

Financiële relaties in het Koninkrijk anno 2015

Historische inleiding

a. Periode vóór de totstandkoming van het Statuut; 'wederkerige bijstand'

In de tweede helft van de jaren veertig, toen de eerste hand werd gelegd aan de dekolonisatie van de Caribische rijkdelen, werd het onderwerp 'financieel-economische relaties' niet op de agenda gezet door de Caribische rijkdelen.

Gezien de financieel-economische situatie in de West was dat te begrijpen.

Het was juist de financieel-economische ontwikkeling in de Nederlandse Antillen, met name veroorzaakt door de 'olieboom' in de jaren veertig, die de autonomiegedachte stimuleerde.

In de jaren veertig waren het de Antillen die Nederland financiële steun verleenden. Van deze steun, ten bedrage van 32 miljoen guldens, zag de voormalige kolonie uiteindelijk niet meer dan een kwart terug. De Antillen konden het nog lijden. Al sinds 1932 hadden zij jaarlijks een overschot op de begroting, en in het midden van de jaren vijftig lag het per capita inkomen in Aruba en Curaçao, die toen hun economische zenith bereikten, anderhalf maal hoger dan in Nederland.¹ In 1953 werd op Curaçao binnen een week een miljoen Ant.Crt. ingezameld voor de Nederlandse watersnoodramp. Een bedrag dat naderhand nog sterk is opgelopen.

Het zijn deze omstandigheden die hebben bijgedragen aan de assertieve houding van de Antilliaanse delegatie bij de Koninkrijksbesprekingen die in 1948 aanvingen.

Gezien deze situatie bestond er van Antilliaanse kant geen zorgen over het waarborgen van de financieel-economische en sociale cohesie binnen het nieuw te vormen Koninkrijk.

Aan de andere kant kunnen wij constateren dat nog in 1952 Nederland zich heftig verzette tegen het opnemen van het zelfbeschikkingsrecht van de landen in het Statuut – een eis van met name Suriname. Nederland zag hierin een onaanvaardbaar risico van secessie.

In het in 1954 tot stand gekomen Statuut zijn dan ook geen bepalingen ten aanzien van financieel-economische en sociale aangelegenheden opgenomen.

In het Statuut behoren financiële, sociale en economische aangelegenheden tot de z.g.n. 'landsaangelegenheden'. Het waarborgen van een binnen het Koninkrijk aanvaardbaar peil ten aanzien van deze aangelegenheden behoort niet tot de opsomming van de aangelegenheden waarvan de waarborging ingevolge artikel 43 lid 2 Statuut gekwalificeerd wordt als 'Koninkrijksaangelegenheid' (zoals deugdelijkheid van bestuur).

Het Koninkrijk is dus fundamenteel anders ingericht dan de Europese Unie waar wel sprake is van een uitgewerkt systeem met betrekking tot de waarborging van de sociaal-economische cohesie middels structuur- en cohesiefondsen.

b. Periode na de totstandkoming van het Statuut; 'tijdelijke ontwikkelingshulp'

¹ Oostindie en Klinkers, Knellende Koninkrijksbanden, Deel I p.155.

De sociaal-economische en financiële situatie binnen de Nederlandse Antillen verslechterde dramatisch – met name door de achteruitgang en automatisering van de olie-industrie – in de periode rond en na de inwerkingtreding van het Statuut. En daarmee veranderde ook de relatie binnen het Koninkrijk ten aanzien van deze aangelegenheden. Nederland kreeg een donorfunctie in Koninkrijksverband.

Dit gold overigens niet alleen met betrekking tot de Nederlandse Antillen maar ook wat betreft Suriname.

Het groot verschil is wel dat het Nederland lukte om in 1975 de Surinaamse onafhankelijkheid te realiseren. 'Cynisch gezegd: met het oog op de ontwikkeling van de financiële relaties binnen het Koninkrijk heeft het kabinet-Den Uyl indertijd de Nederlandse schatkist een goede dienst bewezen door Suriname naar de onafhankelijkheid te loodsen', aldus Oost Indie en Klinkers.²

Voor wat betreft de Nederlandse Antillen heeft de grote Nederlandse druk richting onafhankelijkheid niet tot de onafhankelijkheid geleid. De donorrelatie is dan ook blijven voortbestaan.

Terugblikkend kunnen wij vaststellen dat Nederland in de loop der jaren wel van alles heeft geprobeerd om de druk op de Nederlandse schatkist – op termijn – te beëindigen of in ieder geval niet meer te laten groeien.

Zo werd in 1983 besloten de voor de Antillen bestemde hulpmiddelen te koppelen aan het Nederlands budget voor ontwikkelingssamenwerking in algemene zin.³ De Antillen zouden vijf procent krijgen (het budget voor ontwikkelingssamenwerking was circa 1.5 % van het Netto Nationaal Inkomen. Met de ingang van de status aparte werd de verdeelsleutel van 75 % voor de Antillen en 25 % voor Aruba gehanteerd.

In 1989 werd weer besloten de koppeling te schrappen. Het Nationaal Inkomen in Nederland groeide dermate snel dat er sprake zou kunnen zijn dat de financiële bijstand de eilandelijke 'absorptiecapaciteit' te boven zou gaan. De hulp zou min of meer worden bevroren op het bereikte niveau..

