

Kleine eilanden Grote uitdagingen

Het Caribisch deel van het Koninkrijk
in regionaal perspectief: prestaties,
kansen en oplossingen

Mei 2020

Koert van Buiren* en Matthijs Gerritsen
m.m.v. Leonie Ernst

* k.vanbuiren@economisch-bureau.nl

In opdracht van:



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



Economisch Bureau Amsterdam

onderzoek | advies | interim management

economisch-bureau.nl

Gebouw 'Singelstaete'
Singel 250, 1016 WB Amsterdam

Voorwoord

Het onderzoek Kleine eilanden, Grote uitdagingen is gestart in oktober 2019 en afgerond begin maart 2020, vlak voor het uitbreken van de Corona-crisis. Medio maart namen overheden wereldwijd – ook Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba – maatregelen om een snelle uitbraak van het Coronavirus te voorkomen. Als gevolg van deze maatregelen is er nauwelijks vliegverkeer en is het toerisme stilgevallen.

Deze Corona-crisis komt bovenop de *'silent crisis'* die zich het afgelopen decennium in de Caribische regio heeft voltrokken. Vanwege de structurele kwetsbaarheden van het Caribisch gebied – lage economische groei, hoge overheidsschuld, kwetsbare economieën, laag concurrentievermogen en geen toegang tot kapitaal – is de economische impact van deze crisis groot. Zonder hulp van buitenaf gaat het sociale en economische leven drastisch achteruit.

De economische impact van de Corona-crisis maakt geen deel uit van het in het onderzoeksrapport geschetste beeld van de Caribische regio en van de Caribische delen van het Koninkrijk. De crisis is in volle gang en betrouwbare cijfers van de impact op de Caribische regio zullen pas de komende jaren geleidelijk beschikbaar komen. Ook is nu nog onbekend welke hulp van buitenaf beschikbaar zal worden gesteld en wat hiermee bereikt kan worden.

Aan het rapport Kleine eilanden, Grote uitdagingen is een addendum toegevoegd. Het addendum bevat een projectie van de mogelijke economische en financiële impact van de Corona-crisis op Curaçao, Aruba en Sint Maarten, en gaat in op de gevolgen ervan voor de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Het addendum bevat cijfers die op dit moment publiek beschikbaar zijn, en eigen schattingen. Nieuwe informatie, nieuwe analyses en nieuwe maatregelen volgen elkaar echter snel op. Informatie in dit addendum kan daardoor snel achterhaald raken.

Hoewel het geschetste beeld en de gedane aanbevelingen van het rapport overeind blijven, plaatst de Corona-crisis deze in een ander perspectief. Sommige beleidsaanbevelingen zullen tijdelijk niet reëel zijn; andere aanbevelingen worden juist urgenter. Vast staat dat de Corona-crisis de uitdagingen waar de Caribische regio en de Caribische delen van het Koninkrijk reeds voor stonden, fors zal vergroten. En dat internationale steun nodig is om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Curaçao, Aruba en Sint Maarten beschikken, ondanks de grote economische en financiële uitdagingen, over een gunstige uitgangspositie in vergelijking met de regio: een hoog welvaartsniveau, open economieën, omvangrijk onbenut economisch potentieel, sterke instituties, en de positie in het Koninkrijk. Uitvoering van een integraal hervormingsprogramma en beter gebruik maken van de meerwaarde die het Koninkrijk biedt, zullen de post-Corona economieën van de landen weerbaarder en veerkrachtiger maken, met gunstige economische vooruitzichten.

Koert van Buiren, Amsterdam, 13 mei 2020

Addendum

Addendum – gevolgen van de Corona-crisis

De Corona-crisis toont de kwetsbaarheid en het gebrek aan noodzakelijk 'onderhoud' aan de economieën en de overheidsfinanciën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten

- De Corona-crisis slaat een fors gat in de economieën en de overheidsfinanciën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten:
 - Voor 2020 wordt voor de drie landen economische krimp geraamd op 14 tot 18 procent, gevolgd door gedeeltelijk herstel in 2021;
 - De schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten, die al voor de Corona-crisis een zorgwekkende ontwikkeling vertoonden, stijgen in 2020 naar onhoudbare niveaus van circa 90 procent; ruim boven het pre-Corona Caribisch gemiddelde. De schuldquote van Aruba stijgt in 2020 naar een ongekend niveau van circa 120 procent.
- De Corona-crisis legt niet alleen de kwetsbaarheid van Curaçao, Aruba en Sint Maarten voor externe economische schokken bloot. Het laat tevens de gevolgen zien van decennialang gebrek aan noodzakelijk 'onderhoud' aan de economie en de overheidsfinanciën.
- Het uitblijven van structurele hervormingen heeft ertoe geleid dat Curaçao, Aruba en Sint Maarten met een verzwakte economische structuur door deze crisis worden geraakt. Daardoor zullen de landen na de Corona-crisis – en bij het uitblijven van een integraal economisch en financieel hervormingsprogramma – hooguit het pre-Corona groeipad hervatten. Aannemelijk is echter dat het post-Corona groeipad onder het pre-Corona groeipad ligt door een hogere schuldenlast,

hogere werkloosheid en afgenomen vraag naar Curaçao, Aruba en Sint Maarten als toeristische bestemmingen vanwege de internationale economische gevolgen van de Corona-crisis.

Structurele hervormingen zijn noodzakelijk om de post-Corona economieën van de landen weerbaar en veerkrachtig te maken

- Reeds lang wordt door verschillende instanties en in verschillende rapporten gewezen op bestaande economische belemmeringen en de noodzaak tot economische en financiële hervormingen. De voorgestelde hervormingsmaatregelen zijn steeds consistent en hebben betrekking op: de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt, het ondernemersklimaat, de (kosten van de) publieke sector, het belastingstelsel, en de zorg en sociale zekerheid. Curaçao, Aruba en Sint Maarten hebben tot op heden nagelaten op deze terreinen te hervormen.
- De gevolgen zijn: een groeiende groep *outsiders* en krimpende groep *insiders* op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijk leven; een omvangrijke informele economie; scheve verdeling van welvaart; hoge kosten van de publieke sector, de zorg en de sociale zekerheid; lage arbeidsproductiviteit en -participatie; zwak internationaal concurrentievermogen; gebrekkige werking van de kapitaalmarkt; en onvoldoende ruimte voor ondernemerschap en concurrentie. Er is sprake van een omvangrijk onbenut economisch potentieel.
- Structurele hervormingen zijn noodzakelijk en zullen met hoge prioriteit uitgevoerd moeten worden teneinde de post-Corona economieën van

Addendum – gevolgen van de Corona-crisis

Curaçao, Aruba en Sint Maarten weerbaar en veerkrachtig te maken.

- De landen kunnen dit echter niet alleen. De Corona-crisis vergroot het in dit onderzoek geconstateerde belang van toegang tot internationale kennis, technische ondersteuning en fondsen. Economische hervormingen zijn complex en weerbarstig. Het binnen afzienbare termijn realiseren van een integraal economisch hervormingsprogramma kan niet zonder wezenlijke hulp van buitenaf.
- Het uitvoeren van een hervormingsprogramma vergt jaren en economische effecten treden op middellange termijn op. Voor weerbare en veerkrachtige post-Corona economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten is daarom van belang dat de noodzakelijke hervormingen niet langer uitgesteld worden. Daarbij kunnen reeds op korte termijn positieve effecten optreden vanwege de signaalwerking die modernisering van de economie kan hebben op investeerders en op markten.

De uitgangspositie van Curaçao, Aruba en Sint Maarten blijft gunstig

- De uitgangspositie waarover Curaçao, Aruba en Sint Maarten beschikken om economisch potentieel te benutten blijft (relatief) gunstig. De landen beschikken over relatief sterke instituties, een open economie en een hoog welvaartsniveau. Dit zijn belangrijke determinanten van een aantrekkelijk investeringsklimaat dat met de nodige hervormingen benut kan worden.

Langdurig stringent begrotingsbeleid nodig voor houdbare overheidsfinanciën

- Het beheersen c.q. verlagen van de schuldquote tot houdbare proporties komt als gevolg van de Corona-crisis in een ander perspectief te staan: de schuldquotes van Curaçao, Aruba en Sint Maarten zullen jarenlang ver uitstijgen boven de kritische grenswaarde die het IMF voor de Caribische regio hanteert. Alleen een combinatie van jarenlang stringent begrotingsbeleid, het verlagen van de *public wage bill* en economische hervormingen kunnen ervoor zorgen dat de schuldquotes in versneld tempo naar proporties worden teruggebracht die voor de Caribische regio als houdbaar gelden.

Nieuwe economische orde binnen het Koninkrijk

- Het belang van het Koninkrijk voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten is ook ten tijde van de Corona-crisis zichtbaar: Nederland heeft acuut humanitaire, medische en financiële steun geboden om de gevolgen van de Corona-crisis te beperken.
- Door in het Caribisch deel van het Koninkrijk meer overheidstaken in gezamenlijkheid met de andere landen c.q. op Koninkrijksniveau uit te voeren, kan in de toekomst doelmatigheidswinst en kwaliteitsverbetering gerealiseerd worden. Het Koninkrijk kan zodoende aan economische kracht winnen en zekerheden bieden dat de voor de sociaaleconomische ontwikkeling essentiële overheidstaken, in alle landen van het Koninkrijk adequaat worden uitgevoerd. De Corona-crisis geeft aanleiding om de economische orde in het Koninkrijk te heroverwegen en te optimaliseren.

Addendum – gevolgen van de Corona-crisis*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BBP-groei, reëel - pre-Corona								
Curaçao	-2,2%	-2,0%	0,0%	1,5%	1,2%	1,2%	0,8%	0,4%
Aruba	1,2%	0,7%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	
Sint Maarten	-8,5%	5,0%	2,9%	2,5%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%
BBP-groei, reëel - incl. Corona								
Curaçao	-2,2%	-2,0%	-13,9/-	13,5%	1,2%	1,2%	0,8%	0,4%
Aruba	1,2%	0,7%	-13,7%	12,5%	1,1%	1,1%	1,1%	
Sint Maarten	-8,5%	5,0%	-14,9/-	13,5%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0%
Schuldquote – pre-Corona								
Curaçao	55%	54%	56%	54%	52%	50%	48%	46%
Aruba	85%	84%	83%	81%	78%	77%	75%	
Sint Maarten	55%	51%	53%	55%	55%	55%	54%	53%
Schuldquote – incl. Corona								
Curaçao	55%	54%	89%	84%	81%	79%	77%	75%
Aruba	85%	84%	118%	113%	111%	109%	107%	
Sint Maarten	55%	51%	91%	89%	89%	89%	88%	87%

Bronnen:

Pre-Corona BBP-groei en schuldquotes voor Curaçao en Sint Maarten zijn van IMF (april, 2020); pre-Corona BBP-groei en schuldquotes voor Aruba zijn van IMF (juni, 2019).

BBP-groei voor 2020 inclusief Corona impact voor Curaçao en Sint Maarten is van CBCS (2020a, 2020b en 2020c).

BBP-groei voor 2020 inclusief Corona impact voor Aruba is van de IMF website (mei, 2020).

BBP-groei voor 2021 inclusief Corona impact voor Curaçao en Sint Maarten is van Koninkrijksrelaties.nu ('IMF staff estimations').

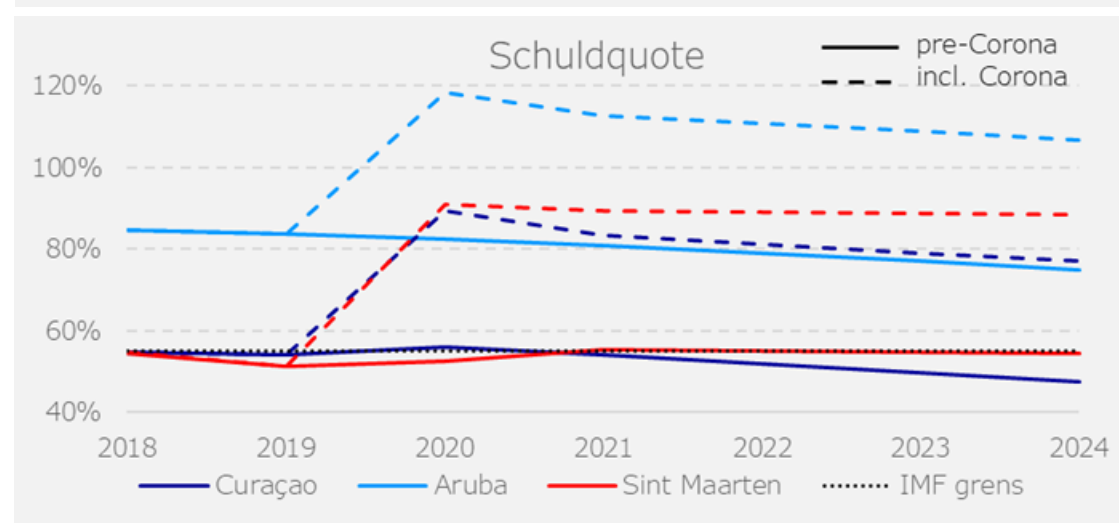
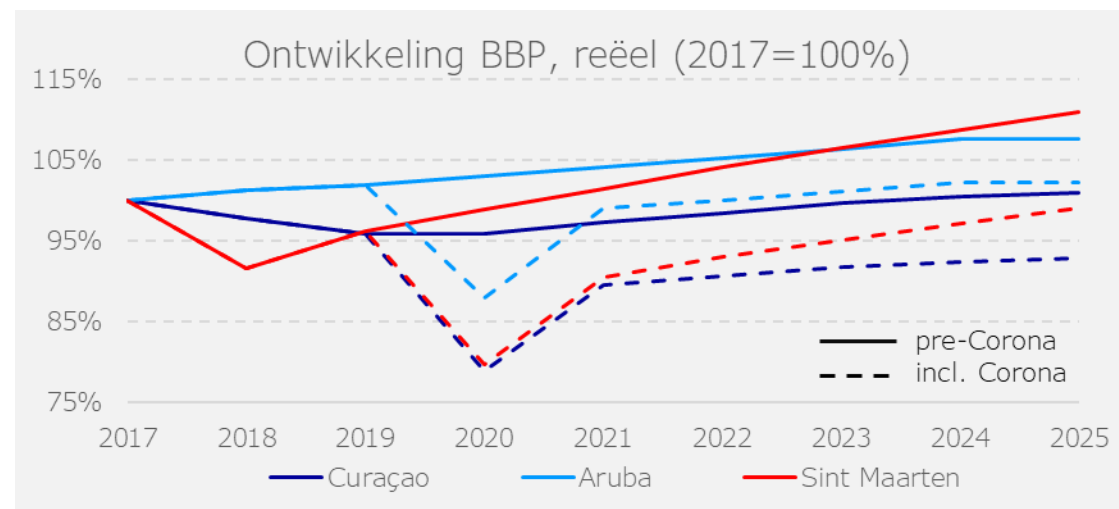
BBP-groei voor 2021 inclusief Corona impact voor Aruba is een schatting van Economisch Bureau Amsterdam.

Schuldquotes voor 2020 en 2021 inclusief Corona impact voor Curaçao en Sint Maarten is van Koninkrijksrelaties.nu ('IMF staff estimations').

Schuldquotes voor 2020 en 2021 inclusief Corona impact voor Aruba zijn niet gepubliceerd en schattingen van Economisch Bureau Amsterdam.

Schuldquotes voor 2022-2025 inclusief Corona impact voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn niet gepubliceerd en schattingen van Economisch Bureau Amsterdam.

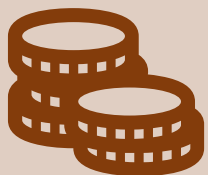
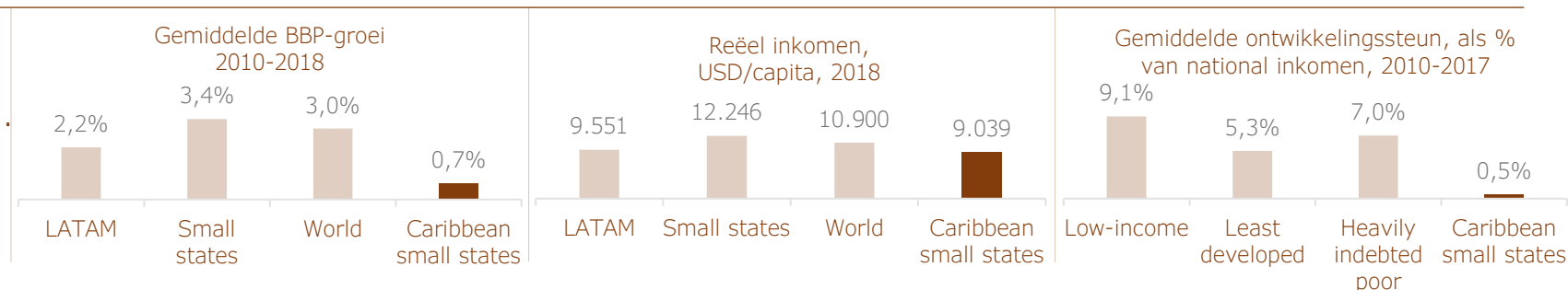
* Voor de geraamde BBP-groei en schuldquotes inclusief de impact van de Corona-crisis geldt dat deze in hoge mate onzeker zijn, en in sterke mate afhankelijk van de duur van de crisis en van (beleids)maatregelen, zowel noodmaatregelen gericht op behoud van werkgelegenheid en bedrijvigheid, financiële maatregelen gericht op uitgavenbeheersing en inkomstenverhoging, als maatregelen gericht op hervorming van de economie en de publieke sector.



Samenvatting

Samenvatting – Caribische regio: ‘a silent crisis’

De Caribische regio kende het afgelopen decennium nagenoeg geen welvaartsgroei. Hiervoor zijn de volgende oorzaken te onderscheiden



Hoge overheidsschulden

Hoge overheidsschulden zetten een rem op de economische groei van Caribische landen. De gemiddelde schuldquote bedraagt 80%. Het IMF adviseert voor de regio een kritieke grens van 55%



Structurele handelstekorten

Gemiddeld bedraagt het handelstekort tussen 2010-2018 ruim 8 procent van het BBP. Handelstekorten zijn structureel en gelden voor vrijwel alle Caribische landen



Natuurschokken

Het Caribisch gebied kende de afgelopen 60 jaar 190 natuurrampen. Het gebied kwalificeert als een van de meest *disaster prone regions* van de wereld

Klein, open en kwetsbaar

De kleine economieën zijn gevoelig voor economische schokken door het hoge aandeel buitenlandse handel in het BBP. Crises in de internationale omgeving hebben majeure impact op de economieën van Caribische landen



Laag concurrentievermogen

Door hoge energie-, arbeids- en kapitaalkosten, overbodige wet- en regelgeving, rigide arbeidsmarkten, mismatch tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en moeilijke toegang tot kapitaal is het concurrentievermogen van de regio laag



‘Middle income trap’

Als *middle income countries* ontvangen Caribische landen weinig ontwikkelingssteun. Kleine schaal en kwetsbaarheid beperkten de toegang tot de internationale kapitaalmarkt. De regio zit gevangen in een ‘*middle income trap*’

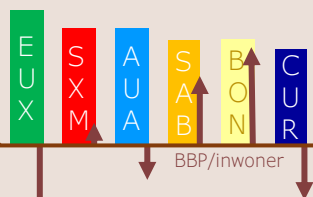


Samenvatting – Caribische benchmark: ‘best practices’



Economie

De Caribische delen van het Koninkrijk zijn het rijkst van de regio. Bonaire en Saba groeiden harder dan de regio. St. Eustatius, Curaçao en Aruba minder hard*



Handel

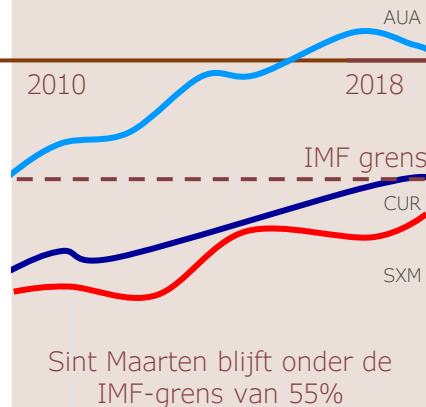
De economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het meest open van de regio, en daarmee relatief kwetsbaar



Financiën

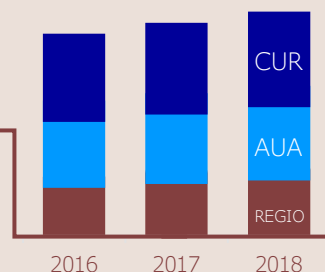
De schuldquotes van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn gestegen**

De schuldquote van Aruba is opgelopen tot 85% in 2018. De schuldquote van Curaçao is gestegen tot de kritieke IMF-grens van 55%



Human development

Met een sterk vergrijsde bevolking kennen Curaçao en Aruba een lage participatiegraad en dit remt de economische groei



De bevolking van Aruba en Curaçao vergrijsd sneller dan de regio.



