



Beleidsevaluatie Schuldsanering

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de schuldsanering als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Eindrapport

29-2-2024

Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Beleidsevaluatie Schuldsanering

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de schuldsanering als beleidsinstrument van artikel 5 van de begroting van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties

Auteurs: Koert van Buiren, Martijn Mak, Matthijs Gerritsen, Kaan Bronkhorst, Michiel Bijlsma (SEO), Jakob de Haan (RUG)

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, februari 2024

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Schuldsanering 2010



Voor Curaçao en Sint Maarten vanwege staatkundige hervormingen van 2010

Sanering door Nederland van 70% staatsschuld en van betalingsachterstanden



Doelen: ruimte om te investeren, houdbare financiën en gezonde economische ontwikkeling

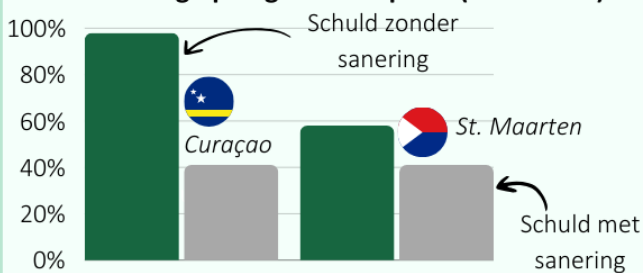
Schuldsanering in samenhang met sociaaleconomische hervormingen



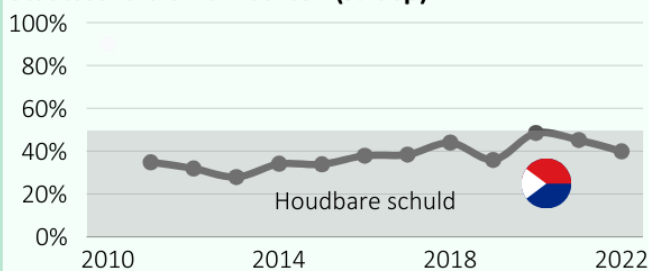
Gerealiseerd

- Gezonde staatsschuld in 2010
- Inzicht in schuldproblematiek
- Lage rentelasten en ruimte op begroting
- Schuldontwikkeling Sint Maarten houdbaar
- Versterkt effect door financieel toezicht, door sanering betalingsachterstanden en door herfinanciering restschuld

Effect sanering op beginschuldquote (2010-2011)



Staatsschuld Sint Maarten (% bbp)

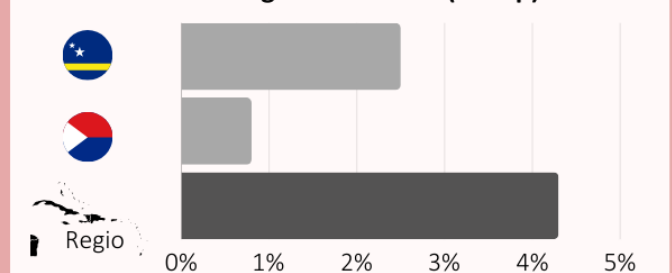


Niet gerealiseerd

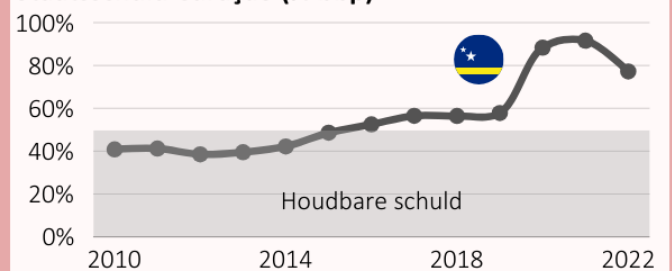


- Uitblijvende hervormingen, beperkt sprake van gezonde startpositie
- Betalingsachterstanden beperkt gesaneerd
- Schuldontwikkeling Curaçao onhoudbaar
- Overheidsinvesteringen structureel te laag
- Sociaaleconomische achteruitgang op Curaçao, beperkte sociaaleconomische ontwikkeling op Sint Maarten

Overheidsinvesteringen 2011-2021 (% bbp)



Staatsschuld Curaçao (% bbp)



Mogelijke verbeteringen

- Implementatie sociaaleconomische en institutionele hervormingen
- Op orde brengen financieel beheer

Samenvatting

Middelen en activiteiten

Onderdeel van de staatkundige hervormingen van 2010 waarbij Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk werden, was de sanering van circa 70 procent van de overheidsschulden van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao. Sint Maarten had destijds geen eigen schulden, maar zou bij de opheffing van het land de Nederlandse Antillen een deel daarvan toegewezen krijgen. Naast de sanering van de schulden werden ook betalingsachterstanden gesaneerd.

Het resterende, niet-gesaneerde deel van de schuld waarmee Curaçao en Sint Maarten in 2010 startten, werd eveneens door Nederland overgenomen, maar als schuldeiser (geherfinancierd). Reden hiertoe was dat het complex zou zijn om de diverse schuldtitels met verschillende looptijden en rentepercentages evenwichtig en eerlijk te verdelen over de drie betrokken rechtsopvolgers van het land de Nederlandse Antillen (Nederland, Curaçao en Sint Maarten) en dat hiermee een ongelijke behandeling van crediteuren (houders van schuldtitels) werd voorkomen.

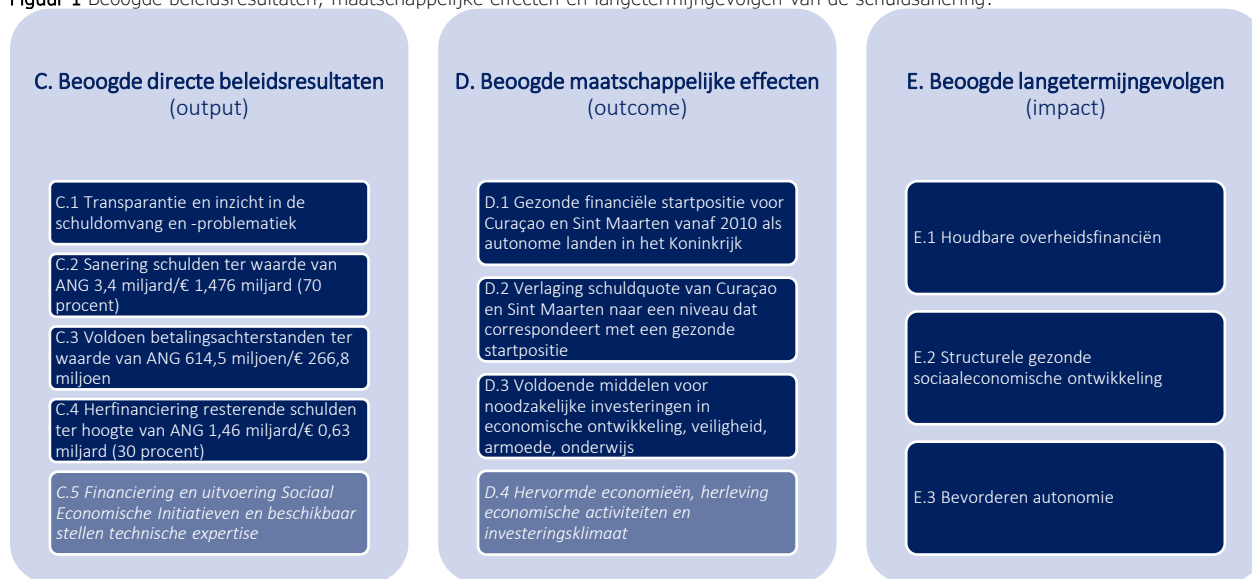
Voor de sanering van de schulden was € 1,476 miljard (ANG 3,4 miljard) begroot; voor de sanering van de betalingsachterstanden € 266,8 miljoen (ANG 614,5 miljoen). Voor het niet-gesaneerde, geherfinancierde deel was € 0,63 miljard (ANG 1,46 miljard) begroot. De schuldsanering, de sanering van de betalingsachterstanden en de herfinanciering van de niet-gesaneerde schuld zijn vastgelegd in bestuurlijke akkoorden tussen de destijds betrokken landen en eilandgebieden en in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).

Verbonden aan de schuldsanering waren de afspraken over de instelling van onafhankelijk financieel toezicht en over sociaaleconomische hervormingen. Het financieel toezicht werd reeds voor de schuldsanering – en voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Rft in 2010 – ingesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur. Voorafgaand aan de uitvoering van de schuldsanering werden de schulden inzichtelijk gemaakt en werden de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten getoetst aan de normen en eisen die het financieel toezicht daaraan stelde. Sociaaleconomische hervormingen zouden worden gerealiseerd met de Sociaal Economische Initiatieven (SEI), programma's gericht op versterking van de sociaaleconomische structuur.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen

Met de schuldsanering werd beoogd de volgende directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen te realiseren.

Figuur 1 Beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen van de schuldsanering.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tezamen met ingezette middelen en activiteiten vormen de beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen de beleidstheorie van de schuldsanering. Door middel van empirische analyse (feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse) is getoetst in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt (doelrealisatie), wat de bijdrage was van de schuldsanering aan het doelbereik (doeltreffendheid) en in welke mate dat efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). De resultaten hiervan zijn voor Curaçao en Sint Maarten afzonderlijk weergegeven in tabellen 1 en 2.

Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de beoogde directe beleidsresultaten lopen doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering meestal synchroon omdat de beoogde resultaten veelal specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Bij de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De schuldsanering heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Curaçao

Tabel 1 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Curaçao onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen.

Tabel 1 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Curaçao.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten			
C.1	Transparantie en inzicht in de schuldumfang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2	Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3	Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5	Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten			
D.1	Gezonde financiële startpositie voor Curaçao vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2	Verlaging schuldquote van Curaçao naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3	Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4	Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Langetermijnevolgen			
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De schuldsanering voor Curaçao is doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten, die vrijwel geheel zijn bereikt. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1** Voorafgaand aan de schuldsanering is inzicht in de schuldumfang verkregen. De commissie Van Lennep (1996) en de commissie Schuldproblematiek (2003) maakten de achterliggende problematiek inzichtelijk. De toen blootgelegde oorzaken waren in 2010 en zijn nu nog actueel. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.2** De schulden zijn gesaneerd. Hoewel op basis van gepubliceerde cijfers niet met zekerheid vast te stellen is wat precies het bedrag is dat was gemoeid met de realisatie van de schuldsanering, zijn zowel doelrealisatie als doeltreffendheid hiermee gerealiseerd.
- **C.3** Van de voor Curaçao begrote middelen voor sanering van betalingsachterstanden is 25 procent besteed, waardoor er minder is gesaneerd dan beoogd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.4** De niet-gesaneerde schulden waarmee Curaçao in 2010 startte, zijn door Nederland geherfinancierd tegen een lagere rente dan de oorspronkelijke rente op deze leningen. Dit renteverskil werd via de rentelastnorm verrekend in een hogere dan initieel beoogde startschuld: Curaçao startte met een schuldquote van 40,8 procent in plaats van de beoogde 30 procent, maar er werd wel voldaan aan de rentelastnorm. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.