Oostindie en Klinkers wijzen er wel op dat de aan Nederlandse zijde, ook door parlementariërs, graag aangehaalde stelling dat geen voormalige kolonie zoveel hulp ontvangt aantoonbaar onjuist is. De hoogte was volgens hen niet 'dramatisch', het zou gaan om circa 1 promille van de Nederlandse begroting. Overigens moet hier wel bij vermeld worden dat een deel van de zgn. ontwikkelingshulp in Nederland bleef of naar Nederland terugvloeyde. Niet allen slokte het Haagse apparaat een gedeelte van de begroting maar ook het Nederlandse bedrijfsleven profiteerde bij de uitvoering.

Oostindie en Klinkers wijzen ook er op dat in de afgelopen decennia de grootste issue niet zozeer was de hoogte van de ontwikkelingshulp maar juist de doelstellingen van deze hulp. Zij constateren een 'verassende consistentie': de ontwikkelingshulp was altijd als tijdelijk bedoeld: de eilanden moesten 'zelfredzaam' worden en daarmee zou dus de hulp overbodig moeten worden. Ontwikkelingshulp mocht niet tot 'hulpverslaving' leiden. De eilanden dienden zelf hun overheidsfinanciën op orde brengen en houden.

Ontwikkelingshulp mocht dus uitdrukkelijk niet dienen als budgethulp voor een overheid die haar eigen inkomsten en uitgaven niet in balans heeft. Als dit niet lukt is dit te wijten aan ondeugdelijk bestuur. Om dit risico van ondeugdelijk bestuur te beperken moest dan ook

² Deel III Knellende Koninkrijksbanden p.292/293

³ Voor een uitgebreide bespreking van de financiële relaties moge worden verwezen naar p. 291-316

afgestapt worden van projectfinanciering, daar zou programmafinanciering voor in de plaats moeten komen.

Bij deugdelijk bestuur zouden de eilanden dus zelfredzaam kunnen worden en zou geen Nederlands geld meer nodig zijn. Er moest dus orde op zaken komen, en Nederland moest dat afdwingen. Nederland kon niet langer blijven 'pappen en nathouden'.

Halverwege hun betoog melden Oostindie en Klinkers (p.302) 'Wat zich nu aankondigt als nieuw beleid is in het verleden in vergelijkbare termen beleden'. En dat is dan ook de rode draad die loopt in de discussie – in de laatste halve eeuw – over de Nederlandse financiële hulp aan de eilanden.

De enorme politieke inzet van Nederland in deze periode en de daarmee gepaard gaande vele rapporten van deskundigen hebben er echter nog steeds niet toe kunnen leiden dat geen geld meer uit de Nederlandse schatkist naar de eilanden gaat. De gevolgtrekking door politiek Nederland dat hieruit dus blijkt dat het ondeugdelijk bestuur op de eilanden nog niet definitief was geëlimineerd leidde tot steeds grotere commotie in de Tweede Kamer. De roep om niet langer te 'pappen en nat te houden' werd steeds luider. 'Hulpverslaving' mocht niet langer getolereerd worden.

c. periode 10-10-10 tot 10-10-15

De invoering van de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk per 10-10-10 was voor politiek Nederland een goede gelegenheid om een 'bold new approach' op het gebied van de financiële relaties in het Koninkrijk te introduceren. Een nog niet beproefde 'stick and carrot' approach' ten aanzien van de vijf eilanden die de Nederlandse Antillen vormden (dus niet ten aanzien van Aruba).

De vijf eilanden kregen de door hen gewenste staatkundige status in Koninkrijksverband.

En zij konden met een frisse start beginnen, hun schulden werden gesaneerd.

Uiteraard met de achterliggende gedachte dat zij niet meer bij Nederland zouden aankloppen om financiële hulp in de toekomst.

Om dit te bewerkstelligen werden de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) die de status kregen van Nederlands 'Openbaar Lichaam' onder financieel toezicht van Nederland te staan. Hiermee kreeg Nederland dus de controle over de uitgaven (en het bestuur) van de BES. Hiermee kwam de geldkraan voor wat betreft de BES dus geheel in Nederlandse handen.

Voor wat betreft de nieuwe 'landen' (Curaçao en Sint Maarten) werd de Rijkswet Financieel Toezicht ingevoerd. Ook deze landen werden onder het hoger toezicht van de CFT zijn geplaatst. Ook voor hen zou dus nu het Nederlands regime van 'bezuinigen en hervormen' gaan gelden. Zij zouden zich voortaan dienen te houden aan de stringente normen voor begrotingen die in artikel 15 van de Rijkswet werden vastgesteld.⁴

⁴ Artikel 15 bepaalt o.m.:

1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:
 - a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;
 - b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;
 - c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.
2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aspecten betrokken:
 - a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
 - b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;

De doelstelling voor wat betreft deze twee landen was dat zij door 'bezuinigen en hervormen' binnen afzienbare tijd een situatie van 'houdbare overheidsfinanciën' zouden bereiken. Dit zou dus inhouden dat ook voor hen, na meer dan een halve eeuw, de Haagse geldkraan eindelijk definitief dicht zou kunnen gaan.

Rest nog Aruba. Aruba was tot voor kort 'de dans is ontlopen' (aldus een Nederlandse topambtenaar). Ook Aruba – dat nooit een schuldsanering heeft gehad – diende, althans volgens het Nederlands kabinet, onder het regime van 'bezuinigen en hervormingen' (onder stringent toezicht van de CFT) te worden geplaatst. Desnoods bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur.