Institutes

Aruba en Curaçao hebben de sterkste instituties van de regio. Dit is gunstig voor de concurrentiepositie van beide landen



Rule of law



Government effectiveness



Regulatory quality

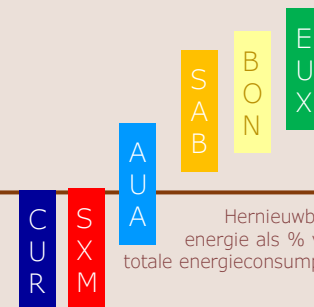


Control of corruption



Duurzaamheid

Curaçao en Sint Maarten blijven met duurzaamheid sterk achter bij de Caribische regio



Caribisch Nederland is duurzamer dan de regio. Er is fors geïnvesteerd in duurzame energie, onder meer met Rijksbijdragen

* Als gevolg van de Corona-crisis wordt voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten een economische krimp van 14-18 procent geraamd voor 2020; gevolgd door herstel in 2021 van 14 procent groei.

** De schuldquotes kunnen als gevolg van de Corona-crisis in 2020 stijgen met 30-40 procentpunt, tot ruim boven de kritieke IMF-grens.

Samenvatting – Kansen en oplossingen: ‘Caribbean first’

Caribische regio

Economie	Financiën	Human development	Instituties	Duurzaamheid
• Structurele hervormingen • Financiële en technische steun internationale partners • Ontwikkeling <i>blue economy</i>	• Versterken regulering en toezicht financiële sector • Reduceren overheidsschuld < 55% • Verlagen <i>public wage bill</i>	• Arbeidsmarktbeleid: participatie i.p.v. bescherming • Investeren onderwijs, <i>human capital</i> • Verbeteren toegang zorg	• Versterken beleidsontwikkeling, datacapaciteit, begrotingsdiscipline • Institutionaliseren beleidsuitvoering • Wegnemen bureaucratische drempels	• Investeren in duurzame energie • Toegang tot fondsen • SDGs in nationale ontwikkelingsplannen

Curaçao	Aruba	Sint Maarten	Caribisch Nederland
Vooruitzichten			
• BBP-groeipad: +0,4%* • Schuld, pre/post Corona: 54%/90%	• BBP-groeipad: +1%* • Schuld, pre/post Corona: 84%/120%	• BBP-groeipad: +3%* • Schuld, pre/post Corona: 51%/91%	• Gunstige vooruitzichten • <i>Front runner in blue economy</i>
Oplossingen			
+ Structurele hervormingen: - ondernemersklimaat - arbeidsmarkt, kapitaalmarkt - zorg en sociale zekerheid - Beheersen overheidsschuld, Schuldquotenorm - Verlagen <i>public wage bill</i>, verhogen efficiency overheid - Economische samenwerking Koninkrijk	+ Structurele hervormingen: - ondernemersklimaat - arbeidsmarkt, kapitaalmarkt - zorg en sociale zekerheid - Fors verlagen overheidsschuld - Verlagen <i>public wage bill</i> - Diversificatie toeristisch product - Economische samenwerking Koninkrijk	+ Structurele hervormingen: - ondernemersklimaat - arbeidsmarkt, kapitaalmarkt - zorg en sociale zekerheid - Schuldquotenorm <i>Build Back Better</i>, wederopbouw - Verhogen effectiviteit overheid, verlagen <i>public wage bill</i> - Economische samenwerking Koninkrijk	- Ontwikkelen eigen verdienvermogen - Beperken afhankelijkheid van Rijksinvesteringen en bestedingen - Versterken economische fundamentals - Ontwikkeling <i>blue economy</i> - Economische samenwerking Koninkrijk

* Dit betreft het pre-Corona verwachte groeipad. Post-Corona, en zonder hervormingen, is een lager groeipad realistischer vanwege de opgelopen schuldenlast en hogere werkloosheid.

1. Inleiding
2. Caribische regio: *'a silent crisis'*
3. Caribische benchmark: *'best practices'*
4. Kansen en oplossingen: *'Caribbean first'*

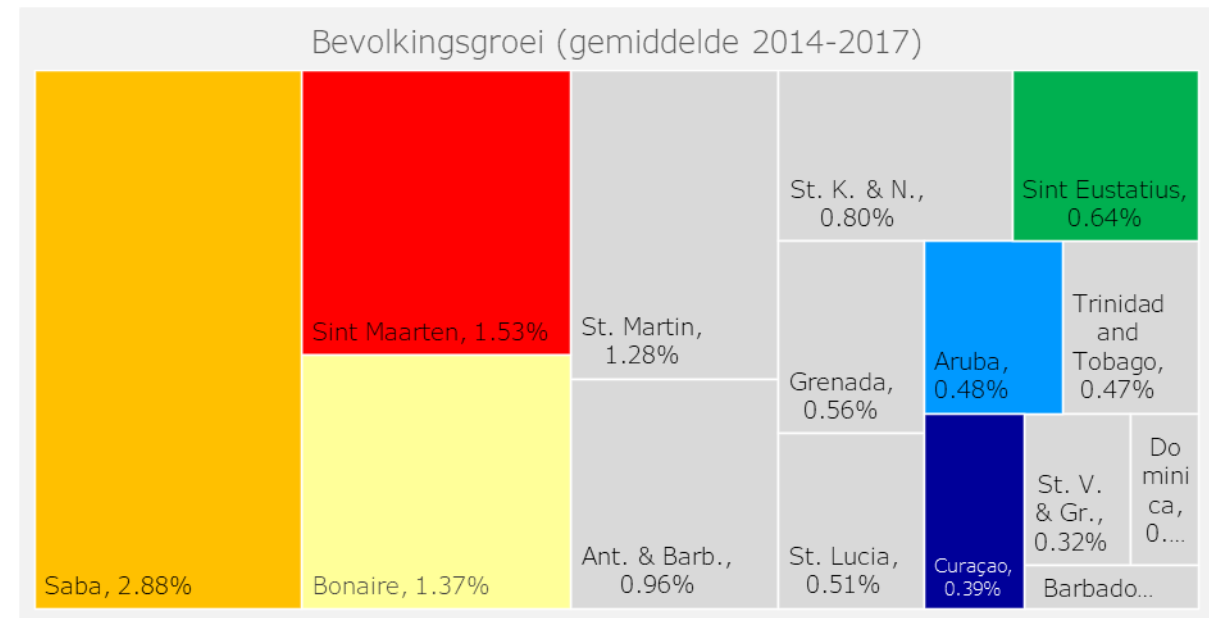
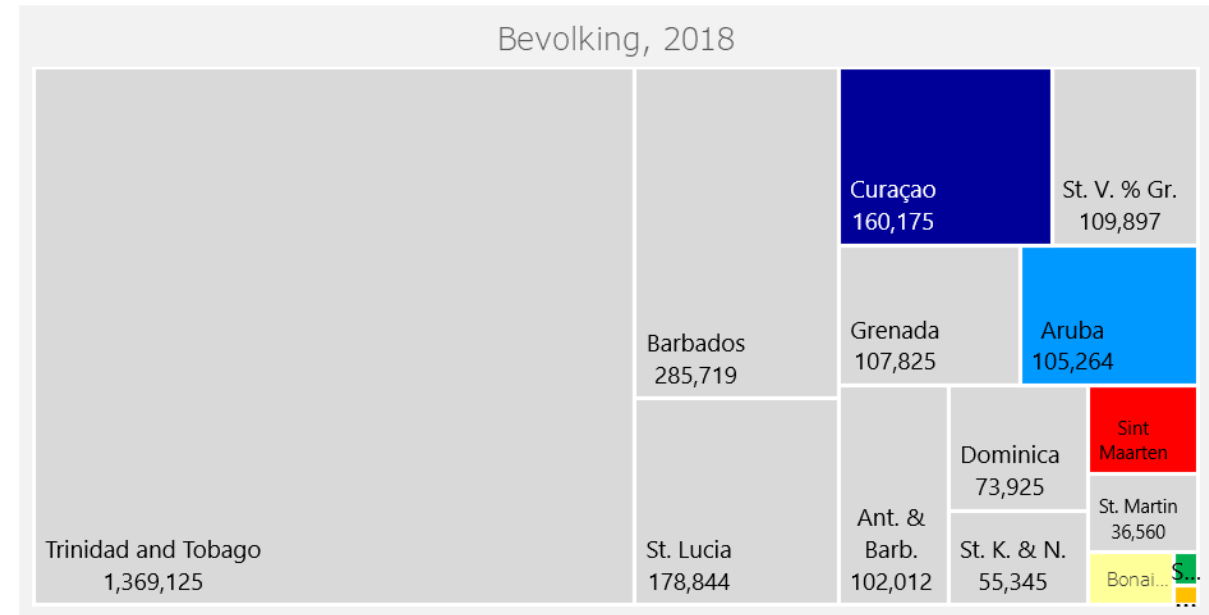
1. Inleiding

Inleiding

- In 2018 is in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer) onderzoek gedaan naar de economische, sociale en financiële ontwikkelingen in het Caribische deel van het Koninkrijk tussen 2010 en nu. De resultaten zijn begin 2019 gepresenteerd aan de leden van de vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, waarna het onderzoek openbaar is gemaakt. Het onderzoek had een terugkijkend karakter en voorzag in een feitelijk beeld van de ontwikkelingen tussen 2010 en 2018.
- In vervolg hierop heeft de Tweede Kamer Economisch Bureau Amsterdam (EBA) eind 2019 opdracht gegeven onderzoek te doen naar de economische potentie van de eilanden in het Caribische deel van het Koninkrijk, alsook in de belemmeringen en de mogelijkheden om deze economische potentie te kunnen benutten. Dit onderzoek heeft daarmee een vooruitkijkend karakter.
- Achtergronden bij het onderzoek zijn: (i) Curaçao en Aruba hebben reeds een lange periode geen of lage economische groei en blijven daarmee achter bij de economische ontwikkeling van de regio; (ii) Curaçao, Aruba en Sint Maarten staan voor de grote opgave om hun financiën op orde te brengen en tegelijkertijd hervormingen door te voeren en het overheidsapparaat te versterken; (iii) diverse rapporten wijzen op structurele belemmeringen voor economische groei in de Caribische landen van het Koninkrijk die nopen tot hervormingen c.q. tonen aan dat een structureel hoger groeipad haalbaar is; (iv) Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) laat de laatste jaren juist hogere economische groei en dalende werkloosheid zien.
- De Tweede Kamer heeft EBA opdracht gegeven de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:
 1. *Hoe presteren de Caribische delen van het Koninkrijk in vergelijking met andere Caribische eilanden op sociaaleconomisch terrein?*
 2. *Wat is de economische potentie van de Caribische delen van het Koninkrijk, wat is op hoofdlijnen nodig is om deze potentie te benutten, en wat zijn daarbij kansen en bedreigingen?*
 3. *Welke lessen zijn te trekken uit een vergelijking van de Caribische delen van het Koninkrijk met andere eilanden in de regio, zowel economisch, sociaal als institutioneel?*
- Het onderzoek bestaat uit literatuurstudie en data-analyse.
- Hoofdstuk 2 (Caribische regio: *'a silent crisis'*) geeft een schets van de sociaaleconomische situatie in de Caribische regio, gebaseerd op relevante studies door organisaties als de Verenigde Naties, de OESO, het IMF en de Wereldbank.
- Hoofdstuk 3 (Caribische benchmark: *'best practices'*) laat aan de hand van indicatoren op het gebied van Economie, *Human development*, Financiën, Instituten en Duurzaamheid zien hoe de Caribische delen van het Koninkrijk presteren ten opzichte van andere Caribische landen. Deze *benchmark* is gebaseerd op data van de Wereldbank, het IMF, de nationale statistische bureaus van de landen van het Koninkrijk en de centrale banken van Curaçao, Sint Maarten en Aruba.

Inleiding

- Uit deze bronnen is een database samengesteld met gegevens van Caribische eilanden over de periode 2010-2019, alsook met prognoses voor 2020-2024. Deze prognoses zijn van voor de Corona-crisis.
- De landen die in dit hoofdstuk worden vergeleken zijn hiernaast weergegeven; de grootste Caribische eilanden zijn hier omwille van vergelijkbaarheid uit gelaten (Haïti, Jamaica, Dominicaanse Republiek). De figuren laten zien dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in termen van bevolkingsomvang de kleinste eilanden, maar tevens snelste groeiers zijn.
- Hoofdstuk 4 (Kansen en oplossingen: *'Caribbean first'*) gaat in op mogelijkheden en voorwaarden om het sociaaleconomische potentieel te benutten. Het hoofdstuk gaat eerst in op oplossingen voor de Caribische regio in het algemeen. Vervolgens worden oplossingen voor de Caribische delen van het Koninkrijk beschreven. Dit hoofdstuk is gebaseerd op relevante rapporten en synthese van de resultaten uit hoofdstukken 2 en 3.
- Het onderzoek beoogt inzicht te geven in kansen voor sociaaleconomische ontwikkeling van de Caribische delen van het Koninkrijk. De mate waarin dit specifiek per (ei)land van het Caribische deel van het Koninkrijk kan worden aangegeven is beperkt. Voor Curaçao en Sint Maarten zijn minder data beschikbaar dan voor Aruba. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden door het IMF en de Wereldbank geen data en rapporten gepubliceerd. Dit hangt samen met de verschillende en veranderde constitutionele statussen van de eilanden.



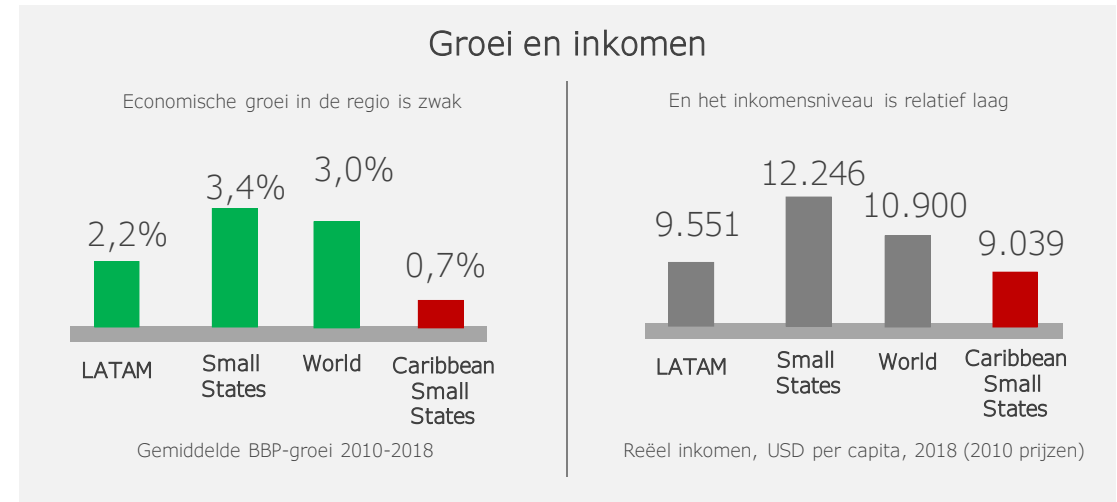
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

2. Caribische regio: *'a silent crisis'*

Caribische regio: ‘a silent crisis’

De Caribische regio kende het afgelopen decennium nagenoeg geen welvaartsgroei

- De Caribische regio heeft economisch gezien een dramatisch decennium achter de rug. Met een gemiddelde groei van het BBP van 0,7 procent per jaar, kende de regio nagenoeg geen welvaartsgroei. Ook bleef de economische groei sterk achter bij Latijns-Amerika en andere kleine economieën. Inherent aan deze ontwikkeling is dat het welvaartsniveau, gemeten in het inkomen per hoofd van de bevolking, achterop is geraakt.
- De achterblijvende economische groei van de Caribische regio kent in algemene zin de volgende hoofdoorzaken:
 - Hoge, onhoudbare overheidsschulden in de meeste Caribische landen;
 - Structurele handelstekorten;
 - Kwetsbaarheid voor externe schokken, zowel natuurschokken als economische schokken;
 - Achterblijvend concurrentievermogen;
 - De ‘middle income trap’ waarin veel Caribische landen gevangen zitten.
- Dit hoofdstuk gaat nader op deze oorzaken in.



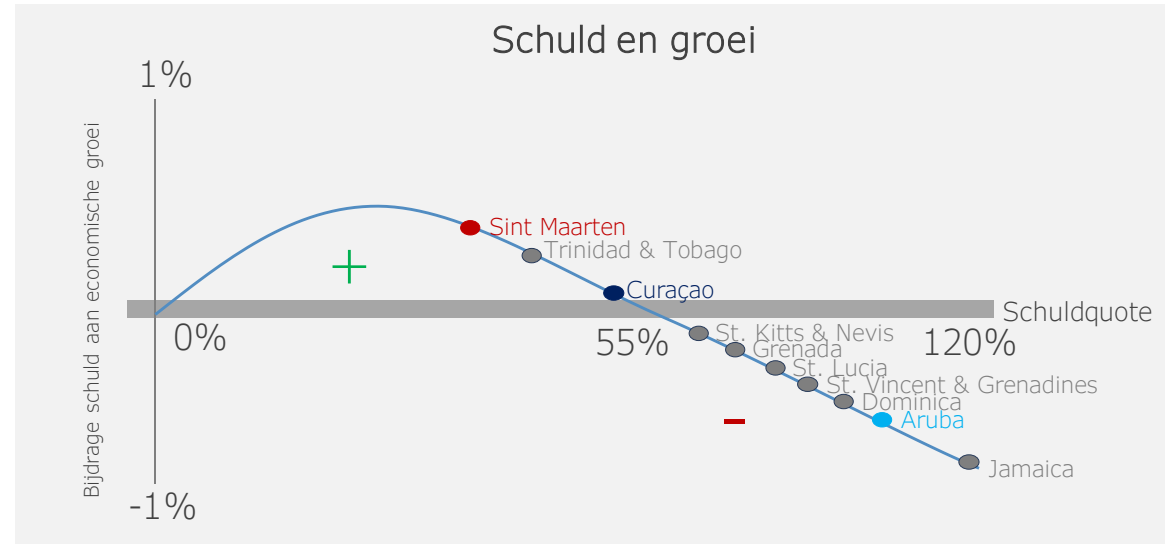
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

Hoge overheidsschuld zet een rem op economische groei

- De meeste Caribische landen hebben te kampen met onhoudbare overheidsschulden. De schuldquotes van Caribische landen liggen over het algemeen ook hoger van die van andere *small states* in de wereld.
- Met een gemiddelde schuldquote van 80 procent van het BBP, is de schuldenproblematiek van de Caribische regio groter dan dat van andere *middle-income countries*.

