de economie door de Statenleden van 18 september 2015 de respectievelijke politieke partijen nauwelijks aandacht is besteed aan het (niet) uitvoeren van het TAC-rapport over de lange termijn economische strategie en aan de uitvoering van de economische beleidsvoornemens zoals verwoord in het regeerprogramma<sup>68</sup>.

In 2010 heeft het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) als visie geformuleerd, het mede richting willen geven aan duurzame economische ontwikkeling ter realisering van een hoger welvaartspeil voor Curaçao en een sterke positie, zowel concurrerend als competitief, en hoogwaardige productie stimuleren<sup>69</sup>.

Het Ministerie wil hier inhoud en vorm aan geven door goede dienstverlening, het versterken van de economische structuur en het inspelen op maatschappelijke en internationale ontwikkelingen.

Vooralsnog is het onduidelijk hoe de implementatie van het businessplan is verlopen en wat de prestaties zijn van het Ministerie en welke resultaten zijn geboekt. Indicaties wijzen erop dat er vooralsnog weinig van terecht is gekomen.

Wel kan geconstateerd worden dat de visie van MEO verder weg lijkt dan ooit: het welvaartspeil is gedaald, het concurrerend vermogen afgenomen en is de economische 'boost' vooralsnog achterwege gebleven.

#### Afsluitend

De perceptie bij bedrijven en burgers heerst dat er sprake is van een forse lastenverzwaring. De politieke en bestuurlijke stabiliteit is afgenomen gezien het grote aantal regeringwisselingen in 5 jaar tijd. Het overheidsapparaat lijkt eerder slechter dan beter te zijn gaan functioneren gehoord de vele klachten van bedrijven en burgers. De economische beleidsmaatregelen zoals opgesomd in de Regeringsprogramma's zijn voor het grootste deel (nog) niet uitgevoerd. Van een duurzaam economisch beleid is de afgelopen 5 jaar volstrekt geen sprake geweest. Het economisch plan wat er ligt (of lag) is niet uitgevoerd. Wel investeert de overheid aanzienlijk meer in projecten dan voorheen; maar het is zeer de vraag of dit leidt tot duurzame economische groei.

Per saldo lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de invloed van de overheid op de economie sinds 10-10-10 vooral negatief is geweest.

Op de vraag hoe de burgers en de bedrijven de economische ontwikkelingen hebben beleefd gaat het volgende hoofdstuk (5) in.

---

<sup>67</sup> Regeerprogramma 2013-2016, p 7-8 en 52-56.

<sup>68</sup> [www.parlamento.cw](http://www.parlamento.cw)

<sup>69</sup> Businessplan MEO (2010). Missie-statement is overgenomen in het regeerprogramma 2013-2016.

## 5. De beleving van de economie bij bedrijven en burgers na 10-10-10

Wat ging er goed en wat ging er fout na 10-10-10? Goed ging het met de overheidsfinanciën, inflatie, deviezen en groei van het aantal banen. Minder goed ging het met de economische groei, de bestedingen, en investeringen bleven beperkt van zowel bedrijven als huishoudens. Dat beeld wordt bevestigd door het IMF, de Centrale Bank en een aantal lokale economen. Maar wat vindt de ondernemer en wat vindt de burger nu van de economische situatie na 10-10-10? In dit hoofdstuk komen zij aan bod. Dit gebeurt aan de hand van de onderzoeken uitgevoerd door het CBS, het Economenplatform en een tweetal recent uitgevoerde enquêtes.

### Conjunctuuronderzoek CBS onder bedrijven

Reeds lange tijd voert het Centraal Bureau voor de Statistiek tweemaal per jaar een conjunctuurenquête uit<sup>70</sup>. Daartoe wordt uit een bestand van circa 6.500 actieve lokale bedrijven op Curaçao een steekproef getrokken van ruim 700 (ruim 10%) bedrijven.

In deze enquête zijn een drietal vragen opgenomen die gaan over het vertrouwen in de economie, vertrouwen in de toekomst en perceptie ten aanzien van het investeringsklimaat.

- *Vertrouwen in de economie*

Vraag: Is het vertrouwen in de economie van u als ondernemer toegenomen het afgelopen jaar?

Uit de respons onder de lokale bedrijven blijkt dat maar weinig ondernemers vertrouwen hebben in de economie van Curaçao. De laatste 5 jaar ligt het vertrouwenspercentage onder de 10%.