Natuurlijk moet het toetsingskader voor Aruba gelijk te zijn met dat van Sint Maarten en Curaçao. Hiermee zou immers voorkomen kunnen worden dat Aruba in de toekomst een beroep zou willen doen op financiële hulp uit Nederland. Iets waar Aruba overigens al decennia lang niet gedaan heeft. Ook niet bij de sluiting van de olieraffinaderij – dat overigens samen viel met de economische crisis in de VS dat geleid heeft tot een daling in de inkomsten uit het Arubaanse toerisme – enige tijd geleden.

Inmiddels is Aruba volgens het IMF Aruba weer – geheel op eigen kracht – beide crises te boven, zij het dat de in die tijd opgelopen schuldenlast in de komende jaren weer naar normale proporties teruggebracht dient te worden.

Per 10-10-10 werden dus ingrijpende veranderingen ingevoerd wat betreft de financiële relatie tussen de vijf van de zes eilanden en Nederland.

Maar de door Oostindie en Klinkers geconstateerde 'verassende consistentie' bleef daarbij intact. De doelstelling was, is en blijft dat een definitief eind moest komen aan de geldstroom uit Nederland naar de eilanden. De eilanden dienen 'zelfredzaam' te zijn.

De verantwoordelijkheid om dit te realiseren berust nu dus bij de CFT.

Voor de eilanden is de tijd van 'pappen en nathouden' dus nu definitief voorbij (volgens Nederland). De eilanden dienen nu met de harde hand af te kicken van hun 'hulpverslaving'.

Het uitgangspunt op 10-10-10 was dat de klus in vijf jaar geklaard zou kunnen worden. De Rijkswet Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten geldt daarom in principe voor vijf jaar, maar de Nederlandse regering (in Koninkrijksfunctie) kan besluiten dat de werkingsduur wordt verlengd. Over enkele maanden kunnen we, na de evaluatie die nu gaat plaatsvinden, meer zeggen over de stand van zaken met betrekking tot het definitief en permanent sluiten van de Nederlandse geldkraan.

Dit zal moeten blijken bij de *reality check* die nu dus gaat plaats te vinden.

Zonder vooruit te willen lopen op deze evaluatie op de BES en Curaçao en Sint Maarten kan gesteld worden dat er nu al enkele signalen zijn die er op wijzen dat het nu – na bijna 5 jaar – toch nog niet helemaal zo ver is en dat de primaire doelstelling ('verassende consistentie') van het Nederlands ingrijpen – eindigheid van de hulp – toch nog niet helemaal gerealiseerd is.

c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Bij onvoorziene 'buitengewone gebeurtenissen' geldt dat slechts in het geval geen contact mogelijk is met de Nederlandse minister-president het plaatselijk bestuur zelfstandig de noodzakelijke maatregelen kan treffen die kunnen leiden tot een afwijking van de normen genoemd in artikel 15.

De vraag is dan ook of er toch nog andere factoren zijn (naast het door Nederland gepercipieerde ondeugdelijk financieel bestuur op de eilanden (waar nu middels de CFT, na bijna vijf jaar, onderhand wel een eind aan moet is gemaakt) waarmee op 10-10-10 toch geen rekening mee is gehouden.

Factoren die met zich brengen dat voor wat betreft de kleinschalige Caribische eilanden sommige maatregelen die – in het kader van ‘bezuiniging en hervorming’ onmiddellijk genomen moeten worden om de houdbare overheidsfinanciën (zelfredzaamheid) te realiseren – wellicht op de lange duur zelfs ‘penny wise’ maar ‘pound foolish’ zouden kunnen zijn ?

In het Arubaans collectief geheugen is gegrift is hoe begin jaren tachtig de Antilliaanse premier Pourier geconfronteerd werd met een gesloten, onverbiddelijk, Nederlands front: de geldkraan moest meteen dicht en onder leiding van het IMF diende – net als nu – op kortst mogelijke termijn drastisch te worden bezuinigd en hervormd.

Overigens had toen het IMF zelf aangedrongen op ‘...initiating public investments projects with Dutch Financial assistance’.⁵ Dit wenste het Nederlands parlement dus niet: geen sprake van langer ‘pappen en nathouden

Het resultaat op termijn was: oud bankdirecteur Pourier die bezig was met de uitvoering van een zorgvuldig financieel economisch herstelprogramma werd vervangen door de Godet dynastie en de Antillen kwamen terecht in een negatieve financieel-economische spiraal. Een bijkomend effect was de grote migratie naar Nederland. Het eindresultaat was de door Nederland bekostigde schuldsanering. ‘Penny wise’ bleek wel heel ‘pound foolish’ te zijn Aruba heeft na de diepe crisis medio jaren 80 (ondanks Nederlandse druk) voor een geheel andere aanpak gekozen. Een aanpak die heeft geleid tot een ongekende economische groei.

In 2002 al constateerde dr. Lammert de Jong, die onder meer Vertegenwoordiger van Nederland op de Nederlandse Antillen was, in zijn proefschrift *De Werkvloer van het Koninkrijk*: *‘De samenwerking binnen Koninkrijksverband is van oorsprong gemodelleerd naar het stelsel van de internationale samenwerking. Daarmee wordt van meet af aan een oneigenlijk spoor gevolgd voor de vormgeving van de financiële relatie tussen Nederland en de Caribische landen, waarbij onafhankelijkheid, eindigheid van de steunverlening en zelfredzaamheid de richting bepalen.*

De samenwerking raakte het spoor bijster toen de Koninkrijksband blijvend werd en voor de deelnemende partners een meer verplichtend karakter kreeg. Met gebruikmaking van het jargon van de ontwikkelingssamenwerking worden daarop door de partijen uiteenlopende ambities nagestreefd.’⁶

Met de les van Pourier in het achterhoofd koos het kabinet Henny Eman in 1986, na de sluiting van de olieraffinaderij – tegen het advies van Nederlandse deskundigen – voor een fundamenteel andere benadering: namelijk economische expansie met daarnaast bezuiniging en hervorming. Sindsdien heeft Aruba geen beroep meer hoeven te doen op Nederlandse financiële hulp of schuldsanering.