Caribische regio: 'a silent crisis'

- De hoge schuldquotes zetten een rem op de economische groei van de meeste Caribische landen. Dit vanwege ontmoediging en verdringing van private investeringen, onzekerheid over toekomstig beleid en verdringing van productieve publieke uitgaven en investeringen.
- Op basis van empirisch onderzoek adviseert het IMF een algemene, kritische grenswaarde van 55 procent voor een houdbare schuldquote voor Caribische landen. Schuldquotes boven deze grenswaarde zetten een rem op economische groei vanwege de ruimte die ontstaat voor productieve publieke investeringen, vertrouwen van investeerders en de financiële ruimte die bestaat om externe schokken op te kunnen vangen.
- Het IMF adviseert Caribische landen een 'debt anchor' te kiezen onder deze grenswaarde opdat recessies en economische schokken opgevangen kunnen worden: *'countries should aim to achieve debt-to-GDP levels that do not impede growth by adopting policies that put debt on a trajectory towards the 55 percent threshold. Governments should target debt levels below the estimated thresholds to cater for recessionary periods'*.
- Op Sint Maarten, Trinidad & Tobago en Curaçao na, kennen alle Caribische landen een schuldquote boven de kritische grenswaarde van 55 procent.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

- De schuldquote van Aruba begeeft zich structureel en ruim boven de grenswaarde; de schuldquote van Sint Maarten begeeft zich onder de grenswaarde. De schuldquote van Curaçao ontwikkelt zich in snel tempo richting de grenswaarde: als gevolg van jaarlijkse begrotingstekorten (stijging nominale schuld) en economische krimp (daling BBP) is de schuldquote van Curaçao gestegen van 28 procent in 2010 naar 54 procent in 2018.
- Ook de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten zullen als gevolg van de Corona-crisis ruim boven deze grenswaarde uitkomen.

Caribische regio: ‘a silent crisis’

Structurele handelstekorten zorgen voor achterblijvende economische ontwikkeling

- Een tweede oorzaak van achterblijvende economische ontwikkeling van de regio zijn de handelstekorten van Caribische landen: gemiddeld bedraagt het tekort op de lopende rekening (export minus import) in de periode 2010-2018 ruim 8 procent van het BBP. Handelstekorten zijn structureel en gelden voor vrijwel alle Caribische landen.

Externe schokken leiden regelmatig tot forse verliezen van economische activiteit en tot hogere overheidsuitgaven

- Een derde oorzaak van de lage economische groei en van de hoge overheidsschuld is de hoge kwetsbaarheid van landen in de Caribische regio voor externe schokken; zowel natuurschokken als economische schokken.
- De Caribische regio kende in de afgelopen 60 jaar maar liefst 190 natuurrampen en kwalificeert daarmee als een van de meest ‘disaster prone regions’ van de wereld. Natuurrampen hebben een desastreus effect op economische activiteiten, zoals het toerisme, en leiden direct tot hogere overheidsuitgaven aan opvang, herstel en wederopbouw.
- Sint Maarten had als gevolg van orkaan Irma te maken met een krimp van het toerisme in 2017 van 25 procent en een krimp van het BBP van 8,4 procent (IMF, 2020). Ook in de jaren daarna waren de na-effecten van deze natuurramp fors.

- Vanwege de extreem hoge kosten en sociale gevolgen van natuurrampen en de frequentie waarmee deze zich aandienen, wordt de Caribische regio door het IMF gezien als de regio die aan de frontlinie zou moeten staan van internationale hulp en financiering voor maatregelen gericht op het mitigeren van de gevolgen van klimaatverandering. De Caribische regio heeft onvoldoende toegang tot internationale fondsen.
- De zeer kleine, open economieën zijn eveneens kwetsbaar voor economische schokken. Het hoge aandeel van buitenlandse handel in het BBP van Caribische landen maakt dat de economieën kwetsbaar zijn voor economische crises in de internationale omgeving. Voor Curaçao bijvoorbeeld geldt dat de situatie in Venezuela een van de belangrijkste oorzaken is van de economische crisis van de afgelopen jaren. De Corona-crisis heeft deze kwetsbaarheid verder benadrukt.

Het internationaal achterblijvende concurrentievermogen van Caribische landen kent structurele oorzaken, maar is ook beleidsgerelateerd

- Caribische landen blijven internationaal gezien achter in concurrentievermogen en scoren slecht op de *World Competitiveness Index* van het *World Economic Forum*. Het eerste Caribische land op deze ranglijst komt voor op plaats 77 (Barbados), gevolgd door de Dominicaanse Republiek (78), Trinidad & Tobago (79) en Jamaica (80).
- Oorzaken van het zwakke concurrentievermogen van de regio zijn: hoge kosten van energie; *red tape* (excessieve bureaucratie en pietluttige wet- en regelgeving die strikt wordt gehandhaafd) en

Caribische regio: 'a silent crisis'

overbodige wet- en regelgeving; verouderde arbeidswetgeving, rigide arbeidsmarkten en hoge kosten van arbeid; *mismatch* tussen onderwijs en arbeidsmarkt; en hoge kosten van, en moeilijke toegang tot, kapitaal.

- De *ease of doing business index* (Wereldbank) is voor de meeste Caribische landen de afgelopen jaren verslechterd. Hoewel Caribische landen te maken hebben met schaal- en kostennadelen, wijst het IMF er op dat het zwakke concurrentievermogen ook beleidsgerelateerd is:
 - De energiekosten in het Caribisch gebied behoren tot de hoogste van de wereld, als gevolg van inefficiënties, onvoldoende toegang tot kapitaal voor investeringen in duurzame energie en monopoliemacht van energieproducenten en -distributeurs;
 - Kosten van arbeid zijn hoog en stijgen sneller dan de arbeidsproductiviteit, mede als gevolg van de hoge vakbondsgraad in Caribische landen;
 - Hoge kosten van kapitaal worden veroorzaakt door *interest rate floors* en informatieasymmetrie op de kapitaalmarkt vanwege de afwezigheid van kredietbureaus.

Caribische landen zitten gevangen in een 'middle-income trap': weinig tot geen toegang tot internationale hulp en (ontwikkelings)fondsen, en beperkte toegang tot de kapitaalmarkt

- Caribische landen behoren vanwege hun inkomensniveaus veelal tot de *middle-income countries* wat toegang tot bilaterale en multilaterale steun en subsidies aanzienlijk beperkt.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

- Tegelijkertijd hebben Caribische landen vanwege de (zeer) kwetsbare economieën grote moeite om toegang te krijgen tot de internationale kapitaalmarkt en kennen ze hogere schuldquotes dan de meeste *low-income countries* en andere *middle-income countries*.
- De Verenigde Naties typeren dit als de '*middle-income trap*' waarin de Caribische regio gevangen zit: beperkte financiële ruimte vanwege hoge overheidsschulden en lage economische groei, beperkte toegang tot de internationale kapitaalmarkt door structurele kwetsbaarheden, beperkte toegang tot internationale steun en fondsen. Hierdoor blijft de sociaaleconomische ontwikkeling van de Caribische regio achter.

Caribische regio: ‘a silent crisis’

Lage economische groei en hoge overheidsschuld hebben geleid tot sociale achteruitgang

- De *Human Development Index* (HDI) is een internationale maatstaf voor de prestaties van landen op het gebied van levensverwachting, onderwijs en levensstandaard. De HDI van alle Caribische landen is de afgelopen jaren gedaald. Circa 15 procent van de bevolking van het Caribisch gebied leeft momenteel onder de armoedegrens.
- De Caribische regio kampt met een groeiend probleem van inactiviteit en onderbenutting van arbeid: er is sprake van (zeer) hoge jeugdwerkloosheid en een vergrijzende bevolking. Sociale investeringen, zoals in armoedebestrijding, zorg, onderwijs en sociale opvang, zijn gedurende lange tijd verdrongen door de hoge kosten van overheidsschuld.

Grote risico's in financiële sector vormen een algemeen probleem in de regio

- De financiële sector in de Caribische regio is groot in verhouding tot de omvang van de economie. Enerzijds heeft de aanwezigheid van buitenlandse banken, met name Canadese banken die zich kenmerken door prudent beleid, gezorgd voor stabiliteit in de regio tijdens de wereldwijde financiële crisis.
- Anderzijds worden autochtone banken in met name de ECCU (*Eastern Caribbean Currency Union*) door het IMF als structureel zwak

omschreven. Gebrekkig risicomanagement en inadequaat toezicht en regulering hebben geresulteerd in kapitaaltekorten bij deze banken.

- Hoewel in de rest van de Caribische regio banken de internationale financiële crisis juist goed doorstaan hebben, wordt door het IMF aanbevolen de regulering en het toezicht te versterken. Zwakheden in het toezicht worden toegeschreven aan beperkte beschikbaarheid van getrainde toezichthouders, hoog personeelsverloop en gebrek aan onafhankelijkheid van de politiek.
- In veel Caribische landen zijn niet-bancaire financiële instellingen over het algemeen slecht gekapitaliseerd, kennen zwak toezicht, en beschikken slechts over een rudimentair risicomanagement systeem. Met technische assistentie van CARTAC (*Caribbean Regional Technical Assistance Centre* van het IMF) en van donorlanden, werken de meeste Caribische landen aan het versterken van de regulering en het toezicht van de financiële sector.

Zwakke instituties liggen ten grondslag aan slecht financieel beheer, een lage 'ease of doing business' en ontbrekende implementatie van beleid

- De OECD wijst erop dat zwakke instituties resulteren in ontoereikende beleidsplanning, povere begrotingen en zwakke begrotingsdiscipline in de Caribische regio. Ook zorgen zwakke instituties voor bureaucratische en juridische belemmeringen voor ondernemers en investeerders.
- Het ontbreekt Caribische landen ook vaak aan institutionele mechanismen om beleidsvoornemens tot uitvoering te brengen.

Caribische regio: *'a silent crisis'*

- Het ontbeert Caribische landen vaak aan data voor adequate beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Ontbrekende data vormen ook een probleem bij de implementatie en realisatie van de *Sustainable Development Goals* (SDGs). Gebrek aan data wordt door het IMF in verschillende adviezen als specifiek probleem voor Curaçao en Sint Maarten gezien:
 - *'...key policy challenges are [...] bridging data gaps for effective policymaking'.*
 - *'Data quality and provision should be improved as significant data gaps hamper surveillance.'*
 - *'Building macro-fiscal capacity would aid budget preparation and overall policy making'.*

Energietransitie en de implementatie van de Sustainable Development Goals blijven achter

- Door gebrek aan toegang tot financiering blijven zowel de energietransitie als de implementatie van de *Sustainable Development Goals* in de Caribische regio achter.

3. Caribische benchmark: *'best practices'*

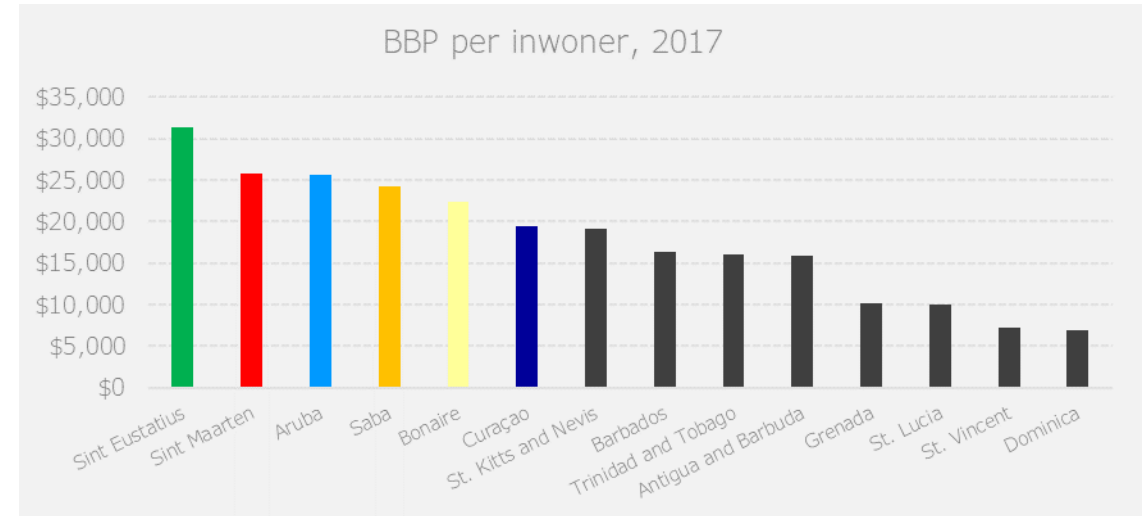
Caribische benchmark: *'best practices'* - Economie

De Caribische delen van het Koninkrijk zijn het rijkst van het Caribisch gebied

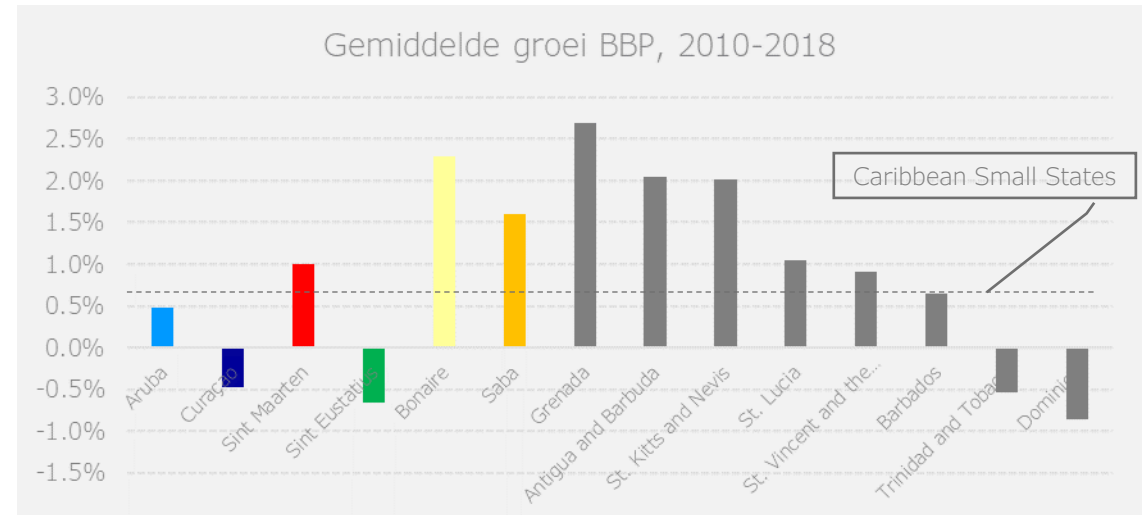
- Zowel de landen – Curaçao, Aruba en Sint Maarten – als de openbare lichamen – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – kennen een BBP per hoofd van de bevolking dat aanzienlijk hoger is dan dat van andere Caribische landen. Het Caribische deel van het Koninkrijk is rijker dan de regio. Dit beeld verandert niet wanneer rekening wordt gehouden met de effecten van de Corona-crisis.

Vooral Curaçao verliest met langdurige krimp van de economie snel terrein

- De gemiddelde economische groei van de *Caribbean Small States* bedraagt tussen 2010 en 2018 0,7 procent.
- Met een gemiddelde economische groei van -0,5 procent tussen 2010 en 2018 blijft Curaçao achter bij de regio. Met gemiddeld 0,5 procent per jaar bleef de economische groei van Aruba ook achter bij de regio. De economie van Sint Maarten daarentegen groeide iets harder dan de regio, tot orkanen Maria en Irma voor forse krimp zorgden van 8,4 en 8,5 procent in 2017 en 2018.
- Caribisch Nederland presteerde economisch beter dan de regio. De economie van Bonaire groeide tussen 2012 en 2016 gemiddeld met 2,3 procent, vooral gedreven door snelle groei van de bevolking. De economie van Saba groeide met 1,6 procent. Sint Eustatius kende negatieve economische groei; dit is echter geheel toe te schrijven aan sterke krimp van de bevolking; het BBP per inwoner groeide wel.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank, IMF, CBS, CBCS en CBA



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank, IMF, CBS, CBCS en CBA

Caribische benchmark: *'best practices'* - Economie

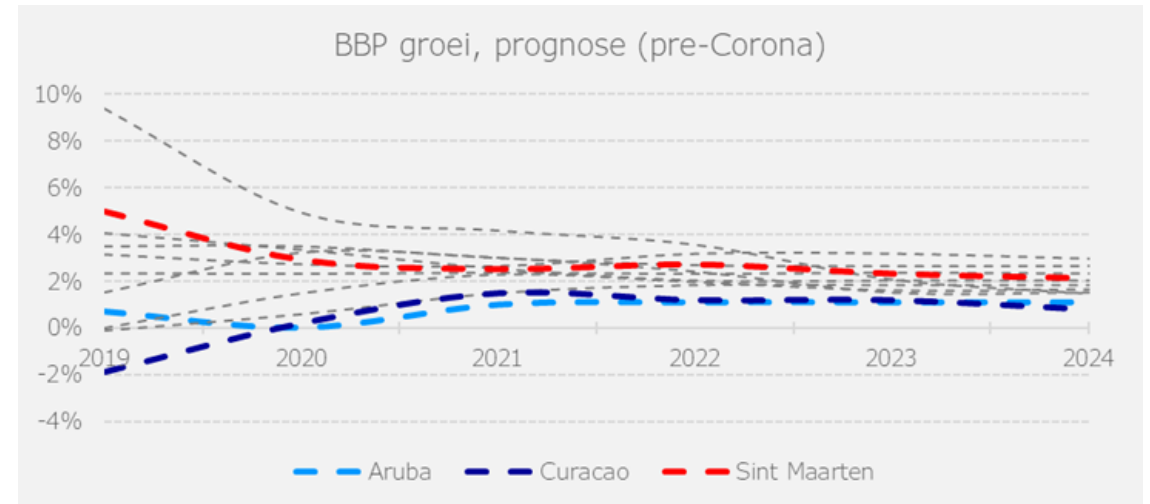
- Van de andere Caribische eilanden groeiden de economieën van Grenada, Antigua & Barbuda, en van Sint Kitts & Nevis het hardst. Een belangrijke determinant voor de hoge groei van deze eilanden is de sterke instroom van *Foreign Direct Investment* (FDI) als gevolg van 'Citizenship by Investment' (CBI) programma's. Met CBI programma's geven deze landen paspoorten uit, soms internationale paspoorten met mogelijkheden om zonder visa te kunnen reizen, in ruil voor investeringen in het land van uitgifte. Voor de overheidsfinanciën en het stimuleren van economische groei, is dit een succesvol businessmodel gebleken in Grenada, Sint Kitts en Nevis, en Antigua en Barbuda.

De groeiprognozes voor Curaçao en Aruba zijn ongunstig

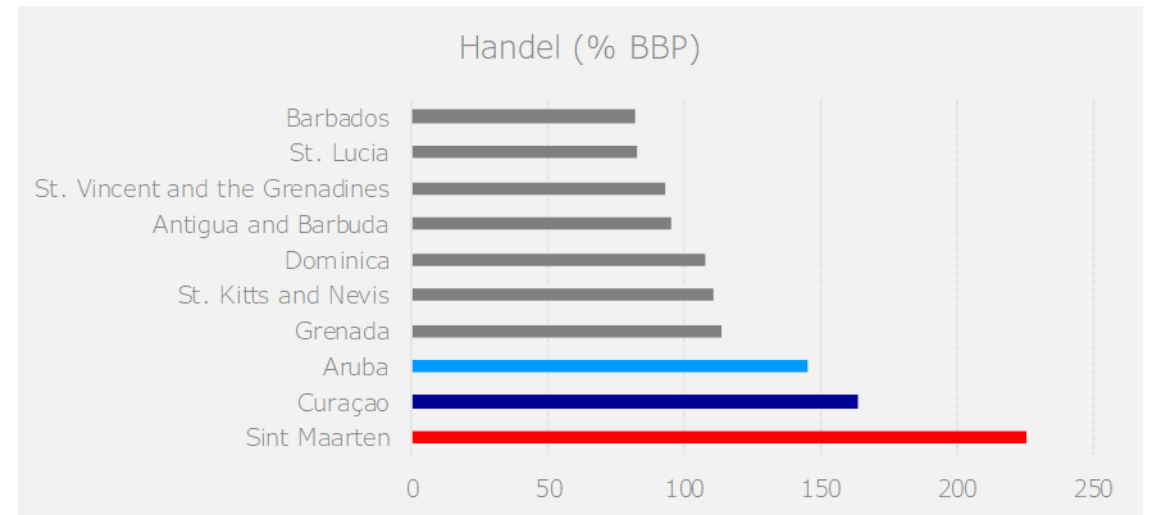
- Niet alleen de realisaties, ook de (pre-Corona) groeiprognozes voor Curaçao en Aruba blijven achter bij wat voor de regio wordt voorzien: voor Curaçao wordt voor de periode 2019-2024 een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,4 procent voorzien; voor Aruba 1,1 procent per jaar. De prognose voor Sint Maarten is met gemiddeld 3 procent per jaar conform de prognose voor de regio. Deze prognoses zijn van voor de Corona-crisis.