- **C.5** *Het SEI van Curaçao is gefinancierd en uitgevoerd, maar in de evaluatie uit 2015 is geconcludeerd dat de doelstellingen niet zijn bereikt onder meer vanwege het onrealistisch hoge ambitieniveau. Het SEI was complementair aan de schuldsanering en had tot doel een hervormde economie en een herleving van economische activiteiten en van het investeringsklimaat. Er is geen sprake van doelrealisatie. Dit rapport beoordeelt de doeltreffendheid van het SEI niet.*

Maatschappelijke effecten (outcome)

De schuldsanering is doeltreffend waar het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. Hoewel de doelrealisatie beperkt is doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld, leverde de schuldsanering een belangrijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1** Van een gezonde financiële startpositie was in beperkte mate sprake. De hervorming van de economie van Curaçao is niet gerealiseerd, waardoor het land kwetsbaar bleef voor externe schokken en er geen sprake was van een gerevitaliseerde economie die zich evenwichtig ontwikkelde, zoals was beoogd. De schuldsanering leverde echter een substantiële bijdrage aan de beoogde gezonde financiële startpositie en was daarmee doeltreffend. De schuldsanering was een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor een gezonde financiële startpositie.
- **D.2** De startschuldquote van Curaçao in 2010 bedroeg 40,8 procent. Dat was hoger dan de beoogde 30 procent, maar lager dan de kritische grenswaarde die het IMF in 2012 voor de Caribische regio becijferde en lager dan het schuldanker dat het IMF in 2022 voor Curaçao adviseerde. De startschuldquote viel binnen de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **D.3** De verlaagde schuld en de verlaagde rentelasten zorgden in eerste instantie voor meer financiële ruimte voor publieke investeringen en uitgaven. Daarmee was de schuldsanering doeltreffend. Deze ruimte slonk van meet af aan door achterblijvende economische groei en frequente gerealiseerde tekorten op de gewone dienst. De overheidsinvesteringen blijven achter bij het niveau dat door het IMF wenselijk wordt geacht en liggen sinds 2010 ruim onder het Caribisch gemiddelde. Ook daalden de overheidsuitgaven op de terreinen van economie en onderwijs. Er is daardoor sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.4** *Economische hervormingen bleven in 2010, en blijven tot op heden, vrijwel geheel uit, ondanks dat deze reeds voor 2010 werden aanbevolen. Daarmee is een essentiële randvoorwaarde voor de realisatie van de beoogde langetermijneffecten (houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en bevorderen van de autonomie) niet vervuld. Er is geen sprake van doelrealisatie. Doeltreffendheid is niet beoordeeld, omdat dit geen maatschappelijk effect is dat met de schuldsanering werd beoogd.*

Langetermijngevolgen (impact)

De schuldsanering is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijngevolgen, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de schuldsanering is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de schuldsanering was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijngevolgen volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1** De schuldsanering leverde een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van Curaçao. Zonder de schuldsanering zou de overheidsschuld van Curaçao zich al in 2010 op een onhoudbaar niveau hebben bevonden. De bijdrage van de schuldsanering aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de lopende inschrijving van Nederland op geldleningen van Curaçao, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw. Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze door een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, waardoor er geen sprake is van doelrealisatie. Dit was ten tijde van de schuldsanering te voorzien omdat de randvoorwaarden voor houdbare overheidsfinanciën niet waren vervuld. Daarmee is sprake van beperkte doeltreffendheid.

- **E.2** Curaçao had in de periode 2010-2023 te kampen met economische en sociale achteruitgang: de reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de werkloosheidsvoet steeg en lag structureel boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en een omvangrijke informele sector. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie. De schuldsanering leverde wel een bijdrage doordat een hogere schuld en daarmee hogere rentelasten ten koste zouden zijn gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen, en was op dit onderdeel beperkt doeltreffend.
- **E.3** Met de schuldsanering is een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Curaçao, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was en bleef: het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden, is ten koste gegaan van de autonomie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid Sint Maarten

Tabel 2 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Sint Maarten onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 2 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Sint Maarten.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten			
C.1	Transparantie en inzicht in de schuldumfang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2	Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3	Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5	<i>Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven en beschikbaar stellen technische expertise</i>	Onbekend	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten			
D.1	Gezonde financiële startpositie voor Sint Maarten vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2	Verlaging schuldquote van Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3	Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4	<i>Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat</i>	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Langetermijngevolgen			
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De schuldsanering voor Sint Maarten is doeltreffend als het gaat om de beoogde directe beleidsresultaten, die vrijwel geheel zijn bereikt. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1** Voorafgaand aan de schuldsanering is inzicht in de schuldumfang verkregen. De commissie Van Lennep (1996) en de commissie Schuldproblematiek (2003) maakten de achterliggende problematiek inzichtelijk. De toen blootgelegde oorzaken waren in 2010 en zijn nu nog actueel. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **C.2** De schulden zijn gesaneerd. Hoewel op basis van gepubliceerde cijfers niet met zekerheid vast te stellen is wat precies het bedrag is dat was gemoeid met de realisatie van de schuldsanering, zijn zowel doelrealisatie als doeltreffendheid hiermee gerealiseerd.
- **C.3** Van de voor Sint Maarten begrote middelen voor sanering van betalingsachterstanden is 36 procent besteed, waardoor er minder is gesaneerd dan beoogd. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee beperkt gerealiseerd.
- **C.4** De niet-gesaneerde schulden waarmee Sint Maarten in 2010 startte, zijn door Nederland geherfinancierd tegen een lagere rente dan de oorspronkelijke rente op deze leningen. Dit renteverschuif werd via de rentelastnorm verrekend in een hogere dan initieel beoogde startschuld: Sint Maarten startte met een schuldquote van 41,3 procent in plaats van de beoogde 20 procent, maar er werd wel voldaan aan de rentelastnorm. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.

- **C.5** *Het SEI van Sint Maarten is gefinancierd en uitgevoerd, maar door gebrek aan informatie kon in de evaluatie uit 2015 van het SEI geen conclusie worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid (zie ook D.4). Het SEI was complementair aan de schuldsanering en had tot doel een hervormde economie en een herleving van economische activiteiten en van het investeringsklimaat. De mate van doelrealisatie is onbekend. Doeltreffendheid is niet beoordeeld, omdat dit geen maatschappelijk effect is dat met de schuldsanering werd beoogd.*

Maatschappelijke effecten (outcome)

De schuldsanering is doeltreffend als het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. De schuldsanering leverde een belangrijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven. De beoogde maatschappelijke effecten zijn beperkt bereikt doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1** Van een gezonde financiële startpositie was in beperkte mate sprake. De hervorming van de economie van Sint Maarten is niet gerealiseerd, waardoor het land kwetsbaar bleef voor externe schokken en er geen sprake was van een gerevitaliseerde economie die zich evenwichtig ontwikkelde, zoals was beoogd. Doelbereik is daarmee beperkt gerealiseerd. De schuldsanering leverde echter een substantiële bijdrage aan de beoogde gezonde financiële startpositie en was daarmee doeltreffend. De schuldsanering een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor een gezonde financiële startpositie.
- **D.2** De schuldquote van Sint Maarten bedroeg in 2011 41,3 procent. Dat was hoger dan de beoogde 20 procent, maar lager dan de kritische grenswaarde die het IMF in 2012 voor de Caribische regio becijferde en lager dan het schuldanker dat het IMF in 2022 voor Sint Maarten adviseerde. Ook viel de startschuldquote binnen de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn hiermee gerealiseerd.
- **D.3** De verlaagde schuld en de verlaagde rentelasten, zorgden voor meer financiële ruimte voor publieke investeringen en uitgaven. De schuldsanering was op dit punt doeltreffend. De overheidsinvesteringen van Sint Maarten blijven echter achter bij het niveau dat door het IMF wenselijk wordt geacht en liggen sinds 2010 ruim onder het Caribisch gemiddelde. De begrote uitgaven op verschillende beleidsterreinen stegen in nominale termen, maar gecorrigeerd voor bevolkingsgroei en inflatie was sprake van een daling. Er is daardoor sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.4** *Hoewel de noodzaak tot economische hervormingen op basis van economische prestaties uit het verleden voor Sint Maarten minder urgent lijken, vormen die hervormingen een randvoorwaarde voor de beoogde langetermijneffecten die niet is vervuld. Er is geen sprake van doelrealisatie. Dit rapport beoordeelt de doeltreffendheid van het SEI niet.*

Langetermijneffecten (impact)

De beoogde langetermijneffecten zijn gerealiseerd of beperkt gerealiseerd. De overheidsschuld heeft zich tussen 2010 en 2023 op een houdbare wijze ontwikkeld. Er was sprake van gunstige economische ontwikkeling, maar dit vertaalde zich slechts in beperkte mate in sociale ontwikkeling. Met de schuldsanering is een bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten, maar de effectiviteit ervan is beperkt door het uitblijven van investeringen en hervormingen. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijneffecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1** De schuldsanering leverde een belangrijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van Sint Maarten. Er is daarmee sprake van doeltreffendheid. De bijdrage van de schuldsanering aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de lopende inschrijving van Nederland op geldleningen van Sint Maarten, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw. Sinds 2010 ligt de schuldquote van Sint Maarten altijd onder de 50 procent, ook ten tijde van externe schokken. Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten. Er is derhalve ook sprake van doelrealisatie.
- **E.2** Sint Maarten kende, buiten de jaren waarin sprake was van economische schokken, een gunstige economische ontwikkeling. Dit uitte zich echter in beperkte mate in sociale ontwikkeling: de werkloosheid bleef relatief hoog en het armere deel van de bevolking profiteert nauwelijks van de economische ontwikkeling. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie. De schuldsanering leverde een bijdrage aan het doel van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling doordat een

hogere schuld en daarmee hogere rentelasten ten koste zouden zijn gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen, en was op dit onderdeel beperkt doeltreffend.