Naar een nieuw paradigma. De factor ‘insulaire kleinschaligheid’.

Niet alleen lijkt het tijd om de koloniale retoriek (inclusief de terminologie ‘pappen en nathouden’) en ook het dogma van ‘eindigheid’ van hulp en ‘zelfredzaamheid’ – als voorportaal van staatkundige onafhankelijkheid – achter ons te laten, het wordt ook hoog tijd

⁵ Brief IMF d.d. 23 februari 2011. Herdefiniëring van het Koninkrijk P.84-93

⁶ De Jong 2002 *De Werkvloer van het Koninkrijk* p. 97.

om bij het vormgeven van de financiële relaties binnen het Koninkrijk niet langer uit te gaan van Haagse ficties maar van de realiteiten.

En tot deze realiteiten behoort dat wij in ons Koninkrijk te maken hebben met een Europees 'moederland' met bijna 17 miljoen inwoners en zes zeer kleinschalige insulaire gemeenschappen van elk minder dan 150.000 inwoners. Het gaat hierbij om gemeenschappen die al de inherente kenmerken van 'insulaire kleinschaligheid' vertonen.

Dat deze inherente – en dus permanente – kenmerken van de 'insulaire kleinschaligheid' bijzondere beperkingen en risico's inhouden voor de financieel- economisch en sociale ontwikkeling van kleine eilanden is al in begin jaren negentig in VN-verband onderkend. De eerste mondiale *Small Island Independent States* (SIDS) conferentie werd al in 1994 in Barbados gehouden.

The Barbados Programme of Action (BPOA) adopted in 1994, further complemented by the Mauritius Strategy of Implementation of 2005 and MSI+5 Outcome document The Barbados Programme of Action (BPOA) adopted in 1994, further complemented by The Mauritius Strategy of Implementation (MSI) of 2005 and MSI+5 Outcome document, recognized that although they are afflicted by economic difficulties and confronted by development imperatives similar to those of developing countries generally, small island developing States (SIDS) have their own peculiar vulnerabilities and characteristics, so that the difficulties they face in the pursuit of sustainable development are particularly severe and complex.

Small size - There are many disadvantages that derive from small size, including a narrow range of resources, which forces undue specialization; excessive dependence on international trade and hence vulnerability to global developments; high population density, which increases the pressure on already limited resources; overuse of resources and premature depletion; relatively small watersheds and threatened supplies of fresh water; costly public administration and infrastructure, including transportation and communication; and limited institutional capacities and domestic markets and limited export volumes, which are too small to achieve economies of scale.

Isolation - Their geographic dispersion and isolation from markets, due to remote locations, place many SIDS at a disadvantage economically, leading to high freight costs and reduced competitiveness.

Climate change and sea-level rise - Due to the coastal zone concentration in a limited land area, the adverse effects of climate change and sea-level rise present significant risks to the sustainable development of SIDS, and the long-term effects of climate change may threaten the very existence and viability of some SIDS.

Natural and environmental disasters - SIDS are located among the most vulnerable regions in the world in relation to the intensity and frequency of natural and environmental disasters and their increasing impact, and face disproportionately high economic, social and environmental consequences.

These special vulnerabilities SIDS face accentuate other challenges facing developing countries in general. These include, among others: difficulties in benefitting from trade liberalization and globalization; heavy dependence on coastal and marine resources for their livelihood including food security; heavy dependence on tourism which can be easily impacted by climate change and natural disasters; energy dependence and access issue; the limited freshwater resources; limited land resulting in land degradation, which affects waste management, and vulnerable biodiversity resources.

Ook in EU-verband worden de bijzondere inherente, en dus permanente, beperkingen en kwetsbaarheid van kleine eilanden erkend. In 1997 werd bij het Verdrag van Amsterdam artikel 299 in het EU-verdrag opgenomen waarin, in het tweede lid, wordt gerefereerd aan de structurele economische en sociale situatie van de zgn. *ultraperifere gebieden* – meest eilanden – die *'wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden schaden'*.

Deze eilanden dienen dan ook op grond van deze Verdragsbepaling in aanmerking te komen voor permanente bijzondere steun en bijstand.

Ook in Nederlands verband zelf is er overigens sprake van en feitelijke erkenning van de inherente beperkingen van insulaire kleinschaligheid. Zo wordt de lijst van de (bijna 400) gemeentes die per capita de hoogste uitkering uit algemene fondsen ontvangen aangevoerd door Wadden Eilanden, vijf gemeentes met in totaal circa 24.000 inwoners. Ook komen projecten op de Wadden Eilanden in aanmerking voor subsidies uit het *Waddenfonds*.

Waddenfonds investeert 35 miljoen in 2015 <http://www.waddenfonds.nl/Actueel.2692.0.html>

Als eerste stelt het Waddenfonds per 3 februari 2015 elf miljoen euro aan subsidies beschikbaar. Dit gebeurt met de publicatie van het openstellingsbesluit 2015/1. Dit bedrag is beschikbaar voor subsidieaanvragen. Het gaat om aanvragen voor de thema's Natuur, Water, Duurzame havens, duurzame agrarische sector en het budget lokale innovaties. Deze aanvragen worden beoordeeld op volgorde van ontvangst. Aanvragen die meerdere thema's omvatten kunnen een bonusbedrag ontvangen. Hiervoor is maximaal 1 miljoen euro gereserveerd.