Het zeer open karakter van de economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten is een kracht en biedt kansen, maar maakt ook kwetsbaar

- De economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het meest open van de Caribische regio. De totale waarde van de internationale handel – import en export – is voor Curaçao en Aruba circa anderhalf



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank, IMF, CBS, CBCS en CBA



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF (gemiddelde meest recente drie jaren)

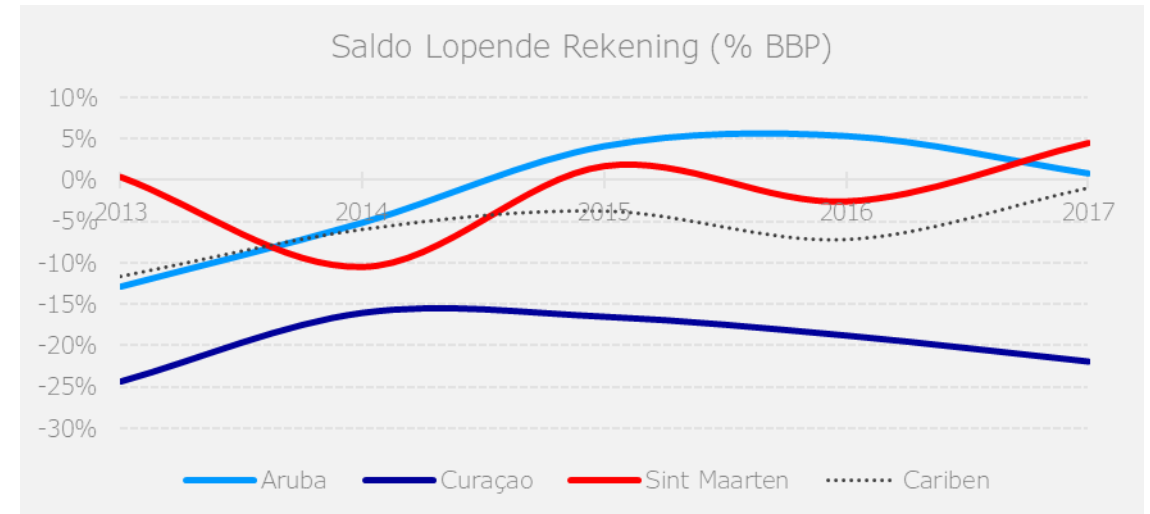
Caribische benchmark: *'best practices'* - Economie

keer zo groot als de omvang van de economie (BBP). Voor Sint Maarten is dit meer dan een factor twee.

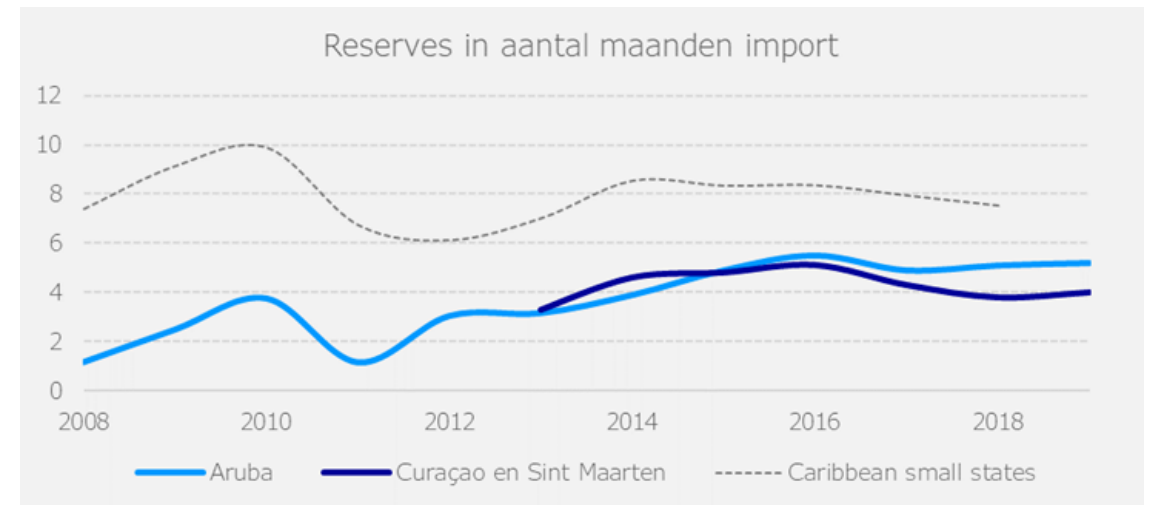
- De zeer open economieën van Curaçao, Aruba en Sint Maarten biedt de landen, meer dan andere landen in de regio, de kans om te profiteren van groei van de wereldeconomie. De snelheid waarmee de economie van Sint Maarten opveert na orkaan Irma, illustreert dit. Tegelijkertijd maakt het Curaçao, Aruba en Sint Maarten kwetsbaar. Meer dan andere economieën worden de landen getroffen door externe economische schokken. De dramatische effecten van de Corona-crisis onderstrepen dit.
- Waar Aruba en Sint Maarten ten opzichte van de regio gunstige saldi op de lopende rekening (waarde export minus waarde import) hebben, vormt het hoge tekort op de lopende rekening van Curaçao een economische onevenwichtigheid. Het tekort op de lopende rekening is momenteel het hoogste van de regio en ligt structureel boven het regionale gemiddelde.

De deviezenvoorraad van Curaçao en Sint Maarten is gekrompen mede door het stilvallen van de olieraffinage

Door structurele hoge tekorten op de lopende rekening loopt de buitenlandse schuld van Curaçao op en verslechteren de reserves aan buitenlandse valuta (deviezenvoorraad). Sinds 2016 is sprake van een daling.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank (gemiddelde meest recente drie jaren)



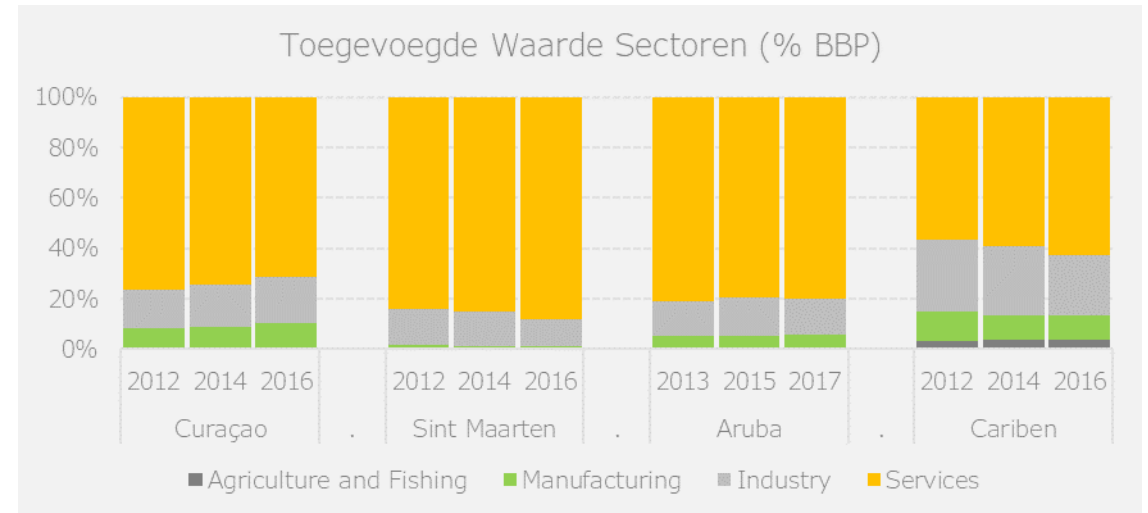
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank en IMF

Caribische benchmark: *'best practices'* - Economie

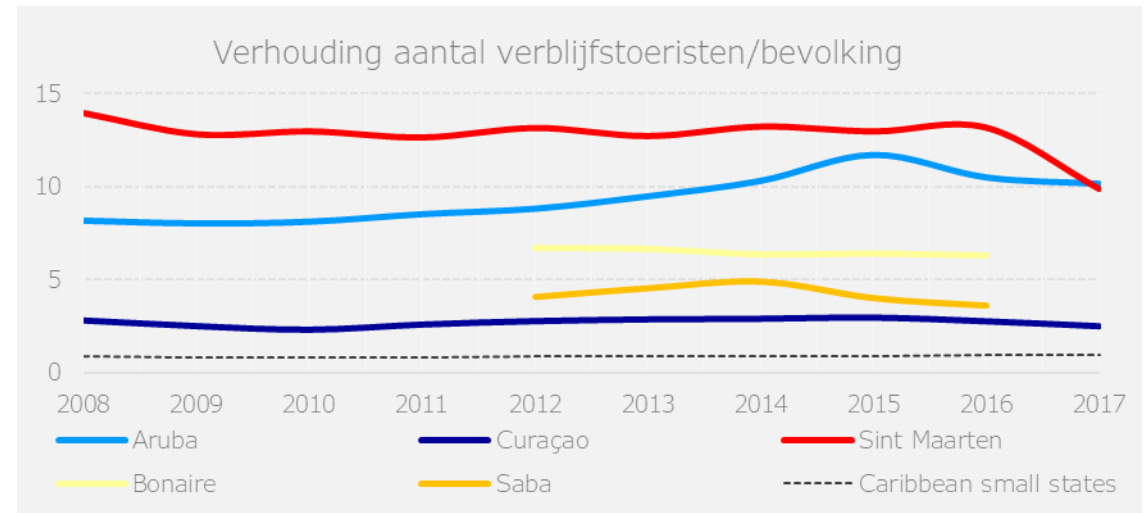
- De deviezenvoorraad van zowel Aruba als die van Curaçao en Sint Maarten (Curaçao en Sint Maarten vormen een muntunie met één centrale bank) ligt onder het Caribisch gemiddelde. De situatie met de olieraffinaderij op Curaçao is de belangrijkste oorzaak van de verslechterende deviezenvoorraad. Door het stilvallen van raffinageactiviteiten zijn de exporten gedaald.

Sint Maarten, Aruba en Curaçao hebben een minder gediversifieerde economie dan de regio en zijn sterk toerisme georiënteerd

- Sint Maarten, Aruba en Curaçao hebben een minder gediversifieerde economie dan gemiddeld in de regio en een sterk diensten georiënteerde economie. De economieën van de landen zijn hierdoor kwetsbaarder voor externe economische schokken dan andere landen in de regio.
- De sterke afhankelijkheid van het toerisme is zichtbaar in de verhouding tussen het aantal verblijfstoeristen en de bevolking. Deze is in alle Caribische delen van het Koninkrijk hoger dan het Caribisch gemiddelde; in Sint Maarten en Aruba fors hoger. Voorts geldt dat Sint Maarten ook een sterke oriëntatie op het cruisetoeisme – dat niet in deze cijfers zit – kent.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

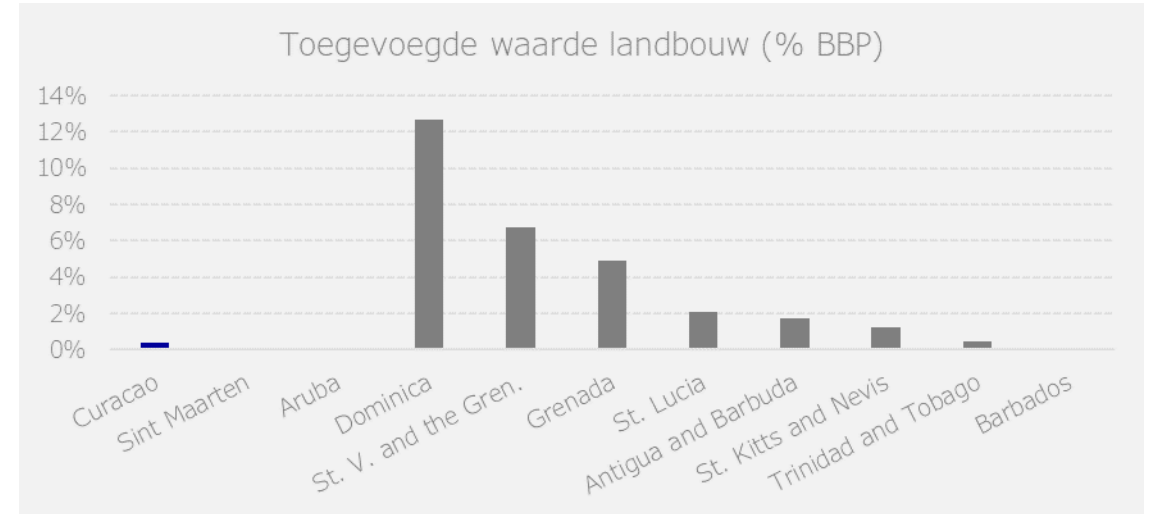


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

Caribische benchmark: *'best practices'* - Economie

Landbouw en visserij is in Curaçao en Sint Maarten een kleinere economische sector dan in veel andere Caribische landen

- Het aandeel van de landbouw en visserij in het BBP van Curaçao, Aruba en Sint Maarten is verwaarloosbaar in vergelijking met de meeste andere landen in de regio. Hierdoor is de importafhankelijkheid voor landbouwproducten aanzienlijk groter dan in de meeste andere Caribische landen.
- Dominica kent een relatief grote landbouwsector. De sector produceert voornamelijk bananen; recent is ook de productie opgekomen van citrus vruchten, mango's, papaya, aloë vera, bloemen en koffie.

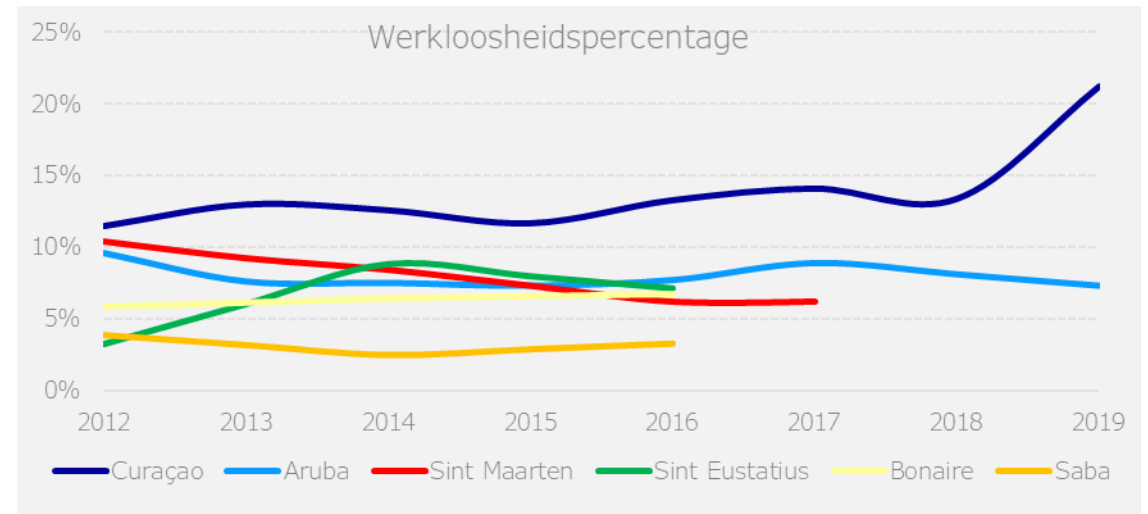


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

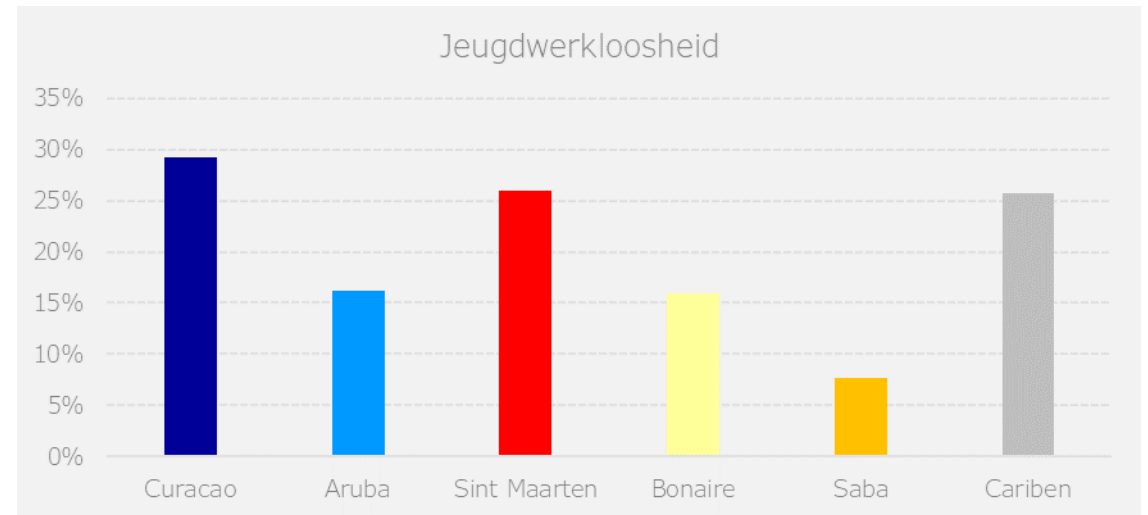
Caribische benchmark: *'best practices'* – Human Development

Curaçao kent een hogere werkloosheid dan de regio en dan de andere eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk

- De langdurige economische stagnatie van de Curaçaose economie is gepaard gegaan met hoge en oplopende werkloosheid. De werkloosheid is recent sterk gestegen van 13,4 procent in 2018 naar 21,2 procent in 2019. Dit als gevolg van de zich verder verdiepende crisis in Venezuela en het stilvallen van de olieraffinaderij.
- In de andere Caribische delen van het Koninkrijk ligt de werkloosheid onder het Caribisch gemiddelde. De werkloosheid van Sint Maarten laat een dalende trend zien. Op Sint Eustatius is de werkloosheid tussen 2012 en 2014 sterk opgelopen en daarna weer licht gedaald. In Aruba is de werkloosheid gedaald van 10 procent naar 7,3 procent in 2019; op Bonaire bleef de werkloosheid constant en relatief laag op 6,5 procent. Saba kent de laagste werkloosheid met 3,3 procent.
- De jeugdwerkloosheid van Curaçao is met 29 procent hoog, ook in vergelijking met de hoge jeugdwerkloosheid in de Caribische regio. Op Aruba, Bonaire en Saba is de jeugdwerkloosheid relatief laag.
- Als gevolg van de Corona-crisis zal de werkloosheid in de Caribische delen van het Koninkrijk verder oplopen. De mate waarin zal onder meer afhangen van de duur van de crisis en van de effectiviteit van de maatregelen die worden genomen gericht op behoud van werkgelegenheid en op versterking van de economische veerkracht.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