- **E.3** Met de schuldsanering is een bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Sint Maarten; het land beschikt daardoor over ruimte om externe schokken op te kunnen vangen. Er is hiermee sprake van beperkte doeltreffendheid. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de schuldsanering is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. De beoordeling van de doelmatigheid van de schuldsanering vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik en doeltreffendheid, in verhouding tot de inspanning die met de schuldsanering is gepleegd. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van doelmatigheid in de uitvoering van de schuldsanering. Met minder financiële middelen hadden niet dezelfde beoogde directe beleidsresultaten kunnen worden bereikt.

Er zijn voorafgaand aan de schuldsanering keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd. Zoals ten aanzien van de overname door Nederland van de niet gesaneerde schulden en de sanering van de betalingsachterstanden, hoewel deze laatste beperkt is gerealiseerd. Ook de instelling van het tijdelijk financieel toezicht voorafgaand aan de schuldsanering heeft de doelmatigheid van de uitvoering verhoogd. Daardoor ontstond beter en sneller zicht op de problemen in de overheidsfinanciën en vond reeds voorafgaand aan de schuldsanering beheersing van de overheidsfinanciën plaats. Tot slot heeft de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Curaçao en Sint Maarten gezorgd voor een versterkt effect van de schuldsanering.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de schuldsanering. Gegeven de middelen gemoeid met de schuldsanering had de doelmatigheid hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda. Een gezonde financiële startpositie werd te eenzijdig benaderd in termen van schuldreductie en er werd te weinig aandacht besteed aan het wegnemen van de oorzaken die ten grondslag lagen aan de schuldenproblematiek en -opbouw. De schuldsanering heeft weliswaar de schulden van Curaçao en Sint Maarten substantieel verlaagd, maar de hervorming van de economieën van Curaçao en Sint Maarten is niet gerealiseerd, waardoor de landen kwetsbaar bleven voor externe schokken en er geen sprake was van gerevitaliseerde economieën die zich evenwichtig ontwikkelden, zoals was beoogd. De schuldsanering was een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor een gezonde financiële startpositie. Het uitblijven van hervormingen bij aanvang van de staatkundige hervormingen, maar ook in de jaren daarna, is ten koste gegaan van de beoogde gezonde financiële startpositie.

Als het gaat om de beoogde langetermijngevolgen is er sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid, waarbij er verschil bestaat tussen Curaçao en Sint Maarten. De schuld van Curaçao heeft zich op een onhoudbare wijze ontwikkeld terwijl die van Sint Maarten houdbaar is gebleven. De economie van Sint Maarten is veerkrachtiger gebleken en heeft zich gunstiger ontwikkeld dan die van Curaçao. De beoogde langetermijngevolgen zijn voor Sint Maarten meer in beeld gekomen – en de doelmatigheid van de schuldsanering is daarmee voor het land hoger – dan voor Curaçao.

De door Nederland geherfinancierde schulden hebben de vorm van *bullet*-leningen, waarbij aflossing aan het einde van de looptijd in één keer plaatsvindt. Het alternatief van leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen had kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline en had, bij eenzelfde omvang van de schuldsanering, een groter doelbereik kunnen hebben. Dit had tot hogere doelmatigheid kunnen leiden doordat met dezelfde inzet van middelen een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën had kunnen worden geleverd.

Conditie voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

Essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde langetermijngevolgen zijn niet vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de schuldsanering op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde langetermijngevolgen niet of slechts in beperkte mate worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	12
2. Conceptueel kader	14
3. Empirische toetsing.....	23
4. Conclusies.....	49
Bijlage A. Bronnen en literatuur	58
Bijlage B. Gesprekspartners.....	61

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de constitutionele hervormingen van 2010 werden Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk. Om beide landen van een gezonde financiële uitgangspositie te voorzien, nam Nederland circa 70 procent (€ 1,476 miljard/ANG 3,4 miljard) van de schuld van de Nederlandse Antillen over. Ook trad de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) in werking en volgde daarmee het Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op.

De sanering van de schulden van het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten door Nederland is vastgelegd in de Rft. De Rft regelt voorts onder meer: de instelling van het College financieel toezicht (Cft); de taken en bevoegdheden van het Cft; de bevoegdheden van de Rijksministerraad; de regels en normen waaraan de landen moeten voldoen met betrekking tot hun begrotingen en leningen die zij aangaan; de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen; de uitvoering van de begroting, de verantwoordingsinformatie en de procedures die daarbij gelden; de verbetering van het financieel beheer; de mogelijkheden om af te wijken van de normen; en mogelijkheden voor beroep tegen een koninklijk besluit. Het doel van de Rft is de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en de landen zelf in staat zijn houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

De Rft geldt niet voor Aruba, dat al sinds 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk is. Met Aruba zijn door Nederland in 2015 en in 2018 middels protocollen afspraken gemaakt met betrekking tot het beheersen en verbeteren van de overheidsfinanciën; deze hebben geresulteerd in de Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft) en de instelling van het College Aruba financieel toezicht (CAft). De Rft (voor Curaçao en Sint Maarten), de afspraken in de protocollen en de LAft (voor Aruba) zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline en goed financieel beheer.

Evenals andere artikelen uit de Rijksbegroting dient artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties periodiek te worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting vindt in 2023 plaats en daarvoor worden de verschillende beleidsinstrumenten van artikel 5 aan een beleidsevaluatie onderworpen. De verschillende te evalueren beleidsinstrumenten betreffen:

- De **schuldsanering Curaçao en Sint Maarten**;
- De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft), inclusief de lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op geldleningen van de landen;
- De Protocollen Aruba-Nederland;¹
- De liquiditeitsleningen die vanwege de coronacrisis aan de landen zijn verstrekt;
- Incidentele leningen die zijn verstrekt; en
- De garantie Europees Ontwikkelingsfonds voor de riolerings- en waterzuivering van Bonaire.

De liquiditeitsleningen zijn reeds door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn in april 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De incidentele leningen en de garantie voor Bonaire worden in 2023 door het ministerie van BZK geëvalueerd.

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) de overige drie beleidsinstrumenten geëvalueerd: de Rijkswet financieel toezicht, de Protocollen Aruba-Nederland en de schuldsanering. Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsevaluatie van de schuldsanering.

1.2 Onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie van de schuldsanering is erop gericht antwoord te geven op de in het onderstaande overzicht gestelde onderzoeksvragen.

¹ De LAft maakt geen onderdeel uit van de beleidsevaluatie omdat dit een eigen wet van het land Aruba is en geen beleidsinstrument is dat onder reikwijdte van artikel 5 van de begroting Koninkrijksrelaties valt.

Tabel 3 Onderzoeksvragen beleidsevaluatie schuldsanering

Hoofdonderzoeksvragen		Deelonderzoeksvragen	
1	Wat was de doeltreffendheid van de inzet van de schuldsanering?	1.a	In hoeverre heeft de inzet van de schuldsanering bijgedragen aan het ondersteunen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de landen? Hoe effectief is het instrumentarium, zowel de afzonderlijke instrumenten als het samenhangend geheel?
		1.b	Hoe zouden de overheidsfinanciën zich hebben ontwikkeld als de schuldsanering niet was ingezet?
		1.c	Wat waren de inputs, de activiteiten, de outcomes en de impact van de schuldsanering?
		1.d	Wat waren de beleidsdoelen en hoe verhoudt het instrument zich in theorie en in de toepassing/het bereik/het resultaat tot de doelstellingen?
		1.e	Hoe werkt de schuldsanering uit op de overheidsfinanciën en op de economie?
		1.f	Welke doelen zijn wel (deels) behaald en welke niet? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan het niet-realiseren van doelen? En welke factoren droegen bij aan het wel (deels) realiseren van doelen?
2	Wat was de doelmatigheid van de inzet van de schuldsanering?	2.a	Waren er meer doelmatige alternatieven voor de inzet van het beleidsinstrument en van het instrument in samenhang met de Rijkswet financieel toezicht?
		2.b	Wat zijn de voor- en nadelen, en de risico's, die deze alternatieven kennen ten opzichte van het huidige instrumentarium?

1.3 Opbouw van dit rapport

Dit rapport beschrijft achtereenvolgens:

- Het conceptueel kader dat bestaat uit een beschrijving van de schuldsanering en van de beleidstheorie die op basis van dossieronderzoek en interviews is gereconstrueerd (hoofdstuk 2);
- De uitwerking van de schuldsanering aan de hand van empirische toetsing – bestaande uit feitenanalyse, kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse – van de beleidstheorie (hoofdstuk 3);
- De conclusies ten aanzien van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de schuldsanering (hoofdstuk 4).

2. Conceptueel kader

2.1 Instrument

In de Slotverklaring van 2 november 2006 verklaarde Nederland zich bereid om de schulden van (de collectieve sector van) het land de Nederlandse Antillen en de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten grotendeels te saneren. Hiermee leverde Nederland een bijdrage aan een gezonde financiële positie van Curaçao en Sint Maarten bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen.

De afspraak om de schulden te saneren hangt nauw samen met de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord van 22 november 2005 om plannen van aanpak op stellen (Sociaal Economische Initiatieven) om de economie te revitaliseren c.q. evenwichtig te doen ontwikkelen dan wel op te bouwen. Hiermee werd beoogd de noodzakelijke hervorming van de economie, en de herleving van economische activiteiten en het investeringsklimaat te realiseren, gericht op duurzame economische ontwikkeling.

De sanering van de schulden van het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten door Nederland is tevens vastgelegd in de Rft. Artikel 31, derde lid, van die wet regelt dat de Staat der Nederlanden de per 31 december 2005 bestaande schulden van de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten, met inbegrip van de herfinanciering van die schulden en de financiering van de rente op die schulden, saneert tot het niveau van de voor het jaar 2005 geldende rentelastnorm. De rentelastnorm houdt in dat de jaarlijkse uitgaven aan rente van de collectieve sector als geheel, niet hoger mogen zijn dan 5 procent van de gemiddeld gerealiseerde inkomsten van de collectieve sector in de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is ingediend.