Met de overige 23 miljoen euro slaat het Waddenfonds een nieuwe weg in. Om gericht duurzame economische activiteiten te stimuleren start het Waddenfonds met een pilot kredietsubsidie. Het gaat hierbij om projecten met een terugverdiencapaciteit. Ook wordt in de loop van het voorjaar een tender opengesteld. Deze geldt voor economische projecten met een ecologische component. Ten slotte is er budget beschikbaar voor de start van grote programma's ('grote stenen'). Deze hebben een bovenregionale impact en een meerjarig karakter. Hiervoor wordt een investeringsprogramma opgesteld. Het Dagelijks Bestuur streeft naar beslissingen in de loop van 2015 over de openstellingen van de pilot kredietsubsidie, de tender en de "grote stenen".

Het, nog steeds actuele, rapport *Naar een Salsa op klompen* (2007) is, voor zover mij bekend, het eerste rapport dat expliciete aandacht besteedt aan de inherente beperkingen van de eilandelijke kleine schaal (pag.100-101) en daar ook een speciale permanente voorziening voor suggereert.

"Binnen het Koninkrijk zijn er verschillen in schaal. Deze schaalearde effecten hebben invloed op het voorzieningenniveau op de overzeese Rijksdelen. Schaalnadelen kunnen ook de concurrentiepositie in de regio verminderen. Tot nu toe zijn de schaalearde effecten opgevangen in een ontwikkelingsrelatie. Beter zou het zijn deze extra kosten structureel in instituties te borgen. De schaal effecten hebben een direct verband met de vaste kosten." [.....] "De Commissie stelt in dit licht voor om een Koninkrijksfonds in te stellen. Het doel van dit fonds is de nadelige schaalearde effecten van de eilanden op basis van objectieve maatstaven te corrigeren. Het gaat om een permanent fonds, dat voortkomt uit een andere gedachte dan waarop financiële steun in het verleden was gebaseerd. Toen werd tijdelijke ontwikkelingshulp geboden vanuit de gedachte dat die slechts nodig zou zijn totdat de landen zelfredzaam zouden zijn. Het fonds belichaamt juist de erkenning dat sommige lasten samen gedragen moeten worden, uitgaande van de eenheidsgedachte in het Koninkrijk, en veronderstelt gelijkwaardigheid van de partners. Het gaat daarom ten principale niet om een permanente begrotingsbijdrage vanuit Nederland, maar om een verevening van kosten die samenhangen met specifieke omstandigheden zoals schaal en ligging. Het fonds verevent namelijk onvermijdbaar bovenmatig vaste kosten van alle publieke taken in het Koninkrijk in de eigen valuta."

De commissie die het rapport heeft opgesteld merkte in 2007 overigens ook op – net als Oostindie en Klinkers – dat de hoogte van de jaarlijkse ontwikkelingshulp van Nederland aan de overzeese partners internationaal gezien niet hoog was (pag 37) 'De Franse bijdrage aan de Caribische gebiedsdelen ligt tussen de 2.900-3.800 dollar per hoofd van de bevolking (inclusief Europese gelden), de Verenigde Staten spenderen circa 2.500 dollar per capita in Puerto Rico en 1.000 dollar per inwoner van de Maagdeneilanden. In dit licht is de Nederlandse jaarlijkse steun van circa 500 dollar per capita bescheiden.'

In het rapport wordt overigens ook de vraag gesteld (pag. 38-39, "Welke Nederlandse gemeente van pakweg 200.000 inwoners kan op eigen kracht zes luchthavens inclusief douanefaciliteiten, zes water- en elektriciteitsbedrijven en een zwaar versnipperd overheidsapparaat in stand houden?")

Reality check anno 2015

Inmiddels beginnen, ook in Nederland, nu de eerste signalen door te dringen dat ook de eilanden in het Caribisch gebied, ondanks de schuldsanering en CFT, toch niet ontkomen aan de gevolgen van de inherente beperkingen van insulaire kleinschaligheid. Het decennia lang in Nederland gehanteerde dogma met betrekking tot 'zelfredzaamheid' krijgt in de komende maanden te maken met de *reality check*.

In de vergadering van de Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties van 10 april 2014 (ruim drie en een half jaar na 10-10-10) werd gesproken over de situatie in Caribisch Nederland. De Kamercommissie was heel kritisch.

Van Raak (SP) wees op de "wolk van onvrede, boosheid en teleurstelling die boven Caribisch Nederland hangt". Hij had het over 'typisch PvdA-geklets'. "Iedere keer zeggen dat de voorzieningen op het zelfde niveau moeten zijn als in Europees Nederland. Als je dat wil, moet je wel flink investeren. Maar zodra het concreet wordt geeft de PvdA niet thuis"

Minister Plasterk noemde de onvrede die volgens hem vooral op Bonaire heerste paradoxaal. "Het welvaartsniveau op Bonaire is inmiddels veel hoger dan op Curaçao, maar de onvrede daar is veel minder dan op Bonaire". Volgens minister Plasterk geven alle Nederlandse ministeries bij elkaar jaarlijks 300 miljoen uit aan Caribisch Nederland. "Dat is veel voor 23.000 inwoners. Het gaat erom dat geld zo optimaal mogelijk te gebruiken. Wij moeten er minder van uit gaan dat het zoals het in Europees Nederland gaat ook daar zo zou moeten gaan. Wij moeten beter aansluiten bij de prioriteiten die lokaal leven en praktisch blijven". Antilliaans Dagblad, 7 april 2014.