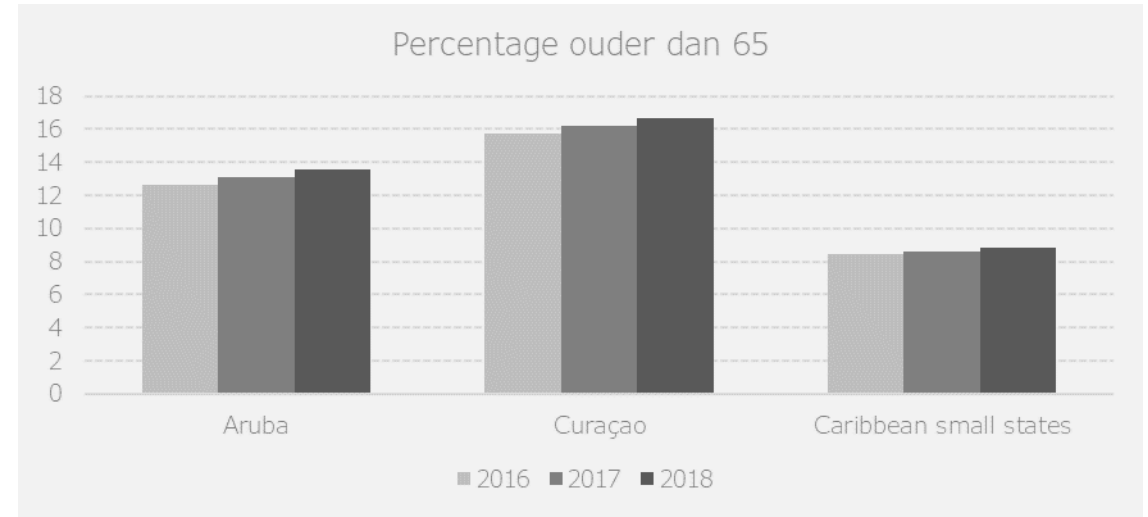


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

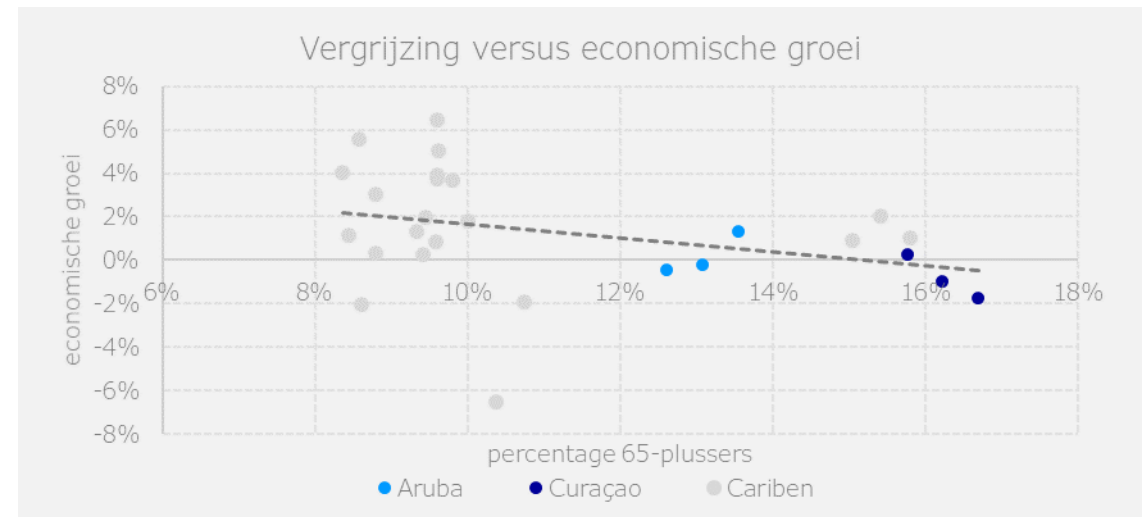
Caribische benchmark: *'best practices'* – Human Development

Met een grijze en verder vergrijzende bevolking, kennen Curaçao en Aruba een lage participatiegraad en dit remt de economische groei

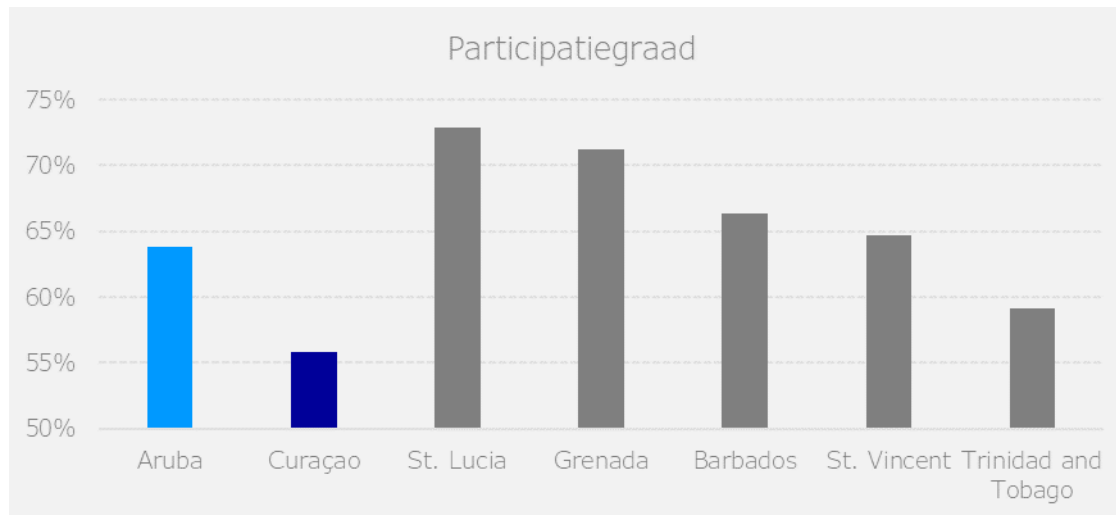
- De bevolking van Curaçao en van Aruba is grijzer, en vergrijst sneller, dan die van de Caribische regio. In combinatie met de hoge (jeugd)werkloosheid, zorgt dit voor een lagere participatiegraad dan in de meeste andere Caribische landen. Lage participatie impliceert een omvangrijk onbenut economisch potentieel, hoge kosten van sociale zekerheid en lage productiviteit. Voorts gaat een lage participatie gepaard met armoede, sociale achteruitgang en criminaliteit.
- Met name Curaçao heeft als gevolg van deze ontwikkelingen te maken met een zorgwekkende ontwikkeling op de arbeidsmarkt van een groeiende groep *outsiders* en een slinkende groei *insiders*.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

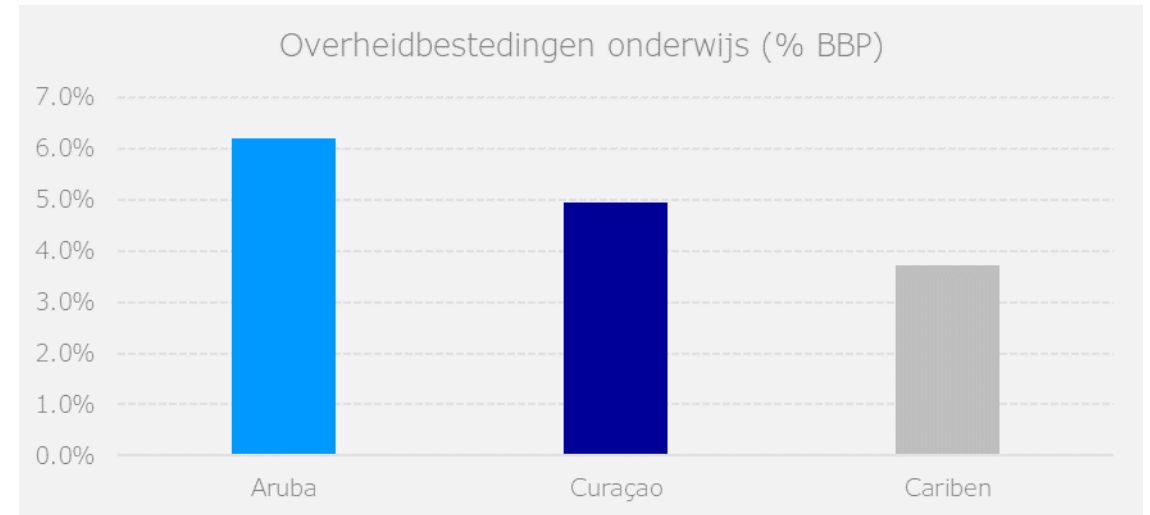


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

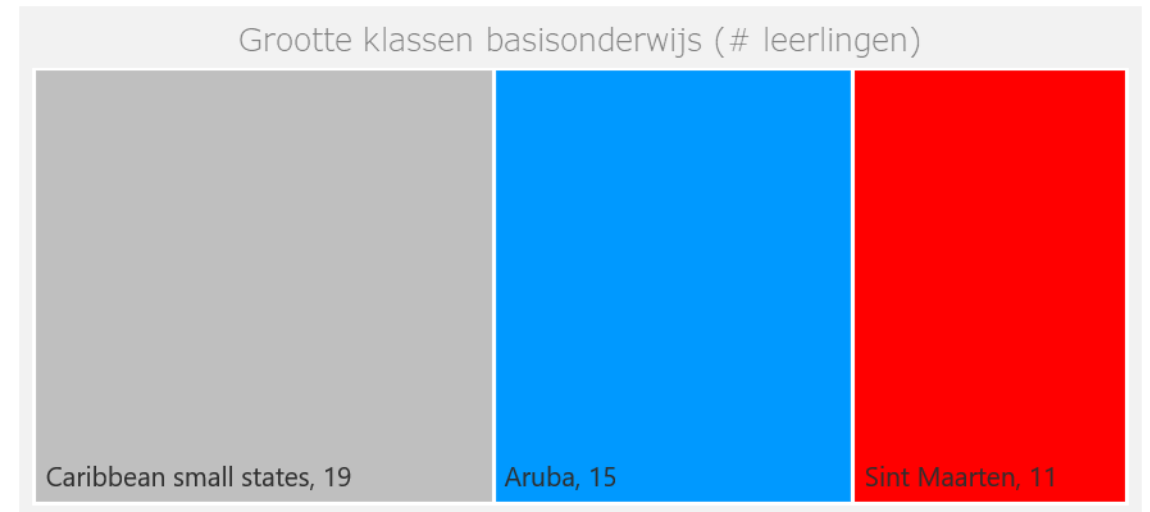
Caribische benchmark: *'best practices'* – Human Development

De onderwijs-input is in Aruba en Curaçao hoger dan in de regio

- De overheidsbestedingen aan onderwijs in Aruba en Curaçao zijn relatief hoog ten opzichte van de regio: Aruba besteedt ruim 6 procent van het BBP aan onderwijs; Curaçao een kleine 5 procent. Het Caribisch gemiddelde ligt onder de 4 procent.
- De klassen in het basisonderwijs zijn in Aruba en Sint Maarten aanzienlijk kleiner dan in de regio. Klassenomvang geldt als een belangrijk aspect voor de kwaliteit van het onderwijs.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

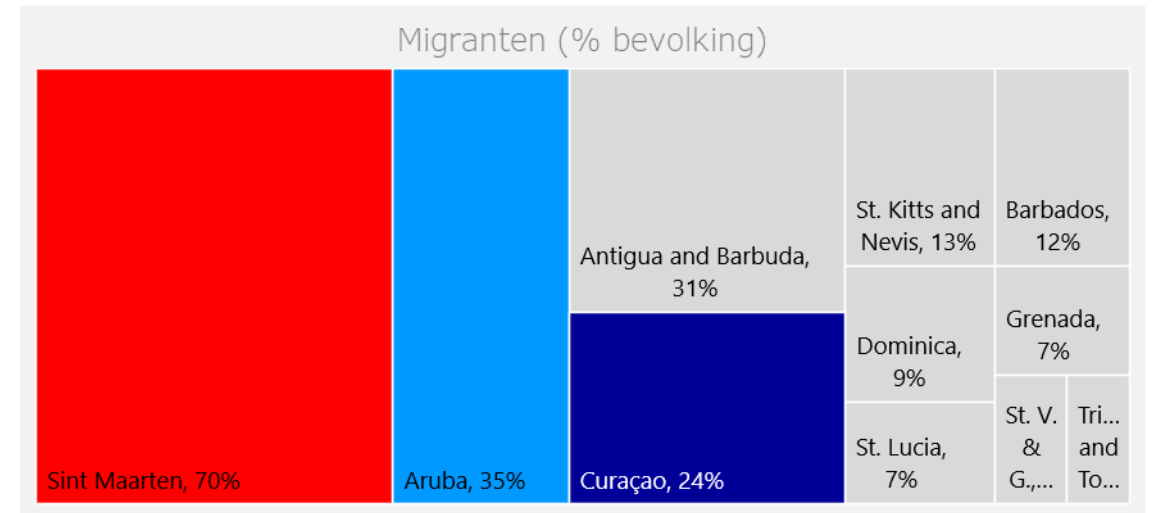
Caribische benchmark: *'best practices'* – Human Development

Het aandeel van migranten in de bevolking is in Sint Maarten, Aruba en Curaçao hoger dan in de meeste andere Caribische landen

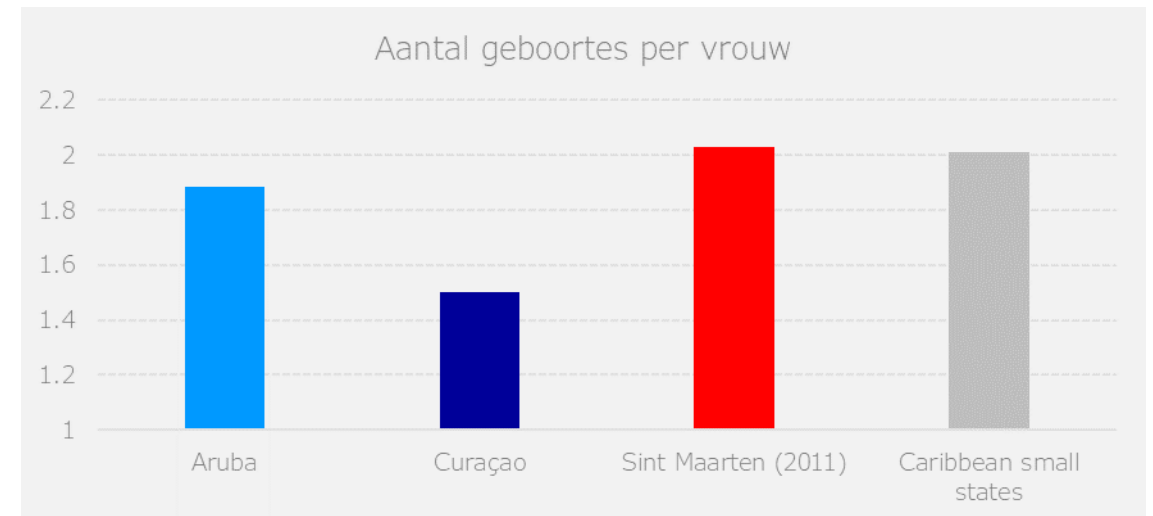
- Sint Maarten, Aruba en Curaçao kennen – ook in Caribisch perspectief – een hoog aandeel migranten in de bevolking. Het zeer open karakter van de economie en het relatief hoge welvaartsniveau spelen hierbij mogelijk een rol.

Het lage aantal geboortes in Curaçao en Aruba zorgt voor een afname van de autochtone bevolking

- Vrouwen in Aruba en Curaçao krijgen te weinig kinderen om de autochtone bevolking op peil te houden. Curaçaose vrouwen krijgen gemiddeld 1,5 kind; Arubaanse vrouwen gemiddeld 1,9. Om de bevolking op peil te houden zou, afgezien van migratie-effecten, het aantal geboortes op 2,1 moeten liggen.
- De lage geboortecijfers zorgen ervoor dat de bevolking van Curaçao en Aruba snel vergrijsd, sneller dan in de regio.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

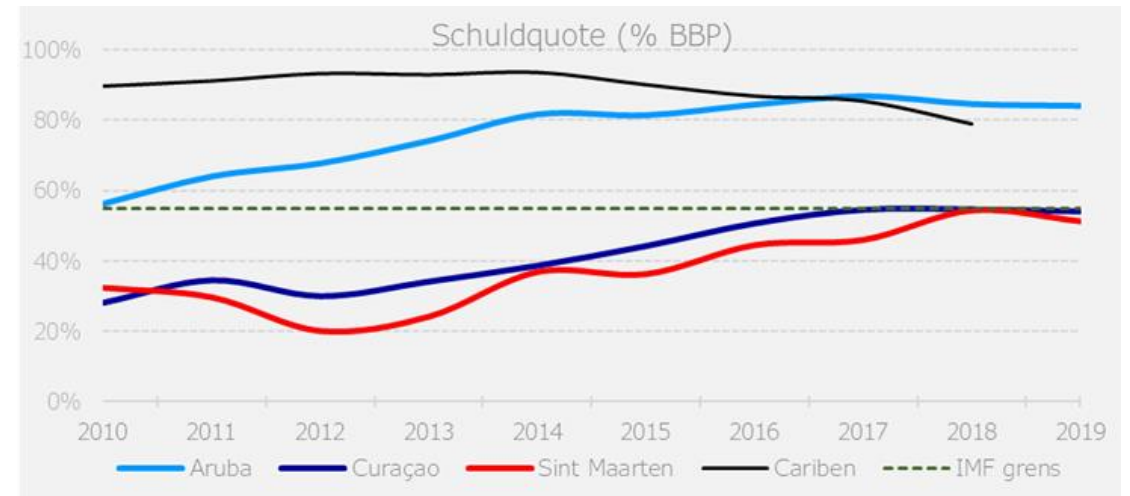


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

Caribische benchmark: *'best practices'* – Financiën

De overheidsfinanciën zijn het afgelopen decennium sterk verslechterd

- Aruba laat jaar op jaar begrotingstekorten zien. Dit, in combinatie met de lage economische groei, heeft geresulteerd in een schuldquote – overheidsschuld als percentage van het BBP – die is gestegen van circa 60 procent in 2010 naar 85 procent in 2018. Aruba behoort tot de landen met de hoogste schuldquotes van de regio.
- Door een combinatie van begrotingstekorten en een krimpende economie heeft Curaçao zijn gunstige financiële uitgangspositie in rap tempo zien verslechteren: de schuldquote, die bij de start als autonoom land in 2010 28 procent bedroeg is opgelopen tot bijna 54 procent in 2018.
- Tot 2014 was de ontwikkeling van de schuldquote van Sint Maarten onder controle; daarna groeide de schuldquote, onder meer als gevolg van orkanen Maria en Irma, en is de kritische grenswaarde van 55 procent bijna bereikt.
- Als gevolg van de Corona-crisis stijgen de schuldquotes van Curaçao en Sint Maarten naar circa 90 procent; de schuldquote van Aruba stijgt naar 120 procent (zie addendum).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

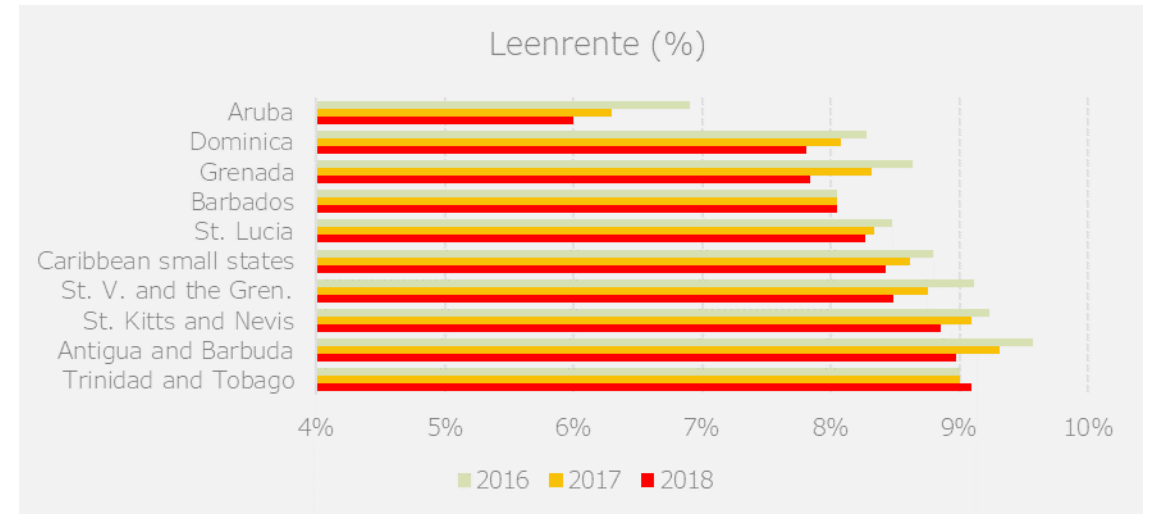
Caribische benchmark: *'best practices'* – Financiën

Ondanks de hoge overheidsschuld is de leenrente op Aruba laag

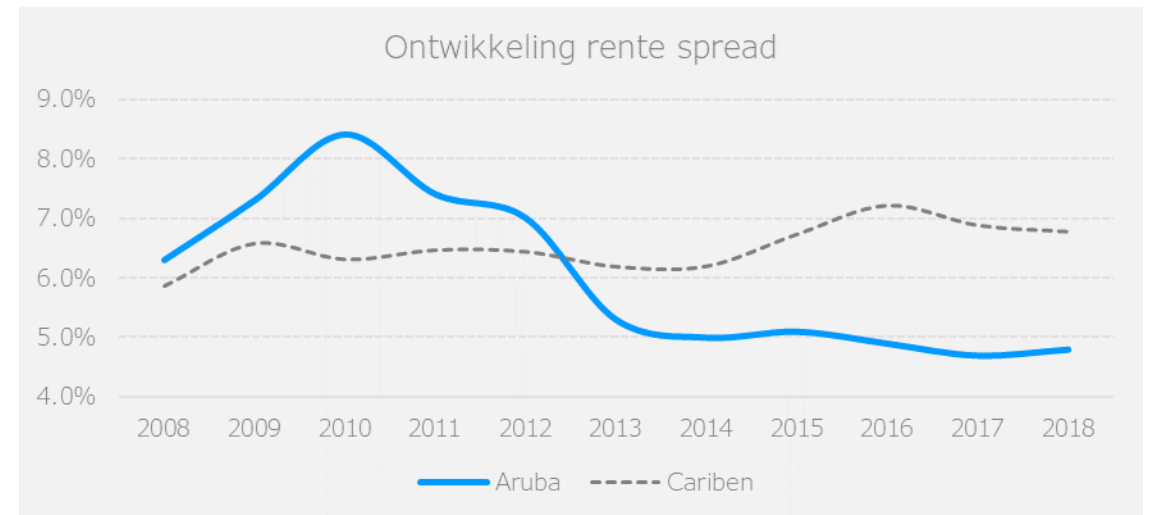
- Een hoge overheidsschuld gaat gepaard met hoge rentelasten die publieke investeringen verdringen. Landen met een hoge overheidsschuld betalen over het algemeen ook een hogere rente vanwege het *default* risico dat de kapitaalmarkt toerekent aan die landen. Opvallend is dat Aruba als land met een van de hoogste overheidsschulden van de regio, de laagste leenrente van de regio kent. In de periode 2008-2010 kende Aruba nog de hoogste leenrente. Ook in de meeste andere Caribische landen is sprake van een daling van de leenrente tussen 2008 en nu; deze daling is echter aanzienlijk minder scherp dan in Aruba.