Het blijkt dat het gebrek aan vertrouwen in de economie vanaf 2010 steeg van 18% naar 55% in 2012. Daarna nam het wantrouwen geleidelijk af tot 30% per medio 2015.

- *Vertrouwen in de toekomst*

Op de vraag aan de ondernemers medio 2015 of ze vertrouwen in de toekomst voor hun bedrijf hebben, geeft een kleine meerderheid aan (51%) dat ze vertrouwen hebben in de toekomst. Een minderheid van 20% zegt geen vertrouwen in de toekomst te hebben.

Ook hier geldt dat er een deuk in het vertrouwen in 2012 bereikt werd. Tussen 2010 en 2012 daalde het vertrouwen met 28%-punten, van 68% naar 40% waarna het zich in de periode daarna tot 2015 zich enigszins herstelde tot 51%.

Het beeld dat bedrijven over het algemeen positiever over zichzelf denken dat over de sector of economie komt in vele internationale onderzoeken naar voren. Zo ook op Curaçao, waar in een studie uit 2014 voor de internationale financiële sector bleek dat trustkantoren en offshorebanken doorgaans 2x zo negatief waren over de sector op middellange termijn (41%), terwijl slechts 22% van de geïnterviewde bedrijven negatief waren over hun eigen vooruitzichten<sup>71</sup>.

- *Investeringsklimaat op Curaçao*

De omgeving en de situatie, waarin bedrijven moeten werken om hun geld te verdienen op Curaçao wordt doorgaans aangeduid als het investeringsklimaat. Over het investeringsklimaat op Curaçao zijn ondernemers ontevreden.

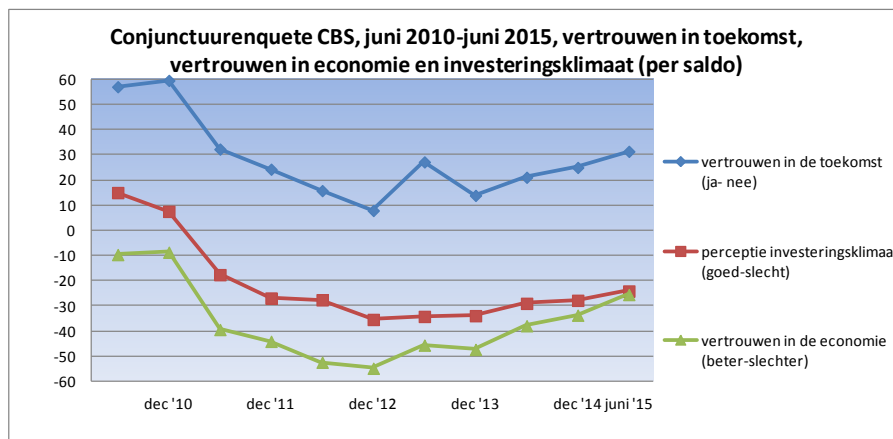
In de periode 2010-2012 is er een forse toename te zien geweest van ondernemers die ontevreden zijn over het investeringsklimaat op Curaçao. De ontevredenheid steeg van 10% in 2010 naar 40% in 2012. In de jaren daarna 2013-2015 is de ontevredenheid verminderd naar 30% per medio 2015.

---

<sup>70</sup> CBS, Resultaten Conjunctuurenquête juni 2010- juni 2015

<sup>71</sup> Curconsult/Ecorys, Economic Impact Study IFS, januari 2015.

Sinds 2011 laat minder dan 10% zich positief uit over het investeringsklimaat op Curaçao. De meerderheid typeert het investeringsklimaat als matig, tussen de 55% en 65%. Wat we zien is dat de laatste 2-3 jaar een aantal ondernemers in hun oordeel over het investeringsklimaat zijn opgeschoven van slecht naar matig.