Ook in de op 12 maart 2015, als bijlage bij een brief over de Koninkrijksconferentie in de openbaarheid gebrachte notitie (opgesteld door ambtenaren van de ministeries van Volkgezondheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt gerefereerd aan de praktische – blijkbaar niet door hen voorziene – problemen waarmee Caribisch Nederland mee geconfronteerd wordt.

Met betrekking tot de volksgezondheidsproblematiek stellen de ambtenaren: *'Dit vraagstuk is niet zo eenvoudig als verschillende fracties in de Tweede Kamer het voorspiegelen.'* *'In feite zijn de Caribische landen te klein om ieder voor zich een voldoende dekkend, kwalitatief hoogwaardig zorgstelsel te ontwikkelen en overeind te houden'. Dus die zorg moet dan ook in andere landen worden ingekocht. De werkgroep adviseert 'Het belang van Nederland is dat het voor medische uitzendingen van de inwoners van Caribisch Nederland naar de overzeese landen uit een oogpunt van kosten en logistiek te verkiezen valt boven Columbia en Guadeloupe', maar de werkgroep voegt hier meteen aan toe: 'Dit is echter alleen het geval als de kwaliteit van de zorg in de overzeese landen voldoet aan de normen die Nederland stelt. Zoals u weet is dat allerm minst het geval.'* *'Sint Maarten investeert onvoldoende in haar enige ziekenhuis. Het ziekenhuis heeft een budget welke ongeveer de helft is van wat eigenlijk nodig is voor een basismedische voorziening. De tarieven zijn al 10 jaar hetzelfde en te laag. De overheid wil dit niet aanpassen. Het ziekenhuis kan onvoldoende basisspecialismen exploiteren. De capaciteit en kwaliteit is onder de maat. Dit maakt groot aantal uitzendingen naar Colombia en Guadeloupe nodig'. Maar er is een probleem omdat '...onvoldoende kwaliteit en capaciteit in de Caribische landen binnengehaald kan worden om op structurele wijze in hoogwaardige (tertiere) specialismen te voorzien. Dit voor een kleine bevolkingsgroep van maximaal 150.000 inwoners voor het grootste eiland, laat staan voor de kleinere. Zeer specialistische zorg voor dergelijke kleine aantallen betekent zeer dure faciliteiten, waarbij deze hoogopgeleide mensen onvoldoende zorgaanbod hebben om hun vaardigheden op peil te houden. De landen blijven bovendien te allen tijde afhankelijk van specialisten van buiten, omdat er geen eigen kweek en opleidingen mogelijk zijn.'*

Al vóór de *reality check* die nu wat de BES betreft begonnen is begint de praktijk uit te wijzen dat de decennialang volgehouden Nederlands opvatting dat de financiële problematiek op de eilanden te reduceren is tot ondeugdelijk lokaal bestuur en dat, indien dit ondeugdelijk bestuur vervangen wordt door degelijk Nederlands bestuur (zoals in de BES) en onder curatele komt te staan van de CFT, automatisch de overheidsfinanciën 'houdbaar' worden en de eilanden 'zelfredzaam' zijn (en dus ook de Haagse geldkraan permanent dicht kan) misschien toch niet helemaal klopt.

Bij de problematiek van de insulaire kleinschaligheid gaat het naast de inherente dus permanente grotere extra kosten ook om de extreme volatiliteit en de extreme kwetsbaarheid voor externe schokken. De ontwikkelingen op Aruba tussen medio jaren 80 en medio jaren 90 laten dit duidelijk zien.

Bij de vrij abrupte sluiting van de Exxon raffinaderij (een besluit dat in de VS genomen werd medio jaren 80) werd het BBP van Aruba bijna gehalveerd terwijl de belastingopbrengsten met 40 procent daalden. De werkloosheid steeg tot boven de 30%.

Na enkele maanden van diepe crisis – gedurende welke Aruba overigens ook nog een nieuwe bestuursstructuur en een eigen munt moest invoeren – begon Aruba, met verstrekking van honderden miljoenen aan garanties voor hotelbouw (terwijl Nederland net als nu aandrang op bezuinigingen) – aan de omschakeling van de olie-industrie naar het toerisme beginnen. Niet zonder succes.

In de periode 1986-1992 stegen de deviezenopbrengsten uit de toeristenindustrie jaarlijks met gemiddeld 19%. De gemiddelde reële toename van het BBP was in deze periode 9 % per jaar. Aruba begon te kampen met de gevolgen van een 'overheated economy'. De werkloosheid sloeg om naar een groot gebrek aan arbeidskrachten. En dus immigratie.

Deze enorme wisselvalligheden – die in grote landen nooit zo'n dramatisch impact hebben – brengen ook met zich mee dat het opstellen van realistische meerjaren ramingen een gecompliceerde zaak is. De Commissie Mehran, Van der Ploeg concludeerde in 2013 dat een 'fiscal rule' voor Aruba aan de volgende voorwaarden zou moeten voldoen:

- Be credible & flexible, but not too flexible;
- React to variables that are easy to measure (e.g. primary revenue)
- Be structural ('trendmatig begrotingsbeleid'), smoothing spending & taxrates over time)
- Be prudent
- Take into account smallness of Aruban economy

Het behoeft geen betoog dat het geen eenvoudige opgave is om al deze factoren te combineren. Hetgeen in de Rijkswet Financieel Toezicht als een 'buitengewone gebeurtenis' wordt gekwalificeerd is op een heel kleinschalig eiland in feite een 'normale' gebeurtenis waarvan alleen de frequentie moeilijk is vast te stellen. En deze frequentie is niet afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur

Dat is het probleem dat je 'pas ziet als je het door hebt'. Het probleem is niet zozeer het controlemechanisme maar het toetsingskader.