Ook de ontwikkeling van de rentespread, het verschil tussen de leenrente en de spaarrente, vertoont in Aruba een gunstig verloop

- De rente *spread* van Aruba is tussen 2010 en 2018 sterk gedaald van circa 8,5 procent in 2010 naar minder dan 5 procent in 2018. Onderzoek toont aan dat achter een hoge rente *spread* in de Caribische regio verschillende oorzaken schuil gaan, waaronder: hoge operationele kosten van banken, lage economische groei en hoge kans op *defaults* op leningen, en marktmacht en gebrek aan concurrentie tussen banken.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank



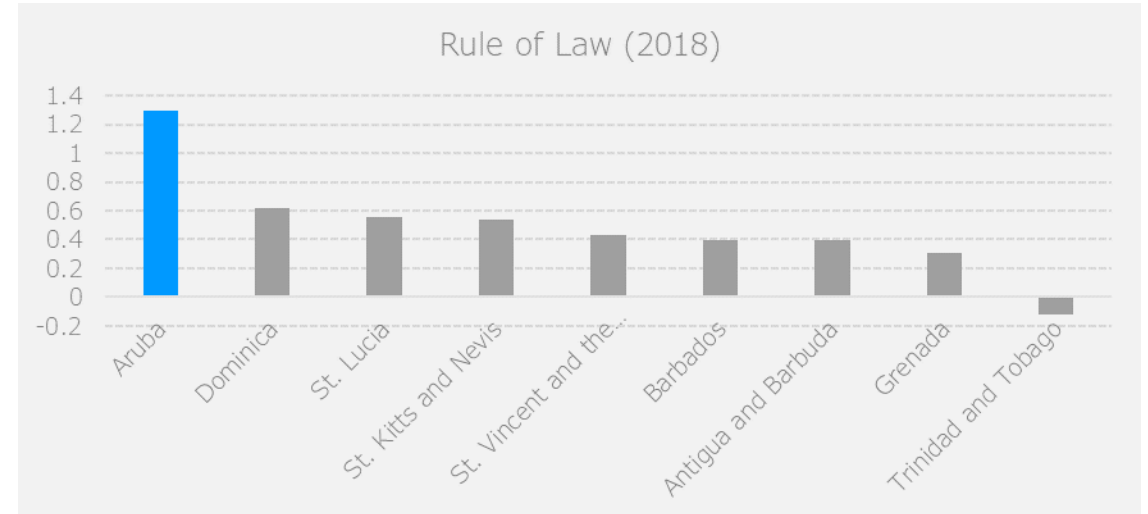
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

Caribische benchmark: *'best practices'* – Instituties

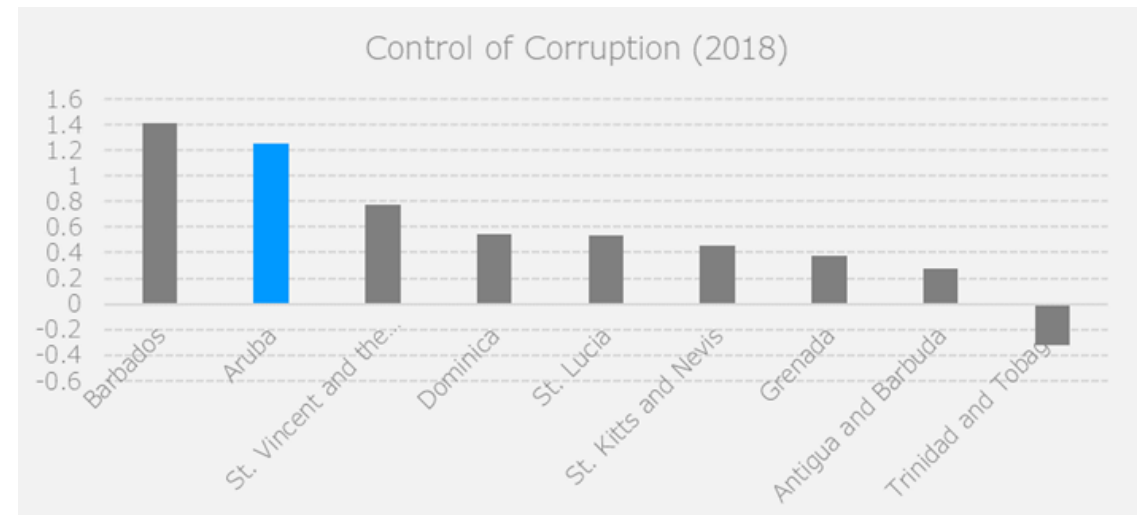
- De *World Development Indicators* database van de Wereldbank bevat verschillende indicatoren die de kracht van instituties van landen weergeven. Voor Aruba zijn deze gegevens beschikbaar; voor Curaçao en Sint Maarten niet. Aannemelijk is dat de scores van Aruba op de indicatoren *rule of law*, *control of corruption*, *government effectiveness* en *regulatory quality* ook representatief zijn voor de kracht van de instituties van Curaçao vanwege het vergelijkbare rechtsstelsel en de centrumfunctie die Curaçao had ten tijde van het land de Nederlandse Antillen. Hierdoor is veel van de institutionele kracht van het land de Nederlandse Antillen na '101010' op Curaçao achtergebleven. Voor Sint Maarten geldt dit in mindere mate omdat het land veel van de organisaties die op Curaçao achterbleven na '101010', zelf heeft moeten opbouwen en ontwikkelen.

De rechtshandhaving in Aruba is aanzienlijk sterker dan in de regio

- De *rule of law* indicator geeft weer in welke mate burgers en bedrijven vertrouwen hebben in, en zich houden aan, wet- en regelgeving. Deze indicator geeft ook het vertrouwen weer van burgers en bedrijven in contract- en eigendomsrechten, de politie en de rechterlijke macht. Aruba scoort op deze indicator hoger dan andere landen in regio; ook is de kracht van de *rule of law* van Aruba na 2007 toegenomen, terwijl deze in veel andere Caribische landen is afgenomen.
- Na Barbados is de *control of corruption* in Aruba het meest effectief van de regio. Sterke *rule of law* en *control of corruption* dragen in belangrijke mate bij aan een aantrekkelijk investeringsklimaat.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

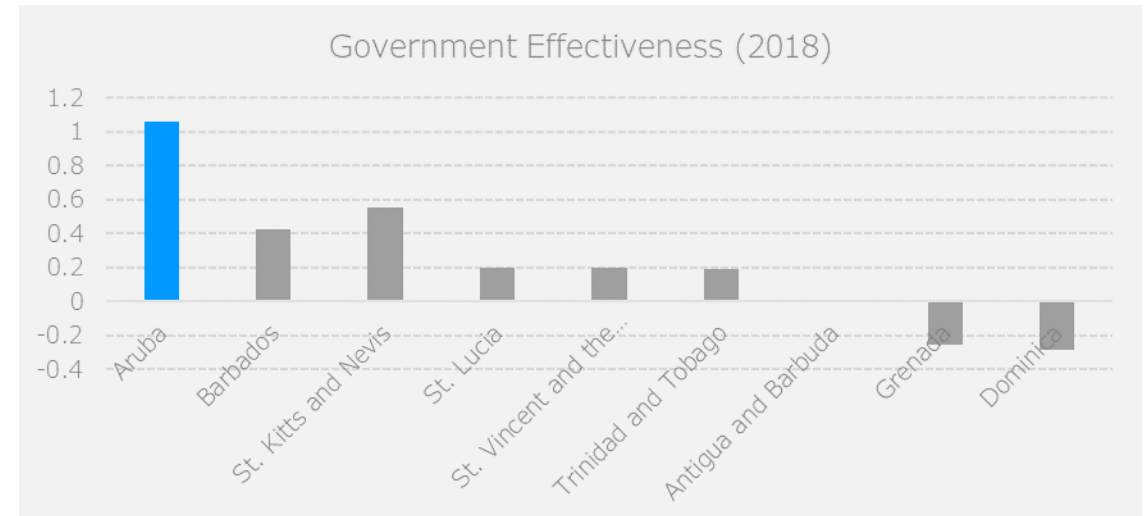


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

Caribische benchmark: ‘best practices’ – Instituties

De kwaliteit van bestuur van Aruba is hoog in vergelijking met de regio

- De indicator *government effectiveness* meet de gepercipieerde kwaliteit van publieke dienstverlening in brede zin, zoals de kwaliteit van het ambtenarenapparaat, de kwaliteit van beleidsontwikkeling, de geloofwaardigheid van overheid en de onafhankelijkheid van het overheidsapparaat van politieke druk. Op deze indicator scoort Aruba hoger dan de andere landen in de regio.
- De *Regulatory quality* in Aruba is het hoogste van de Caribische regio. Deze indicator geeft de beleving weer van burgers en bedrijven van het vermogen van de overheid om verstandig beleid te ontwikkelen en te implementeren gericht op de ontwikkeling van de private sector. De *regulatory quality* in Aruba behoorde tot 2007 nog tot het gemiddelde van de Caribische regio en is daarna gestaag toegenomen.
- Sinds 2000 zijn door Aruba in samenwerking met Nederland verschillende meerjarenprogramma's uitgevoerd. Hiervoor is het *Fondo Desarrollo Aruba* (FDA) opgericht. Met FDA zijn tussen 2000 en circa 760 projecten uitgevoerd en gefinancierd, gericht op onder meer de verbetering van de kwaliteit van bestuur en de rechtshandhaving. Uit de evaluatie van FDA gebleken dat deze programma's hebben bijgedragen aan de verbetering van de instituties.
- De sterke instituties van Aruba en Curaçao verschaffen de landen een goede uitgangspositie om economisch potentieel te benutten.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

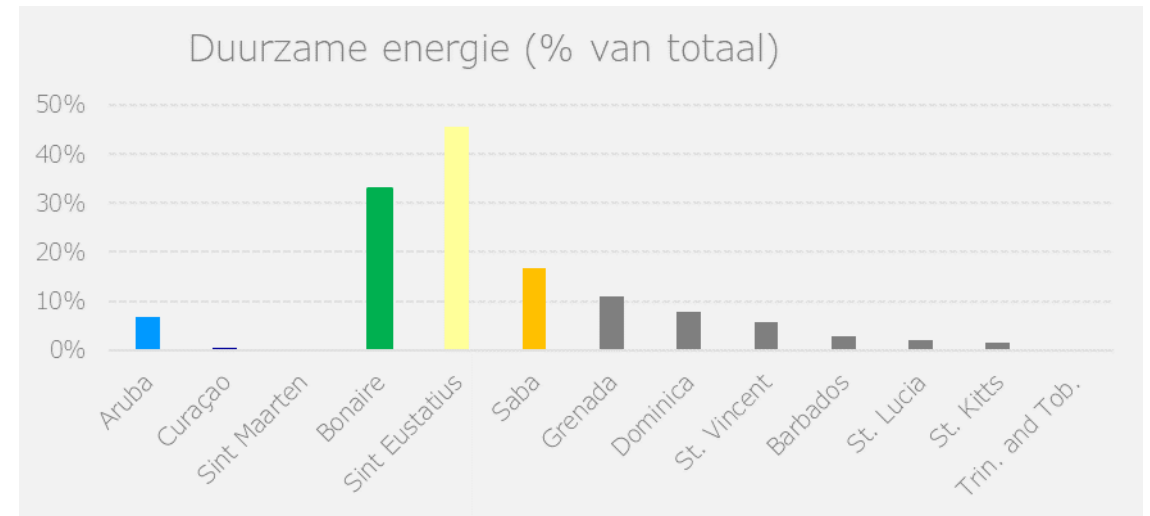


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

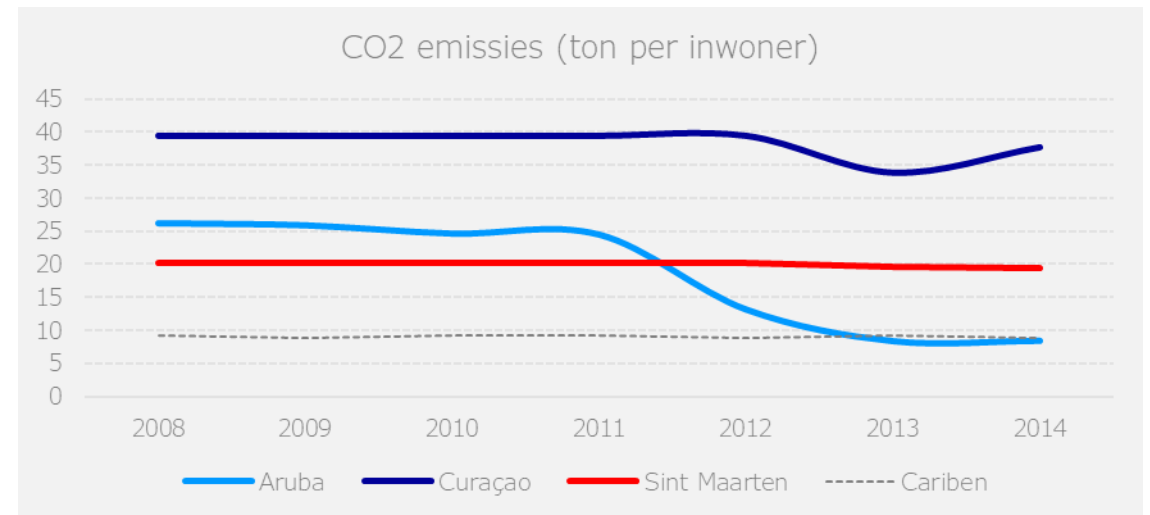
Caribische benchmark: *'best practices'* – Duurzaamheid

Curaçao en Sint Maarten blijven op het gebied van duurzaamheid achter bij de Caribische regio

- In Curaçao en Sint Maarten was de consumptie van duurzaam opgewerkte energie in 2015 verwaarloosbaar. Aruba daarentegen consumeerde in 2015 voor reeds een kleine 7 procent duurzaam opgewekte energie.
- Ook voor wat betreft CO₂-uitstoot presteren Curaçao en Sint Maarten aanzienlijk slechter dan de regio. De zeer hoge CO₂-uitstoot van Curaçao is grotendeels toe te schrijven aan de olieraffinage op het eiland en aan met fossiele brandstoffen opgewerkte elektriciteit. Dit laatste verklaart ook de hoge CO₂-uitstoot van Sint Maarten. Ondanks dat het eiland nauwelijks industrie kent, is de CO₂-uitstoot per inwoner bijna twee keer zo hoog als gemiddeld in de regio. Sint Maarten kent nauwelijks duurzame energie opwekking.
- In Caribisch Nederland is flink geïnvesteerd in duurzame energie, onder meer met behulp van subsidies en bijdragen van het Rijk. In 2018 bedroeg het aandeel duurzaam opgewekte energie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk 33, 45 en 17 procent. Deze aandelen zijn recent verder toegenomen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwalificeren daarmee als *de* duurzame eilanden van de Caribisch regio.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. Wereldbank

4. Kansen en oplossingen: *'Caribbean first'*

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – Caribische regio

- De Wereldbank, het IMF, de OESO en de Verenigde Naties zijn consistent in hun aanbevelingen hoe het tij van de ‘*silent crisis*’ in de Caribische regio te keren; op een duurzaam pad van sociaaleconomische ontwikkeling te komen, en de *Sustainable Development Goals* te realiseren. Dit hoofdstuk vat deze aanbevelingen samen, onderverdeeld naar de thema’s Economie, Human development, Financiën, Instituties en Duurzaamheid.

Economie

- Om de *middle income trap* te ontvluchten, wordt de Caribische regio aanbevolen om ontwikkelingsplannen te richten op kennisintensieve, creatieve en technologie gedreven goederen- en dienstensectoren. De ontwikkeling van de *Blue Economy* – het duurzaam gebruiken van natuurlijke bronnen in oceanen voor economische groei en verbeteren van het levensonderhoud van mensen – wordt over het algemeen gezien als een gerichte strategie waarmee alle SDG’s gerealiseerd kunnen worden. Bonaire heeft zich deze strategie reeds eigen gemaakt.
- Structurele economische hervormingen zijn hard nodig in de hele Caribische regio. Het IMF adviseert aan de landen in de Caribische regio een ‘veelomvattende groeistrategie’ uit te voeren met:
 - economische hervormingen gericht op de arbeidsmarkt, het wegnemen van *red tape*, en het verbeteren van het ondernemersklimaat;
 - een geloofwaardig programma en vastberadenheid van de regering om dit programma uit te voeren;
 - multilaterale steun en assistentie bij de uitvoering van deze groeistrategie; en
 - effectieve communicatie.
- De Groeistrategie van Curaçao sluit met de voorgenomen structurele hervormingen en de gezochte Nederlandse steun bij de uitvoering ervan, aan bij deze aanbevelingen. De uitvoering van deze Groeistrategie blijft tot op heden echter achter.
- De Verenigde naties roepen op tot ‘*Caribbean first*’: een strategie die gericht is op wereldwijde erkenning en internationale hulp bij de structurele problemen waar de Caribische regio mee te kampen heeft. Gesteld wordt dat financiële en technische steun van bilaterale en multilaterale partners essentieel is om de problemen het hoofd te kunnen bieden.
- Volgens het IMF zijn in het verlengde hiervan Caribische landen vanwege de exceptioneel hoge kosten van natuurrampen *frontline candidates* voor financiële steun voor aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.
- Tot slot geldt dat herstructurering van de hoge overheidsschulden van Caribische landen als een belangrijke instrument wordt gezien om duurzame economische groei te realiseren. De praktijk laat echter zien dat het succes hiervan beperkt is omdat het vaak ontbreekt aan gelijktijdige en noodzakelijke maatregelen om overheidsfinanciën ook op lange termijn houdbaar te maken.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – Caribische regio

Human development

- Ondanks dat de regio wezenlijke vooruitgang heeft geboekt in het bestrijden van armoede, leeft 15 procent van de Caribische bevolking nog steeds onder de armoedegrens. De jeugd wordt hier het meest door getroffen.
- Duurzame economische ontwikkeling begint bij wezenlijke investering in en vergroting van het *human capital* van de Caribische landen. Investeringen in *human capital* hebben zowel micro (verbetering arbeidsmarktkansen en inkomensposities) als macro (verbetering concurrentievermogen) positieve gevolgen.
- Maatregelen moeten gericht zijn op: verdere bestrijding van armoede en ongelijkheid – in het bijzonder onder de jeugd –, gelijke en inclusieve toegang tot onderwijs, toegang tot goede gezondheidszorg en sociale opvang, het opvangen van de gevolgen van vergrijzing.
- Naast maatregelen gericht op de jeugd worden Caribische landen sterk aangemoedigd om arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen en te voeren specifiek gericht op ouderen. Het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen kent zowel sociale als economische voordelen.