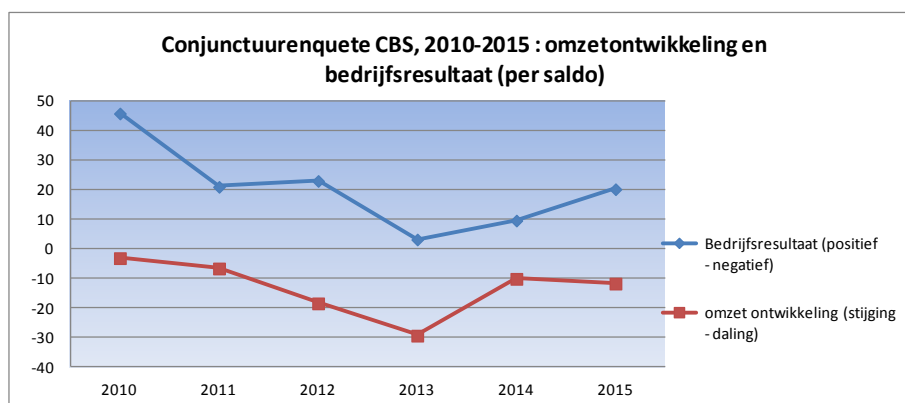
**Toelichting:** In deze grafiek is het saldo opgenomen van de bedrijven die een positief antwoord gaven (dus heb vertrouwen, positief over investeringsklimaat, heb vertrouwen in de economie) minus de bedrijven die een negatief antwoord gaven. Bijvoorbeeld: in december 2010 zijn van de 100 bedrijven 21,3 positief over het investeringsklimaat en 13,8 negatief; het saldo is 7,5 en dat staat afgebeeld in de grafiek. Bij alles wat boven de 0-lijn staat geldt dat er meer bedrijven positief zijn dan negatief.

Over het algemeen geldt dat grotere bedrijven iets positiever zijn over de toekomst dan bedrijven met minder dan 10 werknemers. Ook tussen sectoren is er verschil. De ondernemers die de toekomst relatief het minst rooskleurig zien, zijn te vinden in de handel, horeca en industrie. Dit beeld is al een aantal jaren hetzelfde. Op basis daarvan mag gevreesd worden voor de overlevingskansen voor kleine bedrijven in deze sectoren.

De sector van financiële diensten is veruit het meest positief gestemd; dit is ook de meest winstgevende sector op het eiland.

- *Omzetontwikkeling en bedrijfsresultaten*

De meningen over vertrouwen in de economie, in de toekomst en perceptie investeringsklimaat lopen in grote lijnen parallel met de omzetontwikkeling in de particuliere sector. Vanaf 2010 was er per saldo een toenemend aantal bedrijven dat een omzetsdaling te kampen had. Vanaf 2013 verbeterde het een beetje. Maar ook in 2015 was het aantal bedrijven dat een omzetsdaling boekte groter (48%) dan het aantal dat een omzetstijging registreerden (36%). In 2010 maakten meer bedrijven winst dan verlies, per saldo 46%. In 2013 waren er vrijwel evenveel bedrijven die winst als verlies maakten. Na 2013 is de winstgevendheid van het Curaçaose bedrijfsleven langzaam iets verbeterd. Per juni 2015 zegt 60% van de bedrijven winst te maken.



**Toelichting:** Boven de 0-lijn geldt dat er meer bedrijven zijn die winst maken dan verlies. Daarentegen geldt dat gedurende de periode 2010-2015 er telkens meer bedrijven waren met een dalende dan een stijgende omzet in dat betreffende jaar.

- *De 2010-2012 dip*

De uitkomsten van de conjunctuurenquête laat zien dat na 10-10-10 bedrijven negatiever werden maar dat na 2012 er geleidelijk weer iets positiever werd geoordeeld. De neergang van het vertrouwen in de economie en het investeringsklimaat loopt parallel met de regeringsperiode van het eerste kabinet van het Land Curaçao onder leiding van Gerrit Schotte. Samen met de komst van daarop volgende nieuwe kabinetten is het vertrouwen in de economie en toekomst iets verbeterd maar is vooralsnog erg laag<sup>72</sup>. Dat komt ook in uitdrukking in de achterblijvende omzetoontwikkeling en de beperkte winstgevendheid van het bedrijfsleven.