De schuldsanering vond plaats in twee fasen. De eerste fase startte voor het land de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten op respectievelijk 1 januari 2009, 1 april 2009 en 10 september 2008 en hield in dat Nederland voor het land de Nederlandse Antillen en voor Curaçao 100 procent van de aflossingen en 70 procent van de rente van de te saneren schulden betaalde. Omdat Sint Maarten destijds geen eigen leningsbevoegdheid bezat, had het toenmalige eilandgebied geen schulden die onder deze fase van de schuldsanering vielen. Voor Sint Maarten was de sanering wel van belang voor wat betreft het aandeel van Sint Maarten in de te saneren schuld van het land de Nederlandse Antillen, waarvan aan deel aan Sint Maarten werd toegerekend. De tweede fase van de schuldsanering hield in dat Nederland bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen op 10 oktober 2010 de toen resterende hoofdsom van de te saneren schuldtitels in één keer overnam.

De Stichting Overheid Accountants Bureau (SOAB) becijferde dat de rentelastnorm per ultimo 2005 voor het land de Nederlandse Antillen ANG 43,5 miljoen, voor Curaçao ANG 41,3 miljoen en voor Sint Maarten ANG 7,8 miljoen bedroeg. Na de transitie en de opheffing van het land de Nederlandse Antillen bedroeg de rentelastnorm voor Curaçao ANG 78,2 miljoen en voor Sint Maarten ANG 12,2 miljoen.² De totale omvang van te saneren schulden werd op basis van de schuldpositie van begin augustus 2008 vastgesteld op ANG 3,4 miljard,³ inclusief de schuld die werd toegerekend aan Nederland ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omgerekend naar euro's van toen was dit gelijk aan € 1,476 miljard. De te saneren schulden bedroegen 70 procent van de totale schulden.⁴ De resterende circa 30 procent betreft het bedrag dat correspondeert met de rentelastnorm in 2005.⁵

Nederland verklaarde zich bereid om – naast de sanering van de schulden – ook de op 31 december 2005 bestaande betalingsachterstanden (de onbetaalde rekeningen van crediteuren) te saneren. Hiervoor gold een apart afwikkelingstraject, dat geen onderdeel uitmaakt van de onderlinge regeling van 27 september 2010 waarin de schuldsanering is geregeld. Nederland was bereid maximaal ANG 614,5 miljoen aan

² De rentelastnorm van Curaçao en Sint Maarten steeg fors omdat beide landen er als gevolg van de ontmanteling van het land de Nederlandse Antillen taken en bevoegdheden bij kregen, met navenante gevolgen voor de uitgaven en inkomsten.

³ Dit betrof ANG 1,5 miljard van het land de Nederlandse Antillen en ANG 1,9 miljard van Curaçao.

⁴ Het percentage van 70 procent en het te saneren bedrag van ANG 3,4 miljard zijn af te leiden uit de rentelastnorm. In 2008 schatte de ambtelijke subwerkgroep verdeling schuldtitels dat de schuld per augustus 2008 ANG 4.713 miljoen bedragen had. De maximale restschulden van Curaçao en Sint Maarten volgens de rentelastnorm waren gezamenlijk op ANG 1.360 miljoen voorzien. Het te saneren gedeelte van de schuld bedroeg dus ongeveer ANG 3,4 miljard. De restschuld op basis van de rentelastnorm bedroeg 28,9 procent van de schuld per augustus 2008, dus grofweg 30 procent. Het te saneren bedrag bedroeg daarmee ongeveer 70 procent. Op deze bedragen is het gedeelte van de staatsschuld dat aan de BES-eilanden is toegerekend niet in mindering genomen.

⁵ Dit impliceert dat met de rentelasten op de resterende 30 procent van de schuld voldaan werd aan de rentelastnorm. Volgens de rentelastnorm mogen deze lasten niet meer bedragen dan 5 procent van de gemiddeld gerealiseerde inkomsten van de collectieve sector. Dit gemiddelde wordt gemeten over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is ingediend.

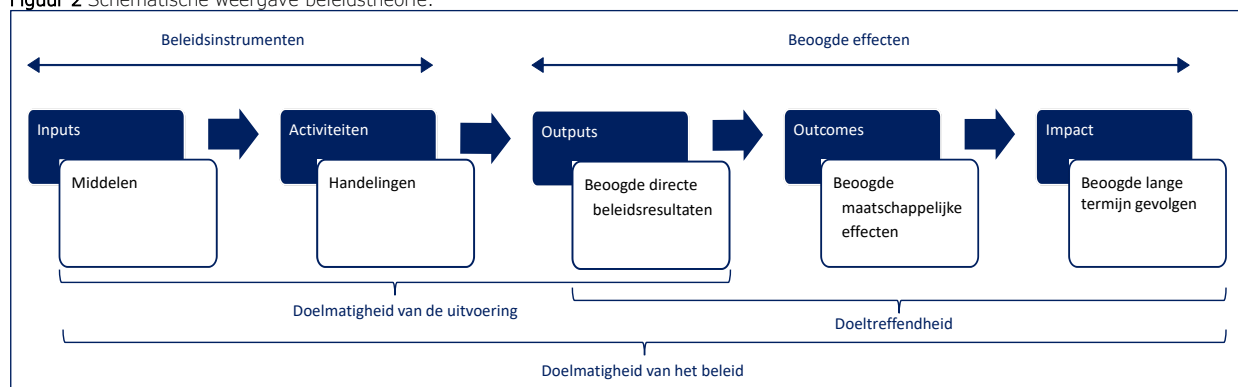
betalingsachterstanden te saneren, waarvan ANG 141,5 miljoen van het land de Nederlandse Antillen, ANG 148,9 miljoen van Curaçao, ANG 188,3 miljoen van Sint Maarten en ANG 125,9 miljoen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Op basis van besluitvorming van de Politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen nam Nederland per 2010 alle dan uitstaande schulden volledig over, ook de niet te saneren schulden die correspondeerden met de rentelastnorm van 2005. Daarmee ontstond een vordering van Nederland op Curaçao en Sint Maarten ter hoogte van het deel van schuld dat niet werd gesaneerd. Redenen om de volledige uitstaande schulden over te nemen en te herfinancieren, en niet alleen het te saneren deel van 70 procent, waren dat (i) het complex zou zijn om de diverse schuldtitels met verschillende looptijden en rentepercentages op een evenwichtige en eerlijke manier over de drie betrokken entiteiten (Nederland, Curaçao en Sint Maarten) te verdelen; en (ii) hiermee een ongelijke behandeling van crediteuren (houders van schuldtitels) werd voorkomen.⁶ Dit zou de doelmatigheid van de schuldsanering ten goede komen.

2.2 Beleidstheorie

De basis voor het onderzoeken en beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de schuldsanering wordt gevormd door de zogenaamde beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft de vooraf ontwikkelde (theoretische) onderbouwing van het te voeren beleid met behulp van een doelenschema. De beleidstheorie geeft aan hoe de middelen (inputs) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen. De activiteiten zijn de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd; de output bestaat uit de directe resultaten van het beleid; de outcome betreft de maatschappelijke effecten. De impact bestaat uit de beoogde langetermijngevolgen van het instrument.

Figuur 2 Schematische weergave beleidstheorie.



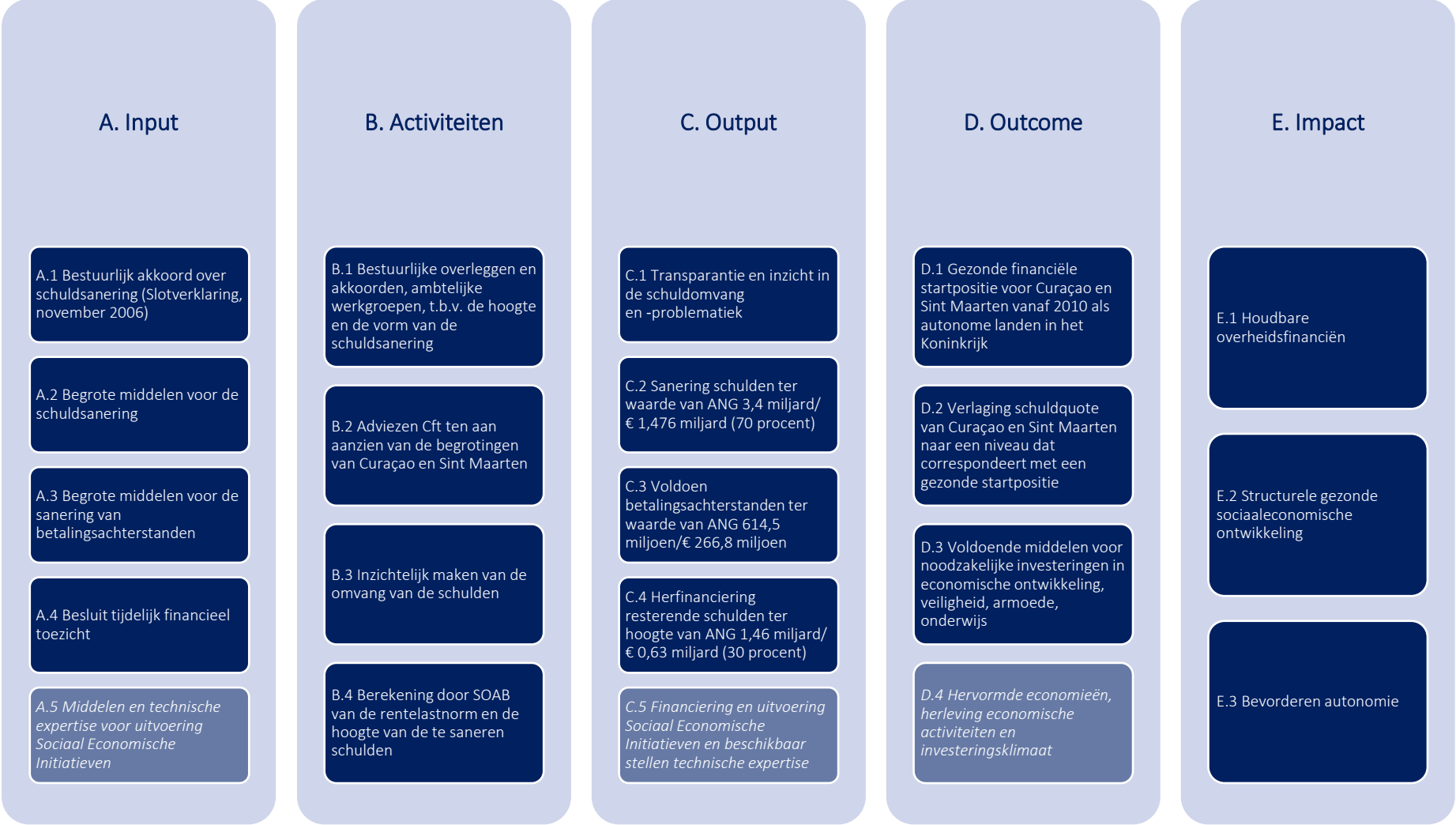
Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beleidstheorie van de schuldsanering is voorafgaand aan de inzet van dit instrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd op basis van bestuurlijke overeenkomsten, wetgeving en memories van toelichting, kamerstukken, ambtelijke documenten, begrotingen, jaarrekeningen en gesprekken met betrokkenen en deskundigen.