Financiën

- Om risico's in het financiële en bancaire systeem te beheersen wordt aanbevolen de regulering van, en het toezicht op, de financiële sector te versterken. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed

aan de ontwikkeling van normen waaraan financiële instellingen dienen te voldoen en die de kapitalisatie van de instellingen adequaat weergeven. Ook dient meer aandacht te worden geschonken aan het gebrek aan voldoende, geschikt personeel in toezichthoudende functies, en het gebrek aan onafhankelijkheid van de politiek.

- Het terugdringen en beheersen van de overheidsschuld is essentieel voor duurzame ontwikkeling. De huidige, hoge overheidsschulden ontmoedigen private investeringen. Hoge rentekosten gaan ten koste van productieve publieke investeringen.
- Maatregelen om de overheidsfinanciën te beheersen zijn: het verlagen van de *public wage bill*, verhogen van efficiency van de publieke sector, het beheersen van de kosten van zorg en sociale zekerheid, en het verminderen van subsidies. Maatregelen dienen evenzo betrekking te hebben op overheidsorganisaties die geen onderdeel uitmaken van de begroting, maar waarvoor geldt dat de hoge kosten wel een last kunnen vormen voor de economie, zoals overheids NV's en centrale banken. Aan de inkomstenkant bestaat wezenlijke potentie voor verbetering door het terugdringen van belastinguitgaven, het doen verminderen van de versturende werking van belastingen (modernisering belastingstelsel) en het verbreden van de belastinggrondslag.
- Hoewel duidelijk is dat veel verbetermaatregelen vanuit de Caribische landen zelf zullen moeten komen, is ook duidelijk dat door financiële beperkingen, tastbare steun van bilaterale partners en de multilaterale gemeenschap noodzakelijk is.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – Caribische regio

- Volgens de Verenigde Naties is het noodzakelijk dat de moeilijke financieel-economische situatie van kleine *middle- en upper-income* landen in de Caribische regio internationaal wordt erkend. Van belang wordt geacht dat de landen kunnen rekenen op tastbare steun van de internationale gemeenschap. Het *Caribbean Regional Indicative Programme* (CRIP) van het 11^e Europese Ontwikkelings Fonds (EDF) wordt in dit licht beschouwd als een welkome ontwikkeling. Het CRIP is onder meer gericht op (i) regionale economische samenwerking en integratie; (ii) klimaatverandering, duurzame energie, rampenbestrijding; en (iii) burgerzekerheid. Ontwikkeling op deze gebieden worden gezien als essentieel voor het versterken van de veerkracht van Caribische landen en voor de realisatie van de SDG's.
- Landen in de regio wordt aanbevolen zich meer in te spannen om internationaal beschikbare middelen te mobiliseren, zoals particuliere en filantropische fondsen.

Instituties

- Zwakke instituties liggen aan de basis van budgettaire mismanagement in de Caribische regio. Er is sprake van gebrekkige beleidsplanning, gebrekkige begrotingen en beperkte begrotingsdiscipline. Versterking van de instituties is essentieel voor het kunnen realiseren van duurzame overheidsfinanciën.
- Institutionele versterking en productiviteitsgroei worden door de OECD als de meest dringende beleidskwesties gezien voor de regio. De meeste Caribische landen hebben moeite om ontwikkelingsplannen op te stellen en te implementeren en toegang tot financiering te realiseren. Dit hangt samen met gebrek aan technische capaciteit, gebrek aan data, onvoldoende politieke *buy-in* en tekortschietende institutionele mechanismen om beleidsplannen tot uitvoering te brengen. Institutionele versterking zou derhalve gericht moeten zijn op technische kennis en capaciteit, ontwikkelen van beleidsrelevante data en uitvoeringscapaciteit.
- De *ease of doing business index* van de Wereldbank wijst op bureaucratische en regulatorische belemmeringen voor ondernemerschap en de private sector. Veel Caribische landen (voor Curaçao, Sint Maarten en Aruba wordt deze index niet gemeten) hebben hun EODB-index zien verslechteren het afgelopen decennium. De regio zou daarom prioriteit moeten geven aan wettelijke en institutionele voorwaarden voor een gezond en stimulerend ondernemersklimaat. Hierbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan het contractrecht, het functioneren van de belastingdienst, internationale handel en toegang tot kapitaal.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – Caribische regio

Duurzaamheid

- Caribische landen hebben zich gecommitteerd aan de implementatie van de *2030 Agenda for Sustainable Development* en de 17 SDG's (SDG's betreffen naast milieudoelstellingen ook sociale, economische en institutionele doelstellingen). Het is zaak voor Caribische landen om mechanismen te vinden en te ontwikkelen om de implementatie van de SDG's te realiseren en te verbinden met de eigen, nationale ontwikkelingsplannen. Daarvoor is versterking van instituties noodzakelijk.
- Hoge energiekosten vormen een van de belangrijkste oorzaken van het zwakke concurrentievermogen van de regio. Investing in duurzame energie draagt bij aan de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen en aan het verbeteren van de concurrentiepositie en structurele economische groei.
- Hoewel Caribische landen een omvangrijk potentieel hebben voor een meer duurzame energie-mix, hebben gebrek aan toegang tot financiële middelen, hoge overheidsschulden, onvoldoende ontwikkelde lokale financiële markten, en tekortschietende instituties dit potentieel onbenut gelaten. De sterke opkomst van duurzame energie in Caribisch Nederland heeft laten zien dat met beschikbare financiële middelen, technische ondersteuning en daartoe geëigende instituties en wet- en regelgeving, een wezenlijk potentieel benut kan worden.
- Ook op het gebied van duurzaamheid wordt gewezen op de kritische rol die internationale partners moeten spelen om de transitie naar

duurzaamheid te realiseren. Om de SDG's te kunnen realiseren wordt het beschikbaar stellen van internationale financiële en technische middelen voor de Caribische regio als essentieel bestempeld. Caribische landen zijn vanwege hun kleine schaal, externe kwetsbaarheden, importafhankelijkheid, beperkte exportmogelijkheden en beperkte technische capaciteit niet goed in staat de SDG's zelfstandig te realiseren.

- Duurzame energieopwekking draagt bij aan de realisatie van SDG's op het gebied van milieu, gezondheid, en economie. De geschatte benodigde investering voor transitie naar meer duurzame opwekking worden geschat op 7 procent van het BBP van de regio en vereisen een combinatie van lokale private investeringen, innovatieve financiering en internationale financiële steun.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Curaçao

De vooruitzichten voor Curaçao zijn ongunstig

- De economische vooruitzichten voor Curaçao zijn ongunstig. Nog voor de uitbraak van de Corona-crisis voorzag het IMF dat Curaçao na een voorzichtig herstel in 2021, het lage groeipad van de afgelopen decennia zou hervatten. Daarbij werd nog uitgegaan van herstart van de raffinageactiviteiten. De lage groeiverwachting weerspiegelt de zwakke productiviteitsontwikkeling en het bestaan van structurele problemen die ontwikkeling van de economie van Curaçao in de weg staan.
- Inmiddels ziet het toekomstbeeld voor Curaçao er nog somberder uit. De Corona-crisis slaat een fors gat in de economie en de overheidsfinanciën (zie addendum bij dit rapport). Met de Corona-crisis is ook de herstart van de raffinageactiviteiten vertraagd, zelfs onzeker geworden.
- Hogere overheidsschuld, hogere werkloosheid, en het niet of vertraagd opstarten van de raffinaderij maken het aannemelijk dat Curaçao als gevolg van de Corona-crisis op een lager groeipad terecht komt dan pre-Corona werd voorzien. De voortdurende crisis in Venezuela vormt daarbij een extra en een majeure onzekerheid.

Curaçao heeft een omvangrijk onbenut economisch potentieel

- De economische groeipotentie van Curaçao ligt boven het groeipad dat het land de afgelopen decennia heeft gevolgd. Volgens Het IMF is op Curaçao sprake van een *negative output gap* – een verschil tussen

Prognose economische groei en schuldquote Curaçao, 2020-2024, pre-Corona

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BBP-groei, reëel – pre-Corona	-2%	0%	1,5%	1,2%	1,2%	0,8%	0,4
Werkloosheid – pre-Corona	19%	19%	18%	17%	16%	15%	15%
Schuldquote – pre-Corona	54%	56%	54%	52%	50%	48%	46%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

huidige en potentiële economische groei – van circa 2 procent. Eerder becijferde TAC (2013) dat een structureel groeipad van 2,5 tot 3 procent BBP groei voor Curaçao haalbaar is. Er is derhalve sprake van een omvangrijk onbenut economisch potentieel. De volgende maatregelen zijn nodig om het economisch potentieel van Curaçao te benutten.

Structurele hervormingen zijn noodzakelijk

- Overbodige regelgeving, *red tape*, verouderde en restrictieve arbeidsmarktwetgeving, *mismatch* tussen onderwijs en arbeidsmarkt, hoge energiekosten, en een weinig stimulerend ondernemersklimaat, vormen structurele belemmeringen voor economische groei.
- Structurele hervormingen worden zonder uitzondering, en reeds lange tijd, als urgent en noodzakelijk gezien om deze belemmeringen voor welvaartsontwikkeling weg te nemen. Zonder hervorming van de arbeidsmarkt, het ondernemersklimaat, de kapitaalmarkt en de zorg, kan geen structurele welvaartsgroei worden gerealiseerd.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Curaçao

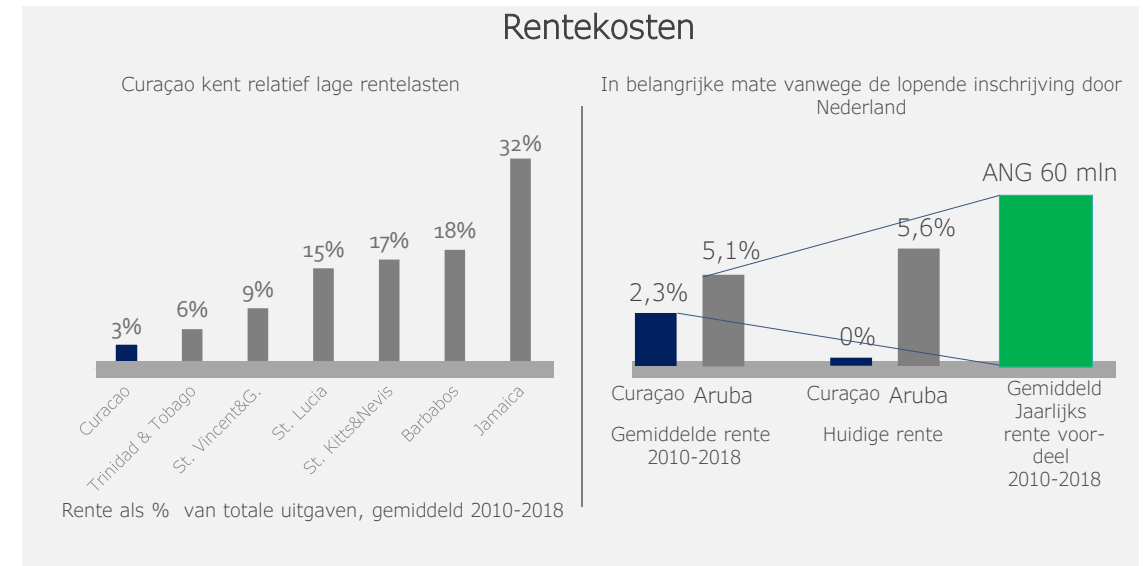
- De Groeistrategie van Curaçao ziet toe op structurele hervormingen en benoemt de hervormingsterreinen die het meest urgent aanpak vereisen. Er zijn enkele stappen gezet, zoals de implementatie van mededingingswetgeving, de ontwikkeling van grondbeleid en nieuwe (concept)wetgeving waarmee besparingen in de zorg worden gerealiseerd.
- Andere cruciale hervormingen zijn voornamelijk uitgebleven en deze verdienen urgente aandacht, zoals het verbeteren van het ondernemersklimaat, de voorgenomen MDW-operatie, het optimaliseren van het vergunningstelsel, de hervorming van de arbeidsmarkt, de hervorming van de kapitaalmarkt en uitvoering van maatregelen om de zorg en sociale zekerheid betaalbaar te houden.
- De Corona-crisis maakt deze hervormingen nu nog urgenter; de verouderde economische wet- en regelgeving belemmert en vertraagt het herstel. Economische hervormingen zijn complex en het vergt tijd voordat effecten gevoeld worden. Van belang is dat het hervormingsprogramma met prioriteit wordt uitgevoerd.
- Met de relatief (in Caribisch perspectief) sterke instituties waarover Curaçao beschikt, kan het land met deze structurele economische hervormingen een sterke concurrentiepositie verwerven met een internationaal aantrekkelijk investeringsklimaat.

Schuld beheersen met ruimte voor effectieve schuldpolitiek

- De ontwikkeling van de schuldquote van Curaçao is zorgwekkend: door

aanhoudende financieringstekorten en economische krimp is de schuldquote boven de kritische grenswaarde van het IMF van 55 procent uitgekomen.

- De effecten van een hoge, oplopende schuldquote zijn voor Curaçao (en voor Sint Maarten) anders dan voor andere Caribische landen. De lage rente die Curaçao betaalt vanwege de lopende inschrijving van Nederland impliceert dat rentelasten momenteel nauwelijks ten koste gaan van publieke uitgaven. De negatieve effecten van de oplopende schuldquote van Curaçao (en van Sint Maarten) zijn daardoor momenteel minder groot.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF en Cft

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Curaçao

- Daar staat tegenover dat wanneer de Nederlandse kapitaalmarktrente in de toekomst zou stijgen, en leningen geherfinancierd moeten worden, de opgelopen schuldquote als een hefboom kan werken met stijgende rentelasten.
- Een ander gevolg van de lopende inschrijving van Nederland is dat de ‘prijs’ (rente) van kapitaal verstoord is en de onderliggende schaarste en risico op de kapitaalmarkt niet meer goed weerspiegelt. Dit zorgt voor een verstoring van de lokale kapitaalmarkt, impliceert een beperking van beleggingsmogelijkheden voor lokale financiers, en leidt tot overliquiditeit.
- De Rijkswet financieel toezicht (Rft) kent onder meer een rentelastnorm en een plicht om een sluitende begroting op de gewone dienst te hebben. Ontstane tekorten op de gewone dienst, of overschrijdingen van de rentelastnorm, dienen gecompenseerd te worden met overschotten.
- De rentelastnorm is beperkt effectief vanwege de lage rente die Curaçao als gevolg van de lopende inschrijving van Nederland betaalt.
- De plicht tot een sluitende begroting en de tekortcompensatie, impliceren een inperking van het beleidsinstrumentarium. Dit heeft enerzijds tot voordeel dat het disciplineert tot beheersing van de overheidsfinanciën. Anderzijds neemt het de ruimte weg om economische recessies en crises te bestrijden. Vanwege de vaste koppeling van de Antilliaanse gulden aan de dollar kan begrotingsbeleid in kleine, open economieën als Curaçao, Aruba en Sint Maarten een effectief instrument zijn om de economie te stimuleren in economische laagconjunctuur, en te dempen in hoogconjunctuur. De plicht tot een sluitende begroting en de tekortcompensatie beperken de inzet van dit beleidsinstrument.
- Een wettelijke schuldquotenorm, met ruimte om tekorten te belopen tijdens laagconjunctuur, en strikte regels om overschotten te realiseren tijdens hoogconjunctuur verdient aanbeveling. Het stelt de overheid beter in staat om economische crises het hoofd te bieden en is gericht op houdbare overheidsfinanciën op lange termijn.
- Het IMF adviseert een schuldquotenorm van 40 procent, ruim onder de kritische grenswaarde van 55 procent. Een schuldquote van 40 procent komt overeen met de gemiddelde schuldquote van ‘opkomende markten’, van ‘*middle income*’-landen en van landen met vergelijkbare kredietbeoordeling als Curaçao (en Sint Maarten).

Verhogen effectiviteit en efficiency overheidsapparaat

- Beperkte effectiviteit van het overheidsapparaat belemmert beleidsimplementatie. Er worden goede plannen ontwikkeld, maar deze komen slechts in beperkte mate tot uitvoering. Tekort aan voldoende (kwaliteit van) data vormt een belemmering voor adequate beleidsanalyse en monitoring. Betere planning, institutionaliseren van uitvoering van beleid en het oplossen van IT-problemen dragen bij aan verbetering van beleidsimplementatie.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Curaçao

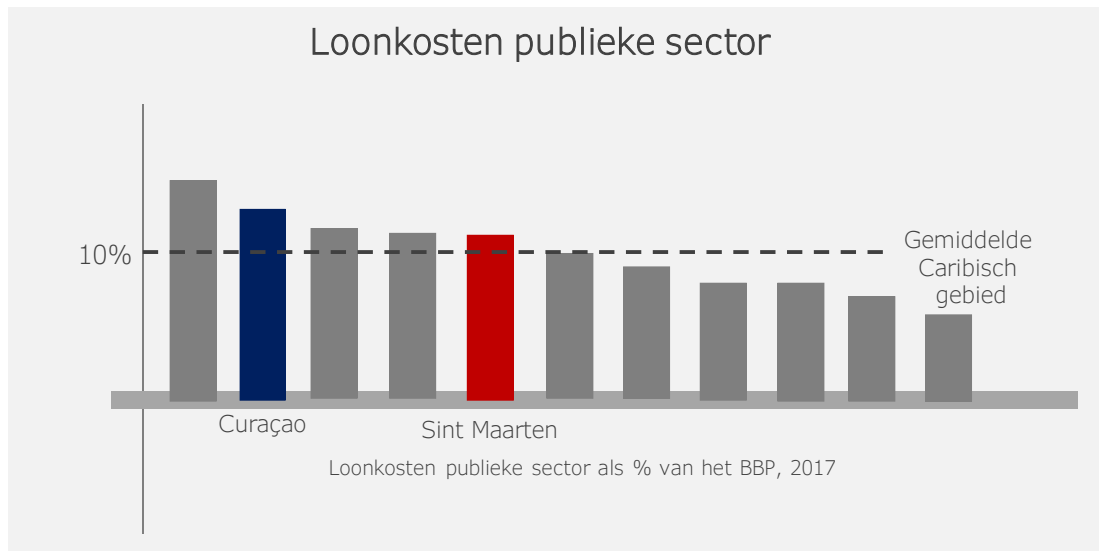
- Circa een kwart van alle werknemers van Curaçao werkt in de publieke sector. De loonkosten van de publieke sector bedragen 12,5 procent van het BBP en zijn daarmee hoog in vergelijking met andere Caribische landen. Het terugdringen van de loonkosten in de publieke sector resulteert in een forse besparing en in financiële ruimte voor productieve publieke uitgaven. Dit kan gerealiseerd worden door een combinatie van natuurlijk verloop, een vacaturestop en herziening van arbeidsvoorwaarden.
- Voorts is van belang dat de in de Groeistrategie voorgenomen hervorming van het overheidsapparaat wordt uitgevoerd.