#### Bedrijven zitten op hun handen

Een kwalitatieve studie uit 2012 onder 100 *captains of industry* uit het Curaçaose bedrijfsleven over de vooruitzichten op korte termijn voor hun bedrijf en sector waren niet positief over Curaçao en hun sector<sup>73</sup>. De meesten voorzagen in 2012 teruglopende omzetten, meer concurrentie, stijging van de *'cost of doing business'*, een lager bedrijfsresultaat, alsmede incassoproblemen. Een ruime meerderheid van ondernemers gaf aan terughoudend en voorzichtig te zijn in hun investeringsbeleid, zeker op korte termijn maar ook op de middellange termijn. Deze gereserveerde houding vloeit voort uit de verwachting dat de koopkracht bij de consument zal teruglopen. Daarnaast spelen externe factoren een rol waaronder de onzekerheid over het herstel van de wereldeconomie, de bestaande onzekerheid over de economie van Eurozone landen, de fragiele lokale economie, de politieke instabiliteit op het eiland evenals de toenemende spanning in de verhoudingen tussen Curaçao en Nederland die de economie van het eiland kunnen schaden. Daarnaast beklagden sommige ondernemers zich over de beperkte financieringsmogelijkheden bij de lokale banken vanwege het toegenomen risico en de kredietbeperkende maatregelen van de Centrale Bank<sup>74</sup>.

Het bleek dat weinig ondernemers plannen hadden om (meer) te gaan exporteren om op deze manier de teruglopende lokale omzetten te compenseren. Een enkele ondernemer had een tegengestelde bedrijfsfilosofie waarbij hij juist investeerde in economische slechte tijden om zodoende voorbereid te zijn als de business oppikt (anticyclisch investeren). In 2012 werd verwacht dat de economie niet zou aantrekken voor 2015. Dit is helaas bewaarheid geworden en erger; bestaande prognoses geven aan dat er ook in 2016 niet of nauwelijks sprake zal zijn van economische groei op Curaçao.

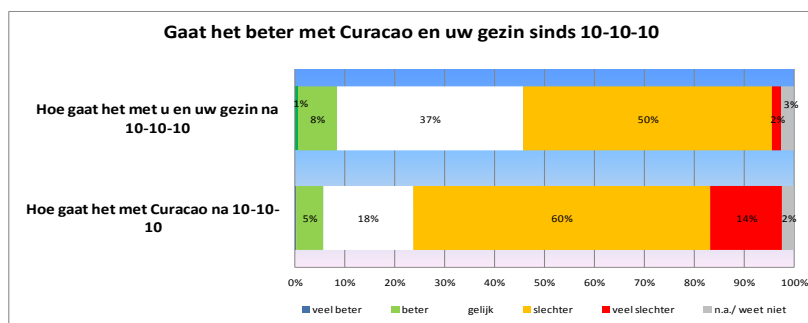
#### Gezinnen, thuis minder te besteden

In juni 2015 is een onderzoek uitgevoerd onder 550 huishoudens op Curaçao. Twee vragen gingen over of men van mening was dat het (veel) beter of (veel) slechter met het eiland was gegaan en of het gezinshuishouden er de afgelopen 5 jaar op voor of achteruit op was gegaan<sup>75</sup>.

Van de ondervraagden stelt 5% dat het sinds 10-10-10 beter gaat met Curaçao. Daarentegen stelt 74% dat het slechter gaat met het eiland.

Dezelfde vraag, maar dan over de persoonlijke situatie, geeft een iets minder dramatisch beeld. Een kleine meerderheid is van mening, dat het slechter is gegaan (52%). Daarvan zegt een beperkt aantal (2% van alle respondenten) dat het veel slechter met hen is gegaan na 10-10-10.

8% stelt dat het beter met henzelf en hun gezin gaat terwijl 37% zegt dat het hetzelfde is gebleven.



<sup>72</sup> Eerste kabinet Schotte, daarna opgevolgd door de (interim-)regeringen Betrian, Hodge, Asjes en Whiteman (2x). De relatie van het vertrouwen van het bedrijfsleven met de verschillende kabinetten is niet wetenschappelijk onderzocht.

<sup>73</sup> Economic Prospects for Curaçao (2012), Platform of Dutch Caribbean Economists

<sup>74</sup> *Temporary freeze on domestic private credit extension*; Ingevoerd op 29 februari 2012 en opgeheven op 1 september 2014 door de CBCS.