Hoe creëer je een toetsingskader voor een klein eiland, met dus veel extra kosten, dat ook nog dient te leiden tot 'houdbare overheidsfinanciën' en 'zelfredzaamheid'. En waarbij ook nog als uitgangspunt dient te gelden dat de sociale voorzieningen op een zelfde Koninkrijksniveau als in Nederland zijn (zodat er dus geen emigratiestromen richting Nederland ontstaan). Hoe formuleer je een betrouwbaar toetsingskader op lange termijn terwijl de financieel-economische ontwikkeling grotendeels bepaald wordt door onvoorziene omstandigheden die meestal in het buitenland bepaald worden en die dramatische schokeffecten veroorzaken.

Wat betreft controlemechanismen om te verzekeren dat een land een balanced budget krijgt en behoudt zijn er inmiddels tientallen voorbeelden. Hierbij gaat het om mechanismen die in de grondwet of in een internationaal verdrag zijn verankerd (of in allebei, zoals Spanje).

Voorbeelden van zulke controlemechanismen die betrouwbaar en effectief zijn binnen een kleinschalige insulaire context en waarbij tevens – zoals dat in ons Koninkrijk betaamt (mede ook ter voorkomen van migratie naar Nederland) – het niveau van de sociale voorzieningen behouden kan blijven zijn mij echter niet bekend.

Een belangrijke les van met name de BES-eilanden zal m.i. bij de 'reality check' blijken te zijn dat de nadelige gevolgen van de inherente beperkingen en volatiliteit van kleine eilanden **niet** kunnen worden weggenomen door veranderingen in de staatkundige structuur en door louter 'bezuinigen en hervormen' naar Nederlands model (onder toezicht van de CFT). De feitelijke realiteit van de insulaire kleinschaligheid laat zich niet beheersen door in Nederland bedachte staatkundige modellen en controlemechanismen. Dit geldt wat betreft kleine eilanden in de Caribische Zee en kleine eilanden in de Waddenzee.⁷ 'Het realiteitsgehalte van het oude Haagse mantra dat de eilanden op hun eigen benen moeten leren staan is laag', aldus prof. Gert Oostindie (NRC 26 juni 2015)

Intussen moeten wij wel vermijden dat bij de wellicht goedbedoelde maar in ieder geval kortzichtige hernieuwde zoektocht naar de 'quick fix' wij weer voor de zelfde 'penny wise pound foolish' benadering blijven kiezen – met de zelfde verstreckende nadelige sociale, financiële en economische gevolgen voor de toekomst – als begin jaren 80 ten aanzien van de Nederlandse Antillen.

Het gaat niet alleen om de geslaagde Nederlandse CFT-operatie ten aanzien van de begroting. Belangrijk is ook dat de Caribische patiënt overleeft. Na ruim vier jaar hervormen en bezuinigen op Curaçao is daar nu sprake van een dalende BBP en negatieve economische groei. Overigens kunnen ook ten aanzien van het 'penny wise' aspect van de CFT-begrotingsoperatie steeds meer vragen worden gesteld.⁸

Geen wonder dat Aruba, dat al jaren bezig is een eigen financieel-economisch herstelplan uit te voeren – en waar dit jaar volgens de Arubaanse Centrale Bank een economische groei van 3.5 procent wordt verwacht – nu niet graag op de CFT-operatietafel plaats wil nemen.⁹

Tot slot.

Al hetgeen hier boven vermeld is laat uiteraard onverlet dat deugdelijk financieel bestuur op de eilanden altijd een conditio sine qua non is en blijft. 'Autonomie' kan nooit gebruikt worden als dekmantel voor ondeugdelijk bestuur.

Ik heb altijd gepleit voor – na het zoveel mogelijk juridisering van bestuurlijke processen – invoering van persoonlijke civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van politieke ambtsdragers. Daarbij hoort ook een systeem waarbij de politieke ambtsdrager aan het begin van zijn ambtsperiode een beëdigde verklaring over zijn vermogen overlegt en aan het eind van de rit moet kunnen verklaren (dus met omkering van de bewijslast) waar een eventuele vermogensvermeerdering vandaan gekomen is.

Als de zwakke broeders en zusters via de rechter geëlimineerd worden wordt een 'level playing field' gecreëerd waar niet langer het adagium 'good governance is bad politics' geldt.

⁷ Toen ik, nu al enkele jaren geleden, de Tweede Kamer Commissie voorhield dat een 'balanced budget in Bonaire neerkomt op vele tientallen procenten begrotingsoverschot in Nederland werd ik met glazige ogen aangekeken. Voor Aruba, dat (na het sluiten van de olieraffinaderij en de wereldcrisis) naar streeft binnen drie jaar weer een sluitende begroting te hebben schat ik dat dat equivalent is aan een flinke begrotingsoverschot in Nederland..

⁸ Zie voor de resultaten ten aanzien van de BES het post scriptum. Voor wat Curaçao betreft ontstaat een heel ander beeld als rekening wordt gehouden met de financiële situatie van de overheidsnv's en -stichtingen.