In figuur 3 is de beleidstheorie van de schuldsanering schematisch samengevat. Na de figuur zijn de verschillende elementen van de beleidstheorie in de volgorde van het schema beschreven.

⁶ Alle schuldtitels kwamen nu in handen van Nederland. Bij een verdeling van de schuldtitels over de drie landen zou onzekerheid en onrust kunnen ontstaan onder crediteuren omdat de schuldtitels die aan Nederland zouden worden toegewezen, meer zekerheid en een hogere marktwaarde zouden kennen, dan schuldtitels die aan Curaçao en Sint Maarten zouden worden toegewezen.

Figuur 3 Schematische weergave beleidstheorie Schuldsanering⁷.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

⁷ De lichte blokken hebben betrekking op de Sociaal Economische Initiatieven. Deze maken geen deel uit van het beleidsinstrument van de schuldsanering, maar worden hier wel weergegeven – en beschreven – omdat deze in samenhang met de schuldsanering dienden te zorgen voor een gezonde startpositie voor Curaçao en Sint Maarten.

A. Input

- **A.1** De formele basis voor de schuldsanering is gelegd in de **Slotverklaring van 2 november 2006**. Nederland verklaarde zich daarin bereid om de schulden van (de collectieve sector van) het land de Nederlandse Antillen en de toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten grotendeels te saneren met het doel een gezonde startpositie te bewerkstellingen voor Curaçao en Sint Maarten als autonome landen binnen het Koninkrijk. Meer in het bijzonder was afgesproken dat:
 - Nederland de schuld van Curaçao en Sint Maarten zou saneren tot het niveau van de rentelastnorm⁸;
 - Ultimo 2005 als ijkdatum zou dienen voor de te saneren schuld;
 - Er nog vaststelling diende plaats te vinden van de omvang en de verdeling van de schuld van het land de Nederlandse Antillen;
 - Nederland de schulden van het land de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten gefaseerd zou overnemen en dit van start zou gaan wanneer het financieel toezicht was ingesteld en het College financieel toezicht zijn werkzaamheden was gestart.
- Aan de afspraken over de schuldsanering werden verder de volgende afspraken verbonden:
- De plannen voor verbetering van het financieel beheer zoals aanbevolen door de werkgroep Algemene Financiële Positie zouden op de kortst mogelijke termijn worden geïmplementeerd en Nederland zou hierbij technische ondersteuning bieden.
 - Curaçao en Sint Maarten zouden voldoen aan de normen van een sluitende (gewone dienst op de) begroting en meerjarenbegroting en van de rentelast.
 - Er zou bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur tijdelijk financieel toezicht worden ingesteld voor de duur tot aan de staatkundige hervormingen en dit toezicht zou in de nieuwe staatkundige structuur worden verankerd in een consensus Rijkswet.⁹
- **A.2** Ten behoeve van de **schuldsanering** zijn sinds 2009 **financiële middelen begroot** op de Rijksbegroting. De in de begroting opgenomen bedragen komen overeen met de rente en aflossingen van de schuldpapieren die Nederland heeft overgenomen van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten.

Tabel 4 Op de Rijksbegroting begrote en gerealiseerde middelen (in miljoenen €) ten behoeve van de schuldsanering, hoofdstuk iv (Koninkrijksrelaties), beleidsartikel 5 (schuldsanering/lopende inschrijving), of voor eerdere jaren beleidsartikel 2.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rijksfinancien.nl	438	786/ 1.537*	276	298	218/ 193†	349/ 172†	317/ 170†	150	187	172	29	29	29	29	29
Voorzien 2011	0	46	248	294	193	171	169	150	187	172	29	29	29	29	29

*De begroting noemt een bedrag van € 786 miljoen, het jaarverslag een bedrag van € 1.537 miljoen.

†Voor de jaren 2013, 2014 en 2015 vertegenwoordigt het eerste getal het bedrag dat onder de post 'Schuldsanering' opgenomen staat. Het tweede getal is ditzelfde bedrag na aftrek van de bedragen die op de lopende inschrijving betrekking hebben. Er kunnen daardoor afrondingsfouten zijn opgetreden.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Rijksfinancien.nl en een brief van het ministerie van Financiën op 15 juli 2011.

Uit de Rijksbegroting kunnen voorts doelstellingen van de schuldsanering worden afgeleid:

- Een gezonde startpositie voor de autonome landen Curaçao en Sint Maarten in het Koninkrijk.
 - Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in onder meer economische ontwikkeling, veiligheid, onderwijs en armoedebestrijding in de landen.
 - Het bevorderen van de autonomie en grotere effectiviteit van het eigen beleid van de landen.
 - Houdbare overheidsfinanciën en een beheersbare financiële situatie door lagere rentelasten en minder betalingsachterstanden.
- **A.3** Ten behoeve van de sanering van de **betalingsachterstanden** zijn **financiële middelen begroot** op de Rijksbegroting. In de Slotverklaring van 2006 werd uitgegaan van een bedrag van ANG 482,5 miljoen; later, in 2010, is dit bijgesteld naar in totaal ANG 614,5 miljoen, waarvan ANG 141,5 miljoen van het land de Nederlandse Antillen, ANG 148,9 miljoen van Curaçao, ANG 188,3 miljoen van Sint Maarten en ANG 125,9 miljoen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
 - **A.4** Instelling van het **financieel toezicht** was een voorwaarde voor de start en de uitvoering van de schuldsanering. Op 10 november 2008 werd bij algemene maatregel van rijksbestuur het tijdelijk financieel toezicht van kracht en werd het College financieel toezicht (Cft) ingesteld. Overeen werd gekomen dat met de gefaseerde overname van de schulden kon worden begonnen wanneer de begrotingen van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao een positief advies hadden ontvangen van het Cft. Voor Sint Maarten gold deze voorwaarde van een positief advies van het Cft niet, omdat

⁸ Zie B.3 onder Input voor de vaststelling van deze rentelastnorm.

⁹ Deze toezichthouder – in het Slotakkoord 'Overheidskredietbank' genoemd – was naast toezichthoudende taken ook de taak van kredietverstrekking Curaçao en Sint Maarten toegedicht. Ook zouden de operationele kosten van de organisatie worden verdeeld tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

Sint Maarten destijds geen eigenstandige leningsbevoegdheid bezat en er geen schulden ten laste van het eilandgebied Sint Maarten kwamen die onder de eerste fase van de schuldsanering vielen.

B. Activiteiten

Nadat met de Slotverklaring van 2006 de formele basis was gelegd voor de schuldsanering, hebben in de jaren tot aan de staatkundige transitie in 2010 vele bestuurlijke overleggen plaatsgevonden en hebben ambtelijke werkgroepen intensief gewerkt aan de concretisering en invulling van de gemaakte afspraken. Voor het onderhavige onderzoek gaat het te ver al deze activiteiten in beeld te brengen; de onderstaande beschrijving is beperkt tot een aantal activiteiten die direct gerelateerd zijn aan de uitvoering van de schuldsanering.

- **B.1** In vervolg op de Slotverklaring van 2006, is in opeenvolgende **bestuurlijke akkoorden**, en ondersteund door **ambtelijke werkgroepen**, nadere invulling gegeven aan de afspraken over de schuldsanering:
 - In het Overgangsakkoord van 12 februari 2007 – Curaçao was geen partij in dit akkoord omdat het eiland zich tijdelijk had teruggetrokken uit het staatkundig proces – werd onder meer afgesproken:
 - Dat Nederland gefaseerd de aan Sint Maarten toe te rekenen schuld van het land de Nederlandse Antillen zou overnemen;¹⁰
 - Dat Nederland de resterende hoofdsom van de schuld van het land de Nederlandse Antillen zou overnemen op het moment dat de nieuwe staatkundige structuur zou ingaan;
 - Nederland zou beginnen met de overname van de betalingsachterstanden van Sint Maarten per ultimo 2005 ter waarde van ANG 183,3 miljoen.¹¹
 - Na overeenstemming over het Toetredingsakkoord van 28 augustus 2007 trad Curaçao weer toe tot het staatkundig proces. In dit akkoord werd onder meer afgesproken dat:
 - Nederland gefaseerd het aan Curaçao toekomende deel van schuld van het land de Nederlandse Antillen zou saneren;
 - Nederland op het moment dat het financieel toezicht was ingesteld zou starten met de sanering van de betalingsachterstanden van Curaçao per ultimo 2005 en voor een bedrag van maximaal ANG 148,9 miljoen.
 - In het bestuurlijk akkoord van 22 januari 2008 zijn afspraken gemaakt over de praktische invulling van de schuldsanering op basis van het ambtelijke advies ‘Voorstel schuldsanering’ van de ministeries van BZK en Financiën van Nederland.
- **B.2** In 2009 bracht het **Cft advies uit bij de begrotingen** over het jaar 2009 van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao. De begroting van het land de Nederlandse Antillen verkreeg begin 2009 een positief advies, waardoor kon worden begonnen met de sanering van de schuld. In eerste instantie kreeg de begroting van Curaçao geen positief advies van het Cft, maar nadat additionele maatregelen waren getroffen ontving Curaçao in 2009 een positief advies bij de begroting, waardoor ook met de sanering van de schuld van Curaçao kon worden begonnen.
- **B.3** De ambtelijke werkgroep verdeling schuldtitels bracht de **omvang van de schuldposities** van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao in kaart, zowel per ultimo 2005 – de schuldpositie die als basis diende voor de schuldsanering – als de dan actuele schuld (augustus, 2008) en rapporteerde daarover in november 2008. De werkgroep stelde de totale te saneren schuld vast op ANG 3,1 miljard en de te saneren betalingsachterstanden op ANG 560 miljoen. Later zijn deze bedragen bijgesteld naar respectievelijk ANG 3,4 miljard¹² schuldsanering en ANG 614,5 miljoen.¹³
- **B.3** In juli 2008 rapporteerde de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) in opdracht van Nederland over de **hoogte van de rentelastnorm** per ultimo 2005 van Curaçao en Sint Maarten. Uit de rentelastnorm volgt de omvang van de door Nederland te saneren schulden. De schulden die bij Curaçao en Sint Maarten achterbleven werden niet gesaneerd, maar werden door Nederland geherfinancierd. Nederland kreeg daarmee een vordering op Curaçao en Sint Maarten. De bepaling van de schuldposities en de vaststelling van de rentelastnorm resulteerden in de bedragen zoals opgenomen in onderstaande tabel.