<sup>75</sup> Curconsult, Onderzoek onder kiesgerechtigden op Curaçao in 2015



En marge kan opgemerkt worden dat de mening van de burgers over de kwaliteit van bestuur en politici naar een *'all time low'* is afgezakt. Bijna de helft van de interviewden geeft spontaan in vaak in niets verhullende termen, aan dat ze geen vertrouwen (meer) hebben in de politiek op Curaçao, niet in de partijen, niet in de verschillende partijleiders en niet in de bestuurders.<sup>76</sup>

Het hiervoor geschetste beeld wordt ook door een onderzoek uitgevoerd door de Inter-Continental University of the Caribbean (ICUC) bevestigd. Uit een steekproef onder de bevolking bleek dat 81% vindt dat Curaçao er niet op vooruit is gegaan. 80% vindt dat Curaçao niet stabiel is geworden. Wat achteruit is gegaan zijn de economie en werkgelegenheid. Uit dit onderzoek blijkt voorts dat 60% van de respondenten van mening is dat de schuld van deze negatieve ontwikkelingen na 10-10-10 niet de schuld zijn van het Kabinet Schotte<sup>77</sup>.

In het laatste hoofdstuk (6) wordt ingegaan op waar Curaçao staat en hoe het verder moet na het vijf jaar lang missen van economische kansen.

---

<sup>76</sup> Onderzoek onder kiesgerechtigden op Curaçao in 2015, Curconsult, juni 2015 alsmede eerder onderzoeken uitgevoerd door Curconsult en IMD in de periode v.a. 2000.

<sup>77</sup> Zie Amigoe, Geen voortuitgang na 10-10-'10', 15 oktober 2015

## 6. Hoe verder na 10-10-10 en vijf jaar economisch aanmodderen?

In de eerste vijf hoofdstukken is geschreven wat goed en wat slecht ging met de economie op Curaçao de laatste vijf jaar, wat de private sector en overheid gedaan hebben na 10-10-10 en wat van invloed is op de Curaçaose economie en tenslotte wat de perceptie is van bedrijfsleven en burger over de economische ontwikkelingen na 10-10-10, Hier worden de belangrijkste bevindingen uitgelicht en wordt een richting gegeven aan de kuur die de Curaçaose economie moet doorlopen om in de toekomst weer te gaan groeien.

De economie van Curaçao heeft zich de afgelopen 5 jaar niet gunstig ontwikkeld. De paar lichtpunten op macro-economisch gebied wegen niet op tegen het duurzaam gebrek aan economische groei.

De overheidsfinanciën zijn vanwege het financieel toezicht in evenwicht. De inflatie is onder controle, er zijn voldoende deviezen, de export lijkt iets toe te nemen en in de periode 2009-2013 zijn er ca. 4.000 arbeidsplaatsen bijgekomen. Dit zijn zaken die bijdragen aan macro-economische stabiliteit en aan het economisch vertrouwen. Toch is dit niet genoeg.

Grootste economische probleem waarmee Curaçao kampt, is het gebrek aan economische groei. Dat heeft te maken met het feit dat we te weinig produceren en te weinig exporteren. Goed betaalde hoogwaardige werkgelegenheid is deels vervangen door lager geschoold en minder betaald werk. Dat verklaart waarom er wel 4.000 arbeidsplaatsen zijn bijgekomen maar de economie niet gegroeid is. Per capita is Curaçao in koopkracht erop achteruit gegaan. Het bedrijfsleven wacht vooral af, tot het moment dat er weer vertrouwen is in het investeringsklimaat en het Land Curaçao om te gaan investeren. De gelegenheid die 10-10-10 de overheid bood om een duurzaam economisch beleid uit te voeren dat Curaçao een economische 'boost' zou geven heeft men laten liggen. Sindsdien zijn de lasten voor bedrijfsleven en burger gestegen. De economie staat er per 10-10-2015 slechter voor dan in 10-10-10.

Nu is economische groei niet iets waarvoor je een recept bij een econoom haalt, dagelijks het medicijn inneemt dat de econoom-dokter voorschrijft en 'voilà' er is economische groei. Daarvoor zit de (ei)landeconomie van Curaçao te ingewikkeld in elkaar.

Om een duurzaam economische groei te realiseren zal het eiland Curaçao een intensieve kuur moeten volgen. Bovendien zal dit een langdurige kuur worden, waarbij van de patiënt veel geduld en doorzettingsvermogen verwacht wordt. En dit kan soms flink pijn doen. Alvorens de kuur te starten is het zaak om de oorzaak van het gebrek aan duurzame economische groei goed te analyseren (wat zijn de chronische kwalen). Op basis daarvan zal zeer strikt een meerjarige kuur gevolgd moeten worden.