Samenwerking binnen het Koninkrijk: hogere efficiency, hogere kwaliteit en lagere administratieve lasten

- Kwaliteit en efficiency in uitvoering van overheidstaken kunnen worden verhoogd door bepaalde overheidstaken in samenwerking met de partners binnen het Koninkrijk uit te voeren. De meeste overheidstaken worden nu door de Caribische landen en door Caribisch Nederland zelfstandig uitgevoerd. Samenwerking in de uitvoering biedt de mogelijkheid om taken efficiënter uit te voeren (schaalvoordelen), kwaliteit te verhogen (*best practices*, kennisdeling) en administratieve lasten voor bedrijven en burgers te verlagen. Voorbeelden van potentiële samenwerkingsgebieden zijn transport & connectiviteit, handel & douane, belastingen, economische regulering & mededinging, gezondheidszorg, hoger onderwijs, etc.

Samenwerking met Nederland en toegang tot financiering

- Evenals voor de Caribische regio als geheel geldt dat Curaçao als klein land grote uitdagingen heeft op het gebied van economie, de financiële sector, overheidsfinanciën en duurzaamheid. Zonder ondersteuning en hulp van internationale partners kan het land de problemen op deze terreinen niet oplossen.
- De in het Groeiakkoord overeengekomen ondersteuning door Nederland zou de opmaat kunnen zijn naar een meerjarige, intensieve samenwerking tussen Curaçao en Nederland. Hierbij is van belang dat beleidsmatige en uitvoeringstechnische ondersteuning, en toegang tot financiering wordt geboden, wat nodig is om de nodige verbeteringen te realiseren en het economisch potentieel van Curaçao te benutten.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

Kansen en oplossingen: ‘Caribbean first’ – aanbevelingen voor Aruba

Gematigde groeiverwachting met opwaartse en neerwaartse risico's

- De pre-Corona groeiverwachting van het IMF voor Aruba voor de periode tot en met 2024 is gematigd met 1 procent BBP groei per jaar. De neerwaartse risico's daarbij vormen een verdieping van de Venezolaanse crisis, resulterend in een toenemende vluchtelingenstroom naar Aruba met negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en het toerisme.
- Ook voor Aruba is het toekomstbeeld aanzienlijk versomberd en slaat de Corona-crisis een fors gat in de economie en de overheidsfinanciën (zie addendum bij dit rapport).
- Aannemelijk is dat vanwege een hogere overheidsschuld en een hogere werkloosheid, Aruba als gevolg van de Corona-crisis op een lager groeipad terecht komt dan pre-Corona werd voorzien. Evenals voor Curaçao vormt de voortdurende crisis in Venezuela daarbij een extra en een majeure onzekerheid.
- De externe positie van Aruba is in lijn met de onderliggende economische fundamenteën. Hierdoor is Aruba beter in staat om op eigen kracht de vaste koers tussen de Arubaanse florin en de Amerikaanse dollar te handhaven.

Structurele hervormingen geven een impuls aan de economische groei

- Implementatie van structurele economische hervormingen zal een impuls geven aan de post-Corona economische groei. Ook een

Prognose economische groei en overheidsfinanciën Aruba, 2020-2024, pre-Corona

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BBP-groei, reëel – pre-Corona	0,7%	0%	1%	1,1%	1,1%	1,1%	-
Werkloosheid – pre-Corona	-	-	-	-	-	-	-
Schuldquote – pre-Corona	84%	83%	81%	79%	77%	75%	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

heropening van de olieraffinaderij – de mogelijkheid hiertoe is op dit moment uiterst gering – zou leiden tot een toename in investeringen en werkgelegenheid.

- De nood voor structurele economische hervormingen is hoog op Aruba en dit wordt verstrekt door de impact van de Corona-crisis. De regering zet in op de ontwikkeling van nieuwe sectoren en diversificatie van de economie. Om dat doel te bereiken, en om het economisch potentieel ervan optimaal te benutten, zijn structurele economische hervormingen onontkoombaar. Hervormingen dienen zich te richten op een stimulerend ondernemersklimaat (en verminderen van *red tape*), de implementatie van mededingingsbeleid en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Economische hervormingen dienen vooraf te gaan aan beleid gericht op de ontwikkeling van nieuwe sectoren.
- Verbetering van het ondernemersklimaat is urgent. Een recent onderzoek laat zien dat twee derde van de bedrijven op Aruba huidige wetgeving ervaart als een belemmering voor nieuwe banen en bloei van de economie. Het onderzoek kwalificeert verschillende wetten als problematisch, waarvan de Vestigingsverordening bedrijven en de

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Aruba

Vergunningsverordening als meest problematisch worden ervaren die *red tape* veroorzaken. Het wegnemen van deze belemmeringen is noodzakelijk om investeringen, innovatie, productiviteit en economische groei te bevorderen.

- Hervorming van de arbeidsmarkt is noodzakelijk en zou erop gericht moeten zijn werknemers te beschermen, niet banen. De bestaande arbeidswetgeving van Aruba is rigide en remt arbeidsmobiliteit en de groei van nieuwe banen. Ook op Aruba moeten maatregelen genomen om de zorg en de sociale zekerheid betaalbaar te houden.

Terugdringen van de schuldquote bevordert economische groei op lange termijn

- De hoge overheidsschuld van Aruba – met 84 procent van het BBP bijna de hoogste van de Caribische regio – zet een rem op economische groei. Hoge rentelasten verdringen productieve, publieke investeringen en uitgaven, de hoge overheidsuitgaven verdringen private investeringen, en de hoge schuld creëert onzekerheid voor bedrijven, investeerders en burgers over toekomstig beleid.
- Van groot belang is dat de plannen van de huidige regering om de financiën op orde te brengen en de schuld terug te brengen, consequent worden uitgevoerd, ook na de Corona-crisis. Het samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland 2019-2021 van 22 november 2018 ziet toe op een pad richting houdbare overheidsfinanciën van Aruba. Van belang is dat de hierin vastgelegde afspraken worden

gerealiseerd, al dan niet aangepast aan de nieuwe post-Corona situatie. Niet alleen de in het protocol vastgelegde afspraken zelf, ook het onafhankelijk toezicht hierop is van belang voor het daadwerkelijk realiseren van structurele daling van de schuldquote, ook op lange termijn. Maatregelen om de zorgkosten in de toekomst te beheersen zullen een belangrijke rol spelen bij het houdbaar maken van de overheidsfinanciën.

Aruba beschikt over een sterke concurrentiepositie ten opzichte van de regio

- De uitgangspositie in termen van concurrentievermogen, investerings- en ondernemersklimaat van Aruba is gunstig. Aruba beschikt over de sterkste instituties van de Caribische regio, kent een hoog welvaartsniveau, een goede infrastructuur en een – in vergelijking met de regio – gezonde en stabiele financiële sector. Banken realiseren gezonde winsten en recente ontwikkelingen laten zien dat zowel het renteniveau als de rentespread (verschil tussen spaar- en leenrente) zijn gedaald. Banken hebben voldoende buffers en stress-testen hebben uitgewezen dat zij voldoende weerbaar zijn voor externe schokken.
- Ook voor Aruba geldt dat samenwerking binnen het Koninkrijk de mogelijkheid biedt om overheidstaken tegen lagere kosten, hogere kwaliteit en lager lasten voor bedrijven en burgers uit te voeren.
- Implementatie van de nodige structurele economische hervormingen (ondernemersklimaat, mededingingsbeleid, arbeidsmarkt) en verlaging

Kansen en oplossingen: *‘Caribbean first’ – aanbevelingen voor Aruba*

van de overheidsschuld naar houdbare niveaus (onder de kritische grenswaarde van het IMF), resulteren in een structureel hoger groeipad voor Aruba. Anders dan veel andere Caribische landen, is Aruba beter in staat deze verbeteringen en ontwikkelingen zonder intensieve hulp van buitenaf, te realiseren.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Sint Maarten

Groeiprognoses voor veerkrachtig Sint Maarten zijn gunstig

- Na de forse krimp in 2017 en 2018 als gevolg van orkaan Irma, is de economie van Sint Maarten sterk opgeveerd. De pre-Corona groeiverwachting voor Sint Maarten is gunstig en beter dan voor Curaçao en Aruba. Ook is de pre-Corona verwachte groei van de economie van Sint Maarten hoger dan de gemiddelde groei van het land het afgelopen decennium.
- Het snelle herstel van economie na de orkanen is te danken aan de combinatie van herstel van het toerisme en investeringen in wederopbouw. De pre-Corona groeiprognose voor Sint Maarten is echter omgeven met flinke onzekerheid vanwege beperkte informatie over het soort, de omvang en de planning van de wederopbouwactiviteiten.
- De kleine schaal en capaciteit van het overheidsapparaat en politieke instabiliteit kunnen de wederopbouw en implementatie van de nodige hervormingen verder vertragen. De Corona-crisis heeft dit risico vergroot en dit kan negatieve gevolgen hebben voor het herstel van de economie en voor de overheidsfinanciën.
- Sint Maarten is in een reeks van jaren hard getroffen door elkaar opvolgende externe schokken: orkaan Maria, orkaan Irma en de Corona-crisis. Na forse economische krimp in 2017 en 2018 als gevolg van orkanen Maria en Irma, veerde de economie van Sint Maarten met circa 5 procent groei in 2019 op. De Corona-crisis slaat echter opnieuw

Prognose economische groei en overheidsfinanciën Sint Maarten, 2020-2024, pre-Corona

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BBP-groei, reëel – pre-Corona	5%	2,9%	2,5%	2,7%	2,3%	2,1%	2,0
Werkloosheid – pre-Corona	9%	9%	8%	8%	8%	8%	8%
Schuldquote – pre-Corona	51%	53%	55%	55%	55%	54%	53%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2019) o.b.v. IMF

een fors gat in de economie. De schuldquote, die Sint Maarten tot 2017 op een houdbaar niveau wist te houden, stijgt naar een onhoudbaar niveau. Eerst vanwege de orkanen, nu vanwege de Corona-crisis.

- De economie van Sint Maarten blijft kwetsbaar voor natuurrampen. Het is evident dat zonder (financiële) hulp van buitenaf, Sint Maarten niet in staat is zich van forse rampen zoals die zich hebben voorgedaan, te herstellen.
- Herstel van het toerisme en de economische impuls van het herstel van de luchthaven kunnen sterker zijn van nu wordt voorzien. Dit kan resulteren in een hogere dan geprognostiseerde groei en snellere verbetering van de overheidsfinanciën.

Initiatieven ter bevordering van participatie worden gezien als ‘good practice’ voor de regio

- De Verenigde Naties noemt een intergenerationele initiatiefproject van Sint Maarten waarbij ouderen en jongeren samen activiteiten

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Sint Maarten

ondernemen, als voorbeeld voor de regio bij het versterken van sociale cohesie en solidariteit tussen generaties.

Een schuldquotenorm voor houdbare overheidsfinanciën

- Evenals voor Curaçao, adviseert het IMF voor Sint Maarten een schuldquotenorm. Een schuldquotenorm, met ruimte om tekorten te belopen tijdens laagconjunctuur, en regels om overschotten te realiseren tijdens hoogconjunctuur verdient aanbeveling. Het stelt de overheid beter in staat om economische crises het hoofd te bieden. Ook voor Sint Maarten adviseert het IMF een schuldquotenorm van 40 procent.

Structurele hervormingen om de groeipotentie te verhogen en te benutten

- Brede structurele hervormingen zijn nodig om de reeds langdurig bestaande belemmeringen voor een hogere groeipotentie van Sint Maarten weg te nemen. In de hervormingen moet prioriteit worden gegeven aan verbetering van het ondernemersklimaat – optimaliseren van het vergunningstelsel en het wegnemen van *red tape* -, flexibilisering van de arbeidsmarkt, en het versterken van de uitvoeringscapaciteit van de publieke sector.
- Evenals op Curaçao en Aruba, is het noodzakelijk dat Sint Maarten de nodige maatregelen neemt om de zorg en de sociale zekerheid betaalbaar te houden.

‘Build Back Better’

- Sint Maarten moet bij de wederopbouw van het land vasthouden aan het principe van *build back better* waardoor instituties een kwaliteitsimpuls krijgen. De aandacht zou hierbij niet alleen moeten uitgaan naar fysieke verbeteringen. Ook zou geïnvesteerd moeten worden in kennisontwikkeling op het gebied van macro-economische beleidsvoering en openbare financiën teneinde de begrotings- en beleidsvoorbereiding te versterken. Vergroting van databeschikbaarheid maakt hier ook deel van uit.

Samenwerking binnen het Koninkrijk

- Sint Maarten heeft van de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk het meest aan kwaliteit te winnen bij een gezamenlijke uitvoering van taken. Het land heeft minder dan Curaçao instituties geërfd van het land de Nederlandse Antillen. Dit biedt een kans om in samenwerking met de andere landen in het Koninkrijk de uitvoering de uitvoering van bepaalde overheidstaken hoogwaardig en efficiënt te organiseren.

Kansen en oplossingen: ‘*Caribbean first*’ – aanbevelingen voor Caribisch Nederland

Gunstig toekomstbeeld voor Caribisch Nederland

- Caribisch Nederland heeft in vergelijking met de regio het afgelopen decennium een gunstige sociaaleconomische ontwikkeling doorgemaakt: groei van de economie, daling van werkloosheid en stijging van koopkracht. Daarnaast is in Caribisch Nederland fors geïnvesteerd in de zorg, het onderwijs, verduurzaming van de energievoorziening en infrastructuur (luchthavens). Hiermee is een stevige basis gelegd voor structurele economische groei in de komende periode. Ondanks deze verbeteringen blijft armoedebestrijding aandacht vergen.
- Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben als bijzondere gemeente van Nederland toegang tot financiële middelen en kennis. Dit is nodig om de uitdagingen waarmee eilanden in de regio te maken hebben het hoofd te bieden. De meeste Caribische eilanden ontbreekt het aan dergelijke toegang tot kapitaal en kennis. Diverse Nederlandse noodmaatregelen in verband met de Corona-crisis, zijn van toepassing op Caribisch Nederland.

Aandacht voor eigen verdienvermogen

- De economische groei, de lage werkloosheid en de gestegen koopkracht in Caribisch Nederland zijn mede het gevolg van de investeringen en bestedingen van de Nederlandse Rijksoverheid. Van belang is dat voldoende aandacht wordt besteed aan het eigen verdienvermogen van Caribisch Nederland, het versterken van de economische *fundamentals*,

en het verbeteren van de concurrentiepositie ten opzichte van de regio. Voorkomen moet worden dat de sociaaleconomische ontwikkeling van Caribisch Nederland teveel afhankelijk wordt van investeringen en bestedingen van het Rijk.

Met de ontwikkeling van de blue economy wordt Bonaire ‘front runner’ van de Caribische regio

- Ontwikkeling van de *blue economy* wordt door de Wereldbank en door de Verenigde Naties gezien als de beste strategie voor Caribische landen om structurele welvaarts groei te realiseren, om uit de *middle-income trap* te komen en om de SDG’s te realiseren. De *blue economy* wordt gezien als het recept voor *Small Island Developing States* in het algemeen en voor de Caribische regio in het bijzonder om inclusieve economische groei te realiseren, armoede te bestrijden, economische diversificatie te realiseren en te innoveren zonder dat dit ten koste gaat van natuurlijke hulpbronnen.
- Met het *blue destination*-concept zet Bonaire in op de ontwikkeling van een *blue economy* op het eiland. Met de in het Bestuursakkoord tussen Bonaire en Nederland gemaakte afspraken wordt georganiseerd dat de nodige kennis en financiële middelen beschikbaar komen om de ontwikkeling van de *blue economy* te realiseren. Hiermee beschikt Bonaire over een goede positie om de *front runner* van de Caribische regio te worden.

Kansen en oplossingen: *‘Caribbean first’* – aanbevelingen voor Caribisch Nederland

- Ontwikkeling van de *blue economy* versterkt het eigen verdienvermogen van Caribisch Nederland en stelt de eilanden in staat om op termijn de SDG's van de Verenigde Naties te realiseren.
- Voor de openbare lichamen en voor het Rijk geldt dat sommige overheidstaken in samenwerking met de Caribische landen efficiënter en tegen lagere lasten voor bedrijven en burgers kunnen worden uitgevoerd.

Bijlage A Literatuur en bronnen

Literatuur en bronnen

Literatuur

- BESTUURSAKKOORD gesloten tussen De Staat der Nederlanden en Het Openbaar Lichaam Bonaire te Kralendijk, Bonaire op 14 november 2018.
- CBCS (2020a), 'CBCS Persbericht 2020-014'.
- CBCS (2020b), 'Note Economic Developments Curaçao', April 2020.
- CBCS (2020b), 'Note Economic Developments Sint Maarten', April 2020.
- CTA (2012), 'Small Island Economies: from Vulnerabilities to Opportunities'.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) van de Verenigde Naties (VN) (2018), 'The Caribbean Outlook 2018'.
- Groeiakkoord: naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao (2019). Akkoord tussen Curaçao en Nederland.
- Groeistrategie: Integraal en Samen (2018). Groeistrategie van de regering van Curaçao.
- Inter American Development Bank (2019), '2019 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report. Building Opportunities for Growth in a Challenging World'.
- IMF (2012), 'Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean'. IMF Working Paper, wp/12/157.
- IMF (2013), 'Caribbean Small States: Challenges of High Debt and Low Growth'.
- IMF (Juli, 2017), 'Article IV consultation Sint Kitts and Nevis', IMF Country Report No. 17/186.
- IMF (Januari 2019), 'Article IV consultation Curaçao and Sint Maarten', IMF Country Report No. 19/23.
- IMF (Juni, 2019), 'Article IV consultation Aruba', IMF Country Report No. 19/148.
- IMF (Juni, 2019), 'Curaçao: Main Conclusions of the IMF Staff Visit'.
- IMF (Oktober, 2019), 'World Economic Outlook'.
- IMF (Oktober, 2019), 'World Economic Outlook Database'.
- IMF (Juli, 2019), 'Article IV consultation Grenada', IMF Country Report No. 19/192.
- IMF (April, 2020), 'Article IV consultation Curaçao and Sint Maarten', IMF Country Report No. 20/94.
- IMF website, Aruba (mei, 2020), <https://www.imf.org/en/Countries/ABW>

Literatuur en bronnen

- Website Koninkrijksrelaties.nu (13 april, 2020), 'IMF: Impact van COVID-19 op Curaçao en Sint Maarten'.
- OECD, CAF, ECLAC/VN, Europese Commissie (2019), '*Latin American Economic Outlook 2019. Chapter 6 Special feature: Caribbean Small States*'.
- Protocol Aruba-Nederland 2019-2021: inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba (2018).
- SER Aruba (2018), '*Aanbevelingen inzake de Landsverordening Economisch Herstel*'.
- TAC (2013), '*Strategies for Sustainable Long Term Economic Development in Curacao*'.
- UNDP (2015), '*Financing for Development and Small Island Developing States: A Snapshot and Ways Forward*', UNDP & UN-OHRLLS Discussion Paper.
- Wereldbank, Verenigde Naties (2017), '*The Potential of the Blue Economy. Increasing Long-Term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*'.
- Wereldbank (niet gedateerd), Presentatie: '*Addressing Macroeconomic Challenges in Small States*'.

Literatuur en bronnen

Databronnen (geraadpleegd 2019-2020)

- ILO Key Indicators of the Labour Market (KILM).
- International Labour Organization, ILOSTAT database.
- International Monetary Fund, Balance of Payments Statistics Yearbook.
- International Monetary Fund, Financial Access Survey.
- International Monetary Fund, Global Financial Stability Report.
- International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook.
- International Monetary Fund, International Financial Statistics.
- United Nations Statistics Division's Population and Vital Statistics Report.
- United Nations Population Division's World Population Prospects.
- United Nations Statistics Division (UNSD).
- World Bank national accounts data files.
- World Bank staff estimates based data from International Monetary Fund's Direction of Trade database.
- World Bank staff estimates based on IMF balance of payments data.
- World Bank, Doing Business project (<http://www.doingbusiness.org/>).
- World Bank, Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org/>).
- World Bank, International Debt Statistics.
- World Bank's Entrepreneurship Survey and database (<http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/entrepreneurship>).
- World Trade Organization.