¹⁰ En daarnaast de aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba toe te rekenen schulden.

¹¹ En daarnaast de betalingsachterstanden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹² Als gevolg van de aanvullende afspraak dat Nederland ook de herfinanciering van de rentelasten op de schuld per ultimo 2005 zou saneren.

¹³ Als gevolg van de nieuwe betalingsachterstanden die in 2006 en 2007 zijn ontstaan, die overigens alleen betrekking hadden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tabel 5 Kerncijfers schuldsanering.

X ANG 1 miljoen	Nederlandse Antillen	Curaçao	Sint Maarten	Totaal*
Omvang schuld, ultimo 2005	2.234	2.123	Niet vermeld	4.145
Omvang schuld, ultimo 2008	2.668	2.506	174†	4.998
Rentelastnorm, ultimo 2005	43,5	41,3	7,8	-
Rentelastnorm, na transitie	n.v.t.	78,2	12,2	-
Omvang resterende schuld	n.v.t.	1.200	160	-
Omvang schuldsanering	1.500	1.900	0	3.400
Omvang sanering betalingsachterstanden	277,3 ¹⁴	148,9	183,3	609,5

*De totale schuld is de optelsom van de schulden van het land de Nederlandse Antillen en van de individuele eilanden. Omdat de eilanden ook schulden hadden bij het land, is deze geconsolideerde schuld lager dan de som van de schulden per eiland en van het land.

†Het eilandgebied Sint Maarten kon geen effecten uitgeven. Toch waren er schulden, bijvoorbeeld aan het land de Nederlandse Antillen.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van jaarverslagen van de Bank van de Nederlandse Antillen over 2008 en van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten over 2010 (omvang van de schuld), kamerbrief van 15 mei 2009 (rentelastnorm, resterende schuld, omvang schuld- en betalingsachterstandensanering).

C. Output

- **C.1** Een eerste, beoogd resultaat van de schuldsanering is dat het proces om tot daadwerkelijke sanering te komen **inzicht** diende te verschaffen **in de schuldomvang en -problematiek**.
- **C.2** Het primaire, beoogde beleidsresultaat van de schuldsanering betreft de daadwerkelijke **sanering van de schulden**, waarmee Curaçao en Sint Maarten met verlaagde schulden als autonoom land in het Koninkrijk startten. Voor de realisatie van de schuldsanering waren twee fasen voorzien:
 - Tijdens de transitiefase – van 2009 tot nieuwe de staatkundige structuur van start zou gaan – betaalde Nederland 100 procent van de aflossingen en 70 procent van de rente op de bestaande schulden van de Nederlandse Antillen en van Curaçao.
 - De tweede fase was voorzien als de start van de nieuwe staatkundige structuur. Op dat moment nam Nederland alle dan uitstaande schulden integraal over; ook het deel dat conform de rentelastnorm bij Curaçao en Sint Maarten achter zou blijven. De redenen hiervoor waren (i) dat het verdelen van alle schuldtitels over de drie entiteiten (Nederland, Curaçao en Sint Maarten) tot een moeizaam proces zou leiden vanwege de verschillende schuldtitels met verschillende looptijden en rentepercentages; en (ii) het voorkomen van een ongelijke behandeling van crediteuren (houders van de schuld) door schuldtitels te verdelen over drie landen die niet allen even kredietwaardig zijn, wat tot juridische procedures zou kunnen leiden.

Voorzien was dat Nederland ANG 3,4 miljard (€ 1,5 miljard) aan schuld van de Nederlandse Antillen en Curaçao zou saneren.

- **C.3** Een derde, direct beoogd resultaat van de schuldsanering was de **sanering** van de **betalingsachterstanden**. Hiervoor was een totaalbedrag voorzien van ANG 614,5 miljoen (€ 266,8 miljoen).
- **C.4** Een vierde, direct beoogd resultaat van de schuldsanering was de **herfinanciering van de schulden** waarvan eerder was bepaald dat die na de staatkundige hervormingen bij Curaçao en Sint Maarten zouden achterblijven. Hierdoor kreeg Nederland een vordering op Curaçao en Sint Maarten. Beide landen betaalden na de schuldsanering rente en aflossing aan Nederland. Hiervoor was een bedrag voorzien van ANG 1,4 miljard (€ 0,6 miljard).

D. Outcome

- **D.1** Het centrale beoogde maatschappelijk effect van de schuldsanering was dat Curaçao en Sint Maarten – als nieuwe landen binnen het Koninkrijk – door de schuldsanering zouden starten vanuit een **gezonde financiële startpositie**.
- **D.2** In het bestuurlijke akkoord is een gezonde startpositie niet nader gedefinieerd. In 2008 werd voorzien dat de schuldquote van Curaçao als gevolg van de schuldsanering zou dalen van circa 80 naar circa 30 procent; en dat Sint Maarten zou starten met een schuldquote van circa 20 procent. Het eindrapport van de werkgroep verdeling schuldtitels van destijds kwalificeert deze **schuldquotes** als een gezonde uitgangspositie voor economieën van een dergelijke schaal. Eerder, in 2003, kwalificeerde de commissie Schuldenproblematiek een schuldquote van 40 tot 50 procent als houdbaar.
- **D.3** De Rijksbegroting maakt duidelijk dat de schuldsanering erop gericht was dat beide landen **volgende middelen** beschikbaar zouden hebben voor noodzakelijke investeringen in **economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs**.

¹⁴ Inclusief de betalingsachterstanden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

E. Impact

Uit de documentatie kunnen verschillende beoogde langetermijngevolgen van de schuldsanering worden afgeleid.

- **E.1** Ten eerste was de schuldsanering – in samenhang met het in te stellen financieel toezicht – gericht op **houdbare overheidsfinanciën**. Er zijn geen afspraken gemaakt over wanneer er sprake is van houdbare overheidsfinanciën.
- **E.2** Een tweede beoogd langetermijngevolg van de schuldsanering dat kan worden afgeleid uit de documentatie is **structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling**. Deze structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling diende te worden bereikt door de samenhang met de Sociaal Economische Initiatieven en doordat de verlaagde overheidsschulden erop waren gericht dat beide landen voldoende middelen beschikbaar zouden hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs.
- **E.3** Een derde beoogd langetermijngevolg van de schuldsanering dat kan worden afgeleid uit de documentatie is het **bevorderen** van de **autonomie** van Curaçao en Sint Maarten.

Sociaal Economische Initiatieven

Hoewel een eigenstandig beleidsinstrument, kan de schuldsanering niet los worden gezien van twee andere beleidsinstrumenten die bepalend zijn voor de effectiviteit en de doelmatigheid van de schuldsanering: de Rijkswet financieel toezicht en de Sociaal Economische Initiatieven (SEI) van Curaçao en Sint Maarten. De Rft is een instrument dat afzonderlijk wordt geëvalueerd;¹⁵ de SEI zijn in 2015 geëvalueerd.¹⁶

De afspraak om de schulden te saneren – teneinde Curaçao en Sint Maarten een gezonde financiële positie te geven bij de start als autonoom land in het Koninkrijk – hangt nauw samen een afspraak in het Hoofdpijnenakkoord van 22 november 2005. De afspraak was om plannen van aanpak op stellen (de SEI) om ‘waar nodig de economie te revitaliseren c.q. evenwichtig te doen ontwikkelen dan wel op te bouwen’. Hiermee werd beoogd de noodzakelijke hervorming van de economie en de herleving van economische activiteiten en het investeringsklimaat te realiseren, gericht op duurzame economische ontwikkeling.

De beleidstheorie bevat lichte blokken (A.5, C.5 en D.4) die betrekking hebben op de SEI. De SEI maken geen deel uit van deze evaluatie, maar de relatie tussen de schuldsanering en de SEI wordt wel als relevante context gezien voor de beoogde doelen. Gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en gezonde overheidsfinanciën zijn immers wederzijds afhankelijk.

In 2015 is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de SEI van Curaçao en Sint Maarten geëvalueerd.

Ten aanzien van het SEI van Curaçao was de conclusie onder meer dat ondanks dat een groot deel van de projecten en activiteiten waren gerealiseerd, de hoofddoelstellingen op macroniveau niet zijn bereikt.¹⁷ Dat werd deels toegeschreven aan het onrealistisch hoge ambitieniveau van deze hoofddoelstellingen. Op voorhand waren de voorgenomen investeringen en maatregelen te gering om de beoogde maatschappelijke effecten op macroniveau te bereiken.

Voor het SEI van Sint Maarten konden de evaluatoren geen conclusies trekken over de mate van doelrealisatie van het programma als geheel, vanwege ontbrekende informatie.

2.3 Schuldsanering en -houdbaarheid in de Caribische regio: een literatuurscan

Schuldenproblematiek in de regio

De schuldenproblematiek van de toenmalige Nederlandse Antillen en van Aruba is kenmerkend voor de Caribische regio. De regio heeft al decennia last van hoge schulden door financiële tekorten als gevolg van natuurrampen, zwak financieel beheer, zwakke instituties, en lage economische groei. Eind 2010 waren er van de tien landen met de hoogste schuldquotes zes Caribisch. Van de top vijf waren er vier Caribisch.¹⁸

¹⁵ Zie het rapport ‘Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht’.

¹⁶ PwC (2015).

¹⁷ Deze hoofddoelstellingen betroffen het realiseren van duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao door: 1. herstructureren systemen sociale zekerheid; 2. armoedebestrijding en verbetering van het jeugdbeleid, migrantenbeleid en de gezondheidszorg; 3. reduceren van de overheidsschuld en een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen faciliteert; 4. herstructurering van de economie en het stimuleren van economische groei tot een niveau van 4 procent per jaar, het reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar; en verbetering van de arbeidsmarkt door betere aansluiting van het beroepsonderwijs op arbeidsmarkt, de uitbouw van arbeidsgericht onderwijs, hoger onderwijs en bevordering mobiliteit.