### De oorzaken waarom we niet groeien

De oorzaak van de economische recessie is deels te verklaren door het feit dat Curaçao gewoon een klein eiland is met een open economie die gevoelig is voor internationale economische ontwikkelingen. Maar de logistieke problemen en de beperkte grootte van de thuismarkt zijn niet uniek; ook enkele andere eilanden in het Caribisch gebied kennen vergelijkbare problemen, maar kennen desondanks wel substantiële groei de afgelopen jaren.

De binnenlandse en overheidsbestedingen zijn achter gebleven evenals de particuliere en publieke investeringen. Dat zorgt er op haar beurt weer voor dat de koopkrachtige vraag achterblijft, waardoor bedrijven minder kunnen afzetten op de lokale markt. Dat is voor bedrijven geen prikkel om te gaan investeren voor zover zij afhankelijk zijn van de lokale markt.

De internationale oriëntatie van het eiland is bovendien flink afgenomen. Steeds minder vormt het Curaçaose bedrijfsleven onderdeel van een internationale keten die goederen en diensten produceren. Juist het aspect onderdeel uitmaken van de wereldeconomie zorgt ervoor dat lokale ondernemingen alert blijven, trends volgen, innoveren, met nieuwe producten komen, nieuwe markten betreden, e.d. Dat Curaçao minder op de internationale markten is georiënteerd, blijkt ook wel uit

het feit dat in de periode 2000-2008 van hoge mondiale economische groei, Curaçao hiervan op vrijwel geen enkele manier profiteerde.

Een ander feit is dat de ondernemers op het eiland vergrijsen en grotendeels in hun comfort zone blijven zitten. De nieuwe generatie opkomende ondernemers krijgt de kans niet, wil vaak die kans ook niet grijpen en ontbeert de kennis en ervaring om zaken te doen met landen in de regio.

IMF, maar ook andere internationale organisaties wijzen soms al decennia lang, op de red tape problematiek, het gebrekkige belastingsysteem en de inning van belastingen, de matige kwaliteit van het overheidsapparaat en op de hoge kosten 'of doing business'. De Curaçaose overheid pakt deze zaken niet structureel op. Er is geen programma om de red tape door alle ministeries heen aan te pakken. Er is geen programma om de kwaliteit van het overheidsapparaat structureel te verbeteren en de 'cost of doing business' structureel te verlagen.

Bovenstaande heeft weinig met staatkundige veranderingen te maken. De autonome status van Curaçao leidt niet automatisch tot meer economische groei. De nieuwe status had wel een steuntje in de rug kunnen zijn; het tegendeel lijkt eerder waar.

Een duurzaam en coherent economisch beleid is niet van de grond gekomen. In 2007 is bij de voorbereiding van het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) de noodzaak onderkend voor Curaçao om een lange termijn economische strategie te hebben. Uiteindelijk is in 2013 het lange termijn economische strategieplan (TAC-rapport) door de regering aangenomen. De uitvoering werd in 2014 gestart doch na een jaar alweer gestopt zonder dat er iets substantieels is bereikt.

Ook van de uitvoering van de economische beleidsprioriteiten in de regeerprogramma's is er slecht een enkele gerealiseerd, het merendeel niet.

Het steuntje in de rug is ook niet gekomen van de Minister van Financiën. Verhoging van de sociale premiedruk en het vaker opleggen van aanslagen en intensiveren van incasso zorgen voor een lastenverzwaring bij het bedrijfsleven van 3-5%, en het uithollen van de cashflow, waarmee de 'cost of doing business' en de perceptie daarover bij het bedrijfsleven verder is oplopen.

De politieke en bestuurlijke stabiliteit op het eiland is sinds 10-10-10 afgenomen. Met vier regeringen en vijf minister-presidenten weet 74% van de stemgerechtigden niet of ze gaat stemmen en waarop ze zou moeten stemmen. De continuïteit en de kwaliteit van bestuur is hiermee in gevaar.

De perceptie van de ondernemers op het eiland over het vertrouwen in de economie en het investeringsklimaat is laag. Ondernemers klagen dat de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid is teruggelopen. In het bijzonder wordt geklaagd over het functioneren van de belastingdienst, de onzekerheid en irritatie die dit met zich meebrengt. Ook het proces van verstrekken van vergunningen is en blijft hoog problematisch.