⁹ Overigens kan vermeld worden dat deze economische vooruitzichten al in 2009 werden geanticipeerd. In die tijd initieerde het pas aangetreden Kabinet Mike Eman 1 een actief lange-termijn sociaal-economisch beleid gericht op koopkrachtbehoud en verbetering van de competitiviteit van Aruba maar met name ook gericht op meer 'welzijn' (in plaats van alleen 'welvaart' ..

Wellicht zouden wij, als wij in Koninkrijksverband toch de EU als referentiekader willen gebruiken (zoals wij nu doen voor wat betreft maximale begrotingstekorten en schuldquota) ook aansluiting kunnen zoeken bij het nieuwe Europese paradigma van de 'Europese familie' zoals dat in LGO-kader gehanteerd wordt.

Pas als wij in het Koninkrijk samen een understanding hebben over wat de 'extended' 'Koninkrijksfamilie' voorstelt (of wat betreft de 'quality of life' behoort voor te stellen) kunnen wij een lange termijnvisie voor het Koninkrijk formuleren en gezamenlijke doelstellingen overeenkomen. En ook goede huisregels opstellen.

Dáár zouden de 'Koninkrijksconferenties' over moeten gaan, lijkt mij..

mito

Post scriptum

Reality check

Naast de ongetwijfeld vele goede dingen die sinds 10-10-10 verricht zijn kunnen per juni 2015 ook enkele kanttekeningen geplaatst worden.

A. Curaçao

Volgens de KvK laat het eerste kwartaal 2015 een afname in de indicatoren van het toerisme en private investeringen zien, terwijl constructie nog wel een verbetering vertoont. De afname van het bbp over 2014 wordt geschat op -0,8 procent. De ontwikkeling over het 1e kwartaal 2015 is volgens de schatting -0,5 procent.

B. Sint Eustatius

Citaat uit de brief d.d. 15 juni 2015 van minister Plasterk aan het Bestuurscollege van Sint Eustatius.

“In de periode november 2011 tot december 2012 is voorafgaand toezicht ingesteld op basis van een ingediende niet-dekkende begrotingswijziging. Dit voorafgaand toezicht is ingetrokken nadat Sint Eustatius aan de destijds gestelde voorwaarden had voldaan, onder meer een door mij goedgekeurde sluitende begrotingswijziging 2012, een door de eilandsraad tijdig vastgestelde sluitende begroting 2013, een tijdig ingediende, door de eilandsraad vastgestelde jaarrekening over 2011 en een plan van aanpak inzake het verbeteren van het Financieel Beheer in 2013. De maatregelen die vanaf 2011 zijn getroffen hebben niet geleid tot structurele verbeteringen. Het Cft heeft geconstateerd dat de financiële situatie opnieuw zorgwekkend is. Dit blijkt uit de volgende punten:

Uit de eerste uitvoeringsrapportage 2015 volgt dat het financieel tekort voor 2015 becijferd wordt op circa \$ 900.000,-.

- Uit de eerste uitvoeringsrapportage 2015 kan worden opgemaakt dat de jaarrekening 2014 een tekort van circa \$ 1.000.000,- zal laten zien;
- Deze (voorzien) tekorten dienen door Sint Eustatius beide nog gecompenseerd te worden. Daarnaast is in de eerste uitvoeringsrapportage het voornemen geuit om de ambtenarensalarissen te harmoniseren met die van Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Dit zou het te nog te dekken tekort met circa \$ 2.000.000,- verhogen.

- De verbeteringen van het financieel beheer staan al ruim een jaar nagenoeg stil; het beloofde financieel verbeterplan blijft uit en de voor 2014 afgesproken verbeterpunten financieel beheer zijn niet gerealiseerd.
- In 2014 is meerdere malen geconstateerd dat er onrechtmatige verplichtingen zijn aangegaan.”

[....]

“Om de openbare financiën van Sint Eustatius weer gezond te maken, zal een uitgebreid saneringsplan onderdeel moeten zijn van de begrotingswijziging die uiterlijk 18 juni door u opgesteld moet worden. Harde maatregelen zullen daarbij onvermijdelijk zijn. In de komende weken zullen hierover, ook op bestuurlijk niveau, gesprekken plaatsvinden tussen u en het College financieel toezicht. Mocht het College mij op basis van deze gesprekken adviseren tot het instellen van een integraal voorafgaand toezicht boven op deze aanwijzing, dan zal ik daar onverwijld mee instemmen.”

C. BES algemeen. Geldkraan nog niet helemaal dicht.

DEN HAAG – De drie Bes-eilanden kosten de Nederlandse schatkist 180 miljoen euro op jaarbasis. Dat zegt minister Ronald Plasterk van Koninkrijkszaken in Den Haag. Aan belastingopbrengsten en premies brachten de eilanden 110 miljoen euro in het laatje, maar Nederland gaf bijna 290 miljoen euro uit op Bonaire, Saba en St. Eustatius. Tweederde van alle overheidsuitgaven in Caribisch Nederland wordt gedaan op Bonaire. De bedragen zijn berekend op basis van de in- en uitgaven in 2014.

<http://www.gracao.com/attachments/article/14032/toerekening-verdeling-rijksuitgaven-2014-verdeling-per-eiland.pdf>

<http://www.gracao.com/attachments/article/14032/kamerbrief-over-verdeling-van-inkomsten-en-uitgaven-caribisch-nederland.pdf>