¹⁸ Lester (2020).

Bij een te hoge schuld en te hoge rentebetalingen is herstructurering van de schuld vaak de enige mogelijke oplossing. Deze is echter niet altijd structureel en onderliggende economische zwakheden zorgen voor een zich herhalende problematiek. Een hoge schuld geeft minder financiële ruimte om te reageren op economische schokken. Daarnaast zorgt een aanhoudende hoge schuld voor 'over-fixatie' op het managen van de staats-schuld, wat ten koste kan gaan van andere beleidsdoelen.¹⁹

Schuldquote als indicator voor houdbare overheidsfinanciën

Op basis van empirisch onderzoek becijfert het IMF (2012) een algemene, kritische grenswaarde van 55 procent voor een houdbare schuldquote voor Caribische landen. Hogere schuldquotes kunnen een rem zetten op economische groei door verdringing van particuliere investeringen en productieve publieke uitgaven, en door onzekerheid over toekomstig beleid (het verhogen van belastingen).²⁰ Lagere schuldquotes kunnen bijdragen aan 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 berekende in 2022 ankers en drempelwaarden voor de schulden van Curaçao en Sint Maarten. De drempelwaarde voor een hoog risico is voor beide landen 70 procent. Uit simulaties volgt vervolgens bij welke beginschuld de schuld in 90 procent van de gevallen onder de 70 procent blijft over tien jaar tijd. Deze beginschuld is het schuldanker. Voor Curaçao volgt daaruit een schuldanker 55 procent van het bbp. Voor Sint Maarten, dat in de orkaangordel ligt, is het schuldanker 53 procent van het bbp. De commissie Schuldenproblematiek kwalificeerde in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent voor Curaçao en Sint Maarten als houdbaar.

Voor ontwikkelde en opkomende economieën worden vaak hogere grenswaardes genoemd van rond 90 procent.²¹ In het Verdrag van Maastricht (1993) en het Stabiliteits- en Groeipact hebben de landen van de Europese Unie een maximale schuldquote van 60 procent en een maximaal tekort van 3 procent van het bbp afgesproken. Veel Europese landen leven deze afspraken niet na.²²

Redenen om, zoals voor Caribische landen, lagere kritische grenswaarden voor schuldquotes te laten gelden zijn de structurele handelstekorten, de kwetsbaarheid voor externe schokken²³ en de beperkte toegang tot ontwikkelingshulp en internationale fondsen.²⁴ De regio bevindt zich in een *middle-income trap*: beperkte financiële ruimte vanwege hoge overheidsschulden, lage economische groei, en beperkte toegang tot internationaal kapitaal.²⁵

Heimberger (2022) geeft op basis van een meta-analyse aan dat niet van een uniforme maatstaf voor gezonde overheidsfinanciën kan worden uitgegaan en dat beleid gericht op houdbare overheidsfinanciën maatwerk is. Voorzichtigheid is daarom geboden met algemene grenswaarden voor overheidsschulden. Daarbij is niet alleen het niveau, maar ook de ontwikkeling van de schuldquote van belang, de onderliggende economische fundamenteën, de kwaliteit van de instituties, de financiële reputatie, etc.²⁶

Rente, bbp-groei en houdbare overheidsfinanciën

Voor schuldhoudbaarheid is onder meer de verhouding tussen de rente op de staatsschuld en de bbp-groei van een land van belang, in samenhang met het primaire saldo.²⁷ Het primaire saldo is het saldo van overheidsinkomsten en -uitgaven, exclusief rentelasten.

Er kan worden gesproken van instabiliteit of onhoudbaarheid van de staatsschuld als de schuldquote ongeremd stijgt zonder drastisch overheidsingrijpen. Hiervan is sprake als het rentepercentage dat betaald wordt over de staatsschuld hoger is dan de nominale bbp-groei. In dat geval groeit de schuld harder dan het nominale bbp en stijgt de schuldquote. In die situatie kunnen alleen primaire overschotten voorkomen dat de staats-schuld – en daarmee de schuldquote – overmatig stijgt.²⁸ Dit is in de meeste landen nodig, zo ook in de Cariben.

¹⁹ Lester (2020).

²⁰ Greenidge et al. (2012).

²¹ Heimberger (2022).

²² Europese Commissie (2017) en de Haan en Gootjes (2023).

²³ 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.

²⁴ Caribische landen behoren vanwege hun inkomensniveaus veelal tot de *middle-income countries* wat toegang tot bilaterale en multilaterale steun en fondsen aanzienlijk beperkt.

²⁵ Van Buiren en Gerritsen (2020).

²⁶ Reinhart en Rogoff (2010); Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2008); Heimberger (2022).

²⁷ Romer (2018) en Lian et al. (2020).

²⁸ Romer (2018) en Lian et al. (2020).

Voorbeelden uit de regio

Caribische landen proberen hun schuldproblematiek op te lossen met hervormingen gericht op economische groei, met financieringsoverschotten, door de schuld te herstructureren, en met privatisering.²⁹ Een structurele aanpak is het instellen van wettelijke begrotingsnormen. Enkele Caribische landen hebben zulke wetten, zoals Jamaica, Grenada en de Bahama's.³⁰ In Jamaica en Grenada tonen de staatsschulden in de jaren voor corona een dalende trend. Naast de landen met verankerde begrotingswetten zijn er de landen in de Organisatie van Oost-Caribische Staten met begrotingsnormen die niet wettelijk verankerd zijn.³¹

Behalve de structurele aanpak zijn er andere ingrepen waarmee Caribische landen hun schuldenlast in de loop der jaren hebben teruggedrongen.

- **Herstructurering van de staatsschuld:**³² Herstructurering van de staatsschuld is een veel voorkomende ingreep in de Caribische regio. Een voorbeeld hiervan is de herstructurering van Grenada in 2005. Het land organiseerde een *debt exchange*, waarbij er bestaande schuld werd omgeruild voor obligaties met langere looptijd en lagere rente. In totaal daalde de netto contante waarde van de schuld daardoor met 45 procent. Dergelijke herstructureringen blijken vaak geen structurele oplossing: verschillende landen in de regio hebben deze aanpak toegepast, om enkele jaren later opnieuw te moeten herstructureren. Naast Grenada waren dit bijvoorbeeld Antigua en Barbuda, Belize en Jamaica. Meestal wordt er bij de herstructurering geen schuld kwijtgescholden.
- **Debt-for-nature swap:** Voor de Cariben in het bijzonder is de *debt-for-nature swap* een relevante methode om de schuld terug te dringen.³³ Belize heeft bijvoorbeeld met milieuorganisatie *The Nature Conservancy* een akkoord gesloten waarmee de schuld van Belize geherstructureerd werd en met 10 procent van het bbp afnam.³⁴ In ruil hiervoor investeert Belize in het behoud van de zeeën. *The Nature Conservancy* heeft vergelijkbare programma's in Barbados, Gabon en de Seychellen.³⁵ Ook andere organisaties zijn betrokken bij *debt-for-nature swaps*, zoals de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en de *U.S. International Development Finance Corporation*.³⁶
- **Andere eenmalige ingrepen:** Er zijn andere Caribische voorbeelden van eenmalige ingrepen om de staatsschuld te verlagen. Saint Kitts en Nevis heeft zijn schuld bijvoorbeeld verlaagd via *debt-for-land swaps* en via het *Citizenship By Investment*-programma (CBI).³⁷ Met CBI-programma's geven landen paspoorten uit met mogelijkheden om zonder visa te kunnen reizen, in ruil voor investeringen in het land van uitgifte. CBI is een in de Caribische regio vaker voorkomende inkomstenbron voor overheden. Andere landen die een CBI-programma kennen zijn Grenada en Antigua en Barbuda. De instroom van buitenlandse investeringen als gevolg van hun CBI-programma's hebben bijgedragen aan een sterke economische groei in deze landen. Voor de overheidsfinanciën en het stimuleren van economische groei is dit een succesvol businessmodel gebleken.

Grenada is een voorbeeld van een land dat zijn schuld in korte tijd sterk heeft teruggedrongen. In 2013 had het land volgens IMF-data nog een schuldquote van 105 procent. Deze was in 2019 gedaald tot 59 procent dankzij een combinatie van gunstige economische groei, herstructurering van de overheidsschuld, en begrotingsdiscipline vanwege de *Fiscal Responsibility Act*.³⁸ Grenada heeft deze wet gecombineerd met onafhankelijk toezicht.

²⁹ Lester (2020).

³⁰ Grenade en Wright (2019).

³¹ Lester (2020).

³² Lester (2020).

³³ Zie Guajardo et al. (2023) voor een beschrijving van de werking van *debt-for-nature swaps*.

³⁴ Owen (2022).

³⁵ Winters (2023).

³⁶ Guajardo et al. (2023)

³⁷ Lester (2020).

³⁸ Internationaal Monetair Fonds (2023a).

3. Empirische toetsing

Op basis van feitenanalyse, kwalitatieve analyse en kwantitatieve analyse is getoetst in welke mate de beoogde directe beleidsresultaten (C), maatschappelijke effecten (D) en langetermijngevolgen (E) zijn gerealiseerd en vindt analyse plaats van de factoren die daarbij een rol spelen. De inputs (A) en activiteiten (B) zoals beschreven in de beleidstheorie zijn gerealiseerd en worden in de empirische toetsing niet herhaald.

3.1 Curaçao

Voor een aantal delen van de empirische toetsing voor Curaçao geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor Sint Maarten omdat dit algemene resultaten van de schuldsanering betreft die op beide landen van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de secties over Curaçao en Sint Maarten zijn deze algemene, identieke delen in beide secties opgenomen.