Dit zorgt er ook voor dat ondernemers uiterst voorzichtig en terughoudend zullen zijn om te innoveren en om te investeren in nieuwe projecten, producten en markten.

De dalende binnenlandse bestedingen, politieke instabiliteit, de lastenverzwaring voor het bedrijfsleven, het slecht functioneren van de belastingdiensten, de matige kwaliteit van het ambtenarenapparaat en het ontbreken van een economisch beleid, zijn zaken die er uiteindelijk toe bijdragen dat de macro-economische stabiliteit en het economisch vertrouwen zijn afgenomen in de afgelopen 5 jaar.

#### Groei, maar hoe?

Om de economie weer duurzaam te laten groeien, moet er heel veel gebeuren. Hieronder volgt het recept op hoofdlijnen:

- *'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard'*. Het vertrouwen moet terug gewonnen worden in het bestuur en democratie op het eiland. Een ondernemer die het somber inziet voor zijn eiland en geen vertrouwen heeft in de politiek op het eiland, is niet geneigd zijn nek uit te steken en te gaan investeren.
- Er dient een stevig duurzaam coherent economische beleid geformuleerd te worden dat ook uitgevoerd wordt. Zowel beleid als de uitvoering van het beleid moeten goed doordacht en doortimmerd zijn. Een ondernemer wil weten wat hij kan verwachten. Voor plannen en goede voornemens koopt hij niks en gaat op basis daarvan niets (extra) investeren.
- Alle onderwerpen die in het verleden zijn aangedragen voor verbetering (deregulering, arbeidswetgeving, privatisering, beter belastingstelsel, *'good governance'*, *'lowering the cost of doing business'* e.a.) moeten serieus uitgewerkt en geïmplementeerd worden. Dit is niet alleen zaak van één minister en één ministerie, maar van alle andere ministers en ministeries en de gehele Raad van Ministers. Daarbij hoort een duidelijk tijdschema en monitoringsysteem bij.
- De kwaliteit van de producten en diensten van de overheid moet drastisch verbeteren. De overheid dient zichzelf in eerste instantie te zien als een dienstverlener en *'facilitator'* voor burgers en bedrijven. En marge dient gekeken te worden welke de kerntaken van de overheid zijn en hoe deze zo efficiënt mogelijk geproduceerd kunnen worden.
- Er moet sterk ingezet worden om Curaçao weer te laten aanhaken met en aansluiten op internationale processen, ontwikkelingen, netwerken, landen en bedrijven. Hiermee wordt Curaçao -zoals vanouds- weer onderdeel van de wereldeconomie, van de internationale gemeenschap. Op basis hiervan zullen Curaçaose bedrijven scherp blijven, zullen ze moeten innoveren en moeten richten op normen en standaarden die internationaal gelden.
- Er behoort ook veel geïnvesteerd te worden in ondernemerschap op het eiland. Zo nodig kan overwogen worden om buitenlandse ondernemers, zonder crimineel verleden, zich hier vrij te laten vestigen om vanuit Curaçao te ondernemen. In het algemeen geldt dat de focus moet liggen op ondernemers die exporteren of bedrijven die faciliterend zijn voor die bedrijven.

Realisatie van de hierboven genoemde punten heeft veel te maken met motiveren, draagvlak, luisteren, communicatie, besluitvorming en monitoren van de voortgang.

10-10-10 bood de gelegenheid om meer, beter, efficiënter en effectiever om te gaan met de economie van Curaçao. Dat is de afgelopen 5 jaar niet gebeurd; er vooral doorgemodderd en vaak nog de verkeerde kant op ook. De afgelopen 5 jaar hebben vooral laten zien hoe het niet moet.

De vraag is wat politiek, bestuur, bedrijfsleven en burgers op Curaçao de komende 5-10 jaar willen en of economisch groei topprioriteit is of niet.

Indien ingezet wordt op het daadwerkelijk willen bereiken van een duurzame economische groei moet Curaçao een intensieve, langdurige en soms ook pijnlijke kuur doorlopen.