Output

C.1: Transparantie en inzicht in de schuldenproblematiek³⁹

- **Schuldumfang inzichtelijk gemaakt:** Bij aanvang van de schuldsanering is de omvang van de schulden inzichtelijk gemaakt. De ambtelijke subwerkgroep verdeling schuldtitels heeft in zijn eindrapport de schuldumfang van het land de Nederlandse Antillen en van het toenmalige eilandgebied Curaçao in kaart gebracht, alsook de betalingsachterstanden. Op basis van de bestuurlijke afspraken die waren gemaakt berekende deze ambtelijke werkgroep de omvang van het deel van de schuld dat door Nederland gesaneerd zou worden. Mede op basis van dit eindrapport informeerde de staatssecretaris van BZK bij brief van 15 mei 2009 de Tweede Kamer over de te saneren schulden en betalingsachterstanden en de daaraan ten grondslag liggende bestuurlijke afspraken.
- **Aard en oorzaken van de schuldenproblematiek reeds lange tijd bekend:** Voorafgaand aan staatkundige hervormingen en de schuldsanering, bestond reeds inzicht in de achterliggende problematiek van de hoge schulden. De rapporten van de commissie van Lennep (1996) en van de commissie Schuldenproblematiek (2003) maken duidelijk dat er – naast zwak financieel beheer en beleid – sprake was geweest van een reeks van externe schokken die een groot effect hadden op de overheidsfinanciën en mede ten grondslag lagen aan de schuldopbouw. In de jaren tachtig was sprake van een majore daling van het toerisme uit Venezuela als gevolg van de appreciatie van de Antilliaanse gulden en depreciatie van de Venezolaanse bolivar, afname van economische activiteit en werkgelegenheid als gevolg van de tijdelijke sluiting van de olieaffinaderij door het vertrek van de Shell, en een sterke afname van het belang van de internationale financiële dienstverlening als gevolg van de afschaffing van de bronbelasting in de Verenigde Staten. Daarop volgde een aantal externe schokken in de jaren negentig, waaronder orkanen die grote schade aanrichtten op de bovenwindse eilanden, intrekking van diverse handelsprivileges met de Europese Unie, en onzekerheid rondom de verandering van de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK). De commissie Schuldenproblematiek schatte het totale effect van deze schokken in de jaren negentig op 20 tot 25 procent van het bbp, gelijk aan het effect van de coronacrisis in 2020.

Beide commissies benadrukten de gevolgen van de achterblijvende investeringen in sociale en fysieke infrastructuur en van de uitblijvende hervormingen van de arbeidsmarkt en het investeringsklimaat. Aanbevelingen van beide commissies richtten zich op een gunstige wisselwerking tussen economie en overheidsfinanciën onder meer door hervormingen van het terugdringen van protectionistisch beleid en prijsregulering, het bevorderen van marktwerking, het hervormen en dynamiseren van de arbeidsmarkt, en het verbeteren van het investeringsklimaat.

C.2 & C.4: Schuldsanering en herfinanciering⁴⁰

Deze sectie analyseert de gerealiseerde schuldsanering en herfinanciering in drie stappen. Eerst worden de schulden van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao gepresenteerd zoals die er voorafgaand aan de staatkundige hervormingen waren. Daarna worden de kosten van de schuldsanering voor Nederland in kaart

³⁹ C.1: Transparantie en inzicht in de schuldumfang en -problematiek.

⁴⁰ C.2: Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent). C.4: Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent).

gebracht. Als laatste stap wordt de herfinanciering beschreven van de schulden die Curaçao en Sint Maarten behielden bij de start van de nieuwe staatkundige structuur.

Uit de analyse is een aantal conclusies te trekken. Ten eerste dat de schulden verder zijn gestegen nadat ze in 2005 in kaart zijn gebracht. Ten tweede dat Nederland de begrote bedragen aan schuldsanering lijkt te hebben uitgegeven, maar dat dit op basis van de beschikbare cijfers niet met zekerheid kan worden vastgesteld. De gepubliceerde bedragen over de schuldsanering worden maar beperkt uitgesplitst en toegelicht. Hierdoor zijn de verschillen tussen voorziene en gerealiseerde bedragen moeilijk te duiden. Tot slot vallen de rentelasten waarmee Curaçao begon binnen het van tevoren vastgestelde maximum, maar zijn de schulden waarmee Curaçao in 2010 startte, hoger dan eerder was berekend. Als gevolg van de herfinanciering van de restschuld door Nederland hadden Curaçao en Sint Maarten namelijk een rentevoordeel, dat Nederland heeft gecompenseerd via de hoogte van de startschuld.

Tabel 6 De schulden van het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao (mln. ANG).

	2005	2006	2007	2008	2009
Schuld land Nederlandse Antillen	2.233,5	2.323,7	2.460,9	2.668,2	2.404,7
Schuld eilandgebied Curaçao					
• Totaal	2.123,1	2.243,8	2.452,6	2.506,6	2.235,3
• Exclusief schuld aan land Nederlandse Antillen	1.822,6	1.937,9	2.140,4	2.205,4	1.948,9
Totale schuld land Nederlandse Antillen en eilandgebieden	4.145,0	4.369,9	4.698,6	4.998,1	4.434,9

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de jaarverslagen van de Bank van de Nederlandse Antillen/Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten over 2008, 2009 en 2010.

- **Schuld in 2008 ANG 4,9 miljard:** Eind 2008, aan de vooravond van de transitiefase, bedroegen de schulden van het land en het eilandgebied Curaçao samen ANG 4,9 miljard.
- **Toename tussen 2005 en 2008:** Tussen eind 2005 en eind 2008 steeg de schuld van zowel eilandgebied Curaçao als van het land de Nederlandse Antillen. De schuld van het land de Nederlandse Antillen nam toe van ANG 2,2 tot ANG 2,7 miljard. De schuld van het eilandgebied Curaçao, met inbegrip van de schuld aan de centrale overheid, nam toe van ANG 2,1 tot ANG 2,5 miljard.
- **Daling van de schulden in 2009:** In 2009 namen de schulden van het land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao af. In dit jaar ging de transitiefase van de schuldsanering van start. Van januari tot september 2009 had Nederland ANG 417 miljoen aan aflossingen en ANG 140 miljoen aan rente betaald.⁴¹ In februari 2010 waren deze betaalde bedragen opgelopen tot ANG 733 miljoen aan aflossingen en ANG 229 miljoen aan rente.⁴² Het land de Nederlandse Antillen maakte in 2009 geen gebruik van de lopende inschrijving en verwachtte dat ook niet meer te doen.⁴³ Curaçao heeft begin 2009 nog wel leningen uitgeschreven.
- **Twee fases:** De schuldsanering bestond uit twee fases. De eerste begon op 1 januari 2009 (voor het land) en 1 april 2009 (voor het eilandgebied Curaçao). Tijdens de eerste fase, de transitiefase, betaalde Nederland 100 procent van de aflossingen van het land en 70 procent van de rentelasten. De aflossingen tijdens de transitiefase kwamen in mindering op het bedrag dat Nederland zou saneren.⁴⁴ Met de nieuwe staatkundige verhoudingen eindigde de eerste fase en ging de tweede in. Tijdens de tweede fase nam Nederland alle resterende schulden over. Het niet gesaneerde deel daarvan werd geherfinancierd met nieuwe schulden aan Nederland.

Tabel 7 Kosten van de schuldsanering.

	Inclusief rente			Totaal	Exclusief rente Totaal
	2009-2010	2011-2022	2023-2030		
Rijksfinancien.nl, realisaties, gecorrigeerd voor nieuwe lopende inschrijvingen	€ 1.975 mln.	€ 1.732 mln.	N.v.t.*	N.v.t.*	Onbekend
Brief van het ministerie van Financiën d.d. 15 juli 2011	€ 46 mln.	€ 1.699 mln.	€ 192 mln.	€ 1.937 mln.	€ 1.621 mln.

*Er zijn tot 2022 realisaties. Vanaf 2023 zijn er bedragen begroot op Rijksfinancien.nl, maar deze bedragen lopen niet langer door dan 2028. Van 2024 tot 2028 zijn de begrote bedragen op Rijksfinancien.nl hetzelfde als die in de brief van 15 juli 2011, namelijk € 29 miljoen per jaar.
Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Rijksfinancien.nl en een brief van het ministerie van Financiën op 15 juli 2011.

- **Kosten per tijdvak:** Bovenstaande tabel toont de kosten van de schuldsanering per tijdvak volgens twee verschillende bronnen. Van de eerste rij, die gebaseerd is op Rijksfinancien.nl, is niet duidelijk

⁴¹ Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (juni-september 2009): <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=d438c921-0bf9-4fe9-a0eb-58c3211b596a&title=Schuldsanering%20en%20opende%20inschrijving%20%0A%0A.pdf>.

⁴² Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (oktober 2009-februari 2010) van 6 april 2010: <https://open.overheid.nl/De-tails/ronl-archieef-67ec3966-1ca9-4412-8d66-bfcb7fb17be0/1>.

⁴³ Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (januari-mei 2009): https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20090629/bijlage_1_schuldsanering_en/document3/f=vi6canw4adyl.pdf.

⁴⁴ Staatsblad 2010, 354.

of die betrekking heeft op alleen gesaneerde of ook op geherfinancierde schuld. De tweede rij, op basis van de brief van 15 juli 2011, heeft betrekking op de sanering. De totale kosten zijn gelijk aan de som van de bedragen in de verschillende tijdvakken. De rechter kolom vermeldt de totale kosten over de tijd exclusief rentelasten op de overgenomen schuld.

- **Begrotingscijfers beperkt gespecificeerd:** Het is niet duidelijk hoe de cijfers in de tabel in verhouding staan tot de voor de schuldsanering voorziene € 1,476 miljard:
 - De geraadpleegde bronnen vermelden niet expliciet of de bedragen enkel worden gealloceerd aan de gesaneerde schuld of ook aan de schuld die geherfinancierd en niet gesaneerd werd.⁴⁵
 - De bronnen vermelden niet of de uitgaven ook betrekking hebben op de betalingsachterstanden.
 - De brief van 15 juli 2011 maakt een onderscheid tussen uitgaven inclusief rente enerzijds en aflossingen exclusief rente anderzijds. De cijfers op Rijksfinancien.nl maken dit onderscheid niet.

Op basis van deze cijfers kan niet met zekerheid worden vastgesteld of de voorziene bedragen voor de schuldsanering en voor de herfinanciering exact gerealiseerd zijn, of dat deze hoger of lager zijn uitgevallen. Toch lijkt Nederland op basis van deze cijfers de voorziene bedragen aan schuldsanering te hebben gerealiseerd, omdat deze bedragen hoger zijn dan de eerder voorziene € 1,476 miljard.

- **Kosten schuldsanering tot 2010 hoger:** Er zijn in 2009 en 2010 € 2 miljard aan kosten gemaakt voor de schuldsanering, waar de brief van 15 juli 2