## Literatuurreferenties:

- Age Bakker, *Government finance and beyond, who can bring the economy back in motion*, lezing voor de Vereniging Bedrijfsleven Curaçao, Curaçao, 5 september 2014
- R.O.B. van den Bergh, *Doormodderen is geen optie voor Curaçao*, inleiding bij economendebat, University of Curaçao, Willemstad, 8 augustus 2015
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Halfjaarlijkse conjunctuuronderzoeken 2007-2015*, Curaçao
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Resultaten Arbeidskrachtenonderzoek Curaçao 2013*, december 2013
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Annual report 2011*, Willemstad, 2012
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Annual report 2012*, Willemstad, 2013
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Annual report 2013*, Willemstad, 2014
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Annual report 2014*, Willemstad, 2015
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Economische Ontwikkelingen in 2014 en vooruitzichten voor 2015*, Willemstad, 31 december 2014
- Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, *Quarterly Bulletin 2015 - II*, Willemstad, October 2015
- Curconsult, *Onderzoek onder kiesgerechtigden op Curaçao in 2015*, Willemstad, juni 2015 (niet gepubliceerd)
- Curconsult, *The footprint of InselAir*, Willemstad, January 2015
- Economist Intelligence Unit, *Country report Curaçao*, London, August 2014
- Ecorys/Curconsult, *Economic Impact Study International Financial Services Sector Curaçao, quantitative and qualitative research*, Willemstad, January 2015
- Eilandgebied Curaçao, *Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, bouwen aan een zekere toekomst*, Curaçao, maart 2008
- Gobierno di Korsou, *Programa di Gobernashon 2010-2014, Pa un Korsou soberano, solidario i sostenibel*, Curaçao, 2011
- International Monetary Fund, *Kingdom of the Netherlands- Curaçao and Sint Maarten, staff report for the Article IV consultations*, December 2011
- International Monetary Fund, *Kingdom of the Netherlands- Curaçao and Sint Maarten, staff report for the Article IV consultations*, August 2014
- Rinke Karman, *Update short term economic review 2015Q2II-Curaçao*, Kamer van Koophandel en Nijverheid Curaçao, september 2015
- KPMG, Berenschot, Bearing Point, *Businessplan voor Ministerie van Economische Ontwikkeling, Land in zicht*, Curaçao, 2010
- Ministerie van Financiën, *Nota van Financiën*, Willemstad, 2015
- Regering van Nederland, Land Nederlandse Antillen, Eilandgebied Curaçao en Eilandgebied Sint Maarten, *Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten*, Den Haag, 2 november 2006
- Regering van het Land Curaçao, *Regeerprogramma Curaçao 2013-2016, Speransa i konfiansa*, Curaçao, december 2012
- Platform of Dutch Caribbean Economists, *Economic prospects for Curaçao, a study on the economic prospects of the private sector in Curaçao*, Curaçao, October, 2012
- TAC, *Strategies for sustainable long term economic development in Curaçao (final report)*, Saint Hilaire des Landes (France), May 2013
- E.D. Tromp, *Balance of payments vulnerabilities caused by a widening current account deficit: a way forward. Is dollarization the right approach?* Presentatie voor de Staten van Sint Maarten, Philipsburg, 7 februari 2011
- Staatsblad, Jaargang 2012 Nr. 338, *besluit van 13 juli 2012 houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2012*, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten genoemde normen.
- Staten van Curaçao zitting 2015-2016/073, *Landsverordening tot vaststellen van de begroting van Curaçao voor het dienstjaar 2016, Memorie van Toelichting, No.3*, Willemstad, September 2015

- United Nations Development Plan (UNDP), National Development Plan Curaçao 2015, building on strength, version 4.0 (not published), Willemstad, 2015
- P. Verton, *De droom van verbroedering (1) en (2), Curaçao op weg naar goed bestuur*, Antilliaans Dagblad, 26 en 27 oktober 2015

Geraadpleegde websites:

[www.centralbank.cw](http://www.centralbank.cw)

[www.cbs.cw](http://www.cbs.cw)

[www.curaçao.com](http://www.curaçao.com)

[www.usona.cw](http://www.usona.cw)

[www.dceconomists.org](http://www.dceconomists.org)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.parlamento.cw](http://www.parlamento.cw)

[www.svbcur.org](http://www.svbcur.org)

[www.vbcuraçao.com](http://www.vbcuraçao.com)

diverse lokale nieuwssites w.o.: [www.amigoe.com](http://www.amigoe.com) / [www.antilliaansdagblad.com](http://www.antilliaansdagblad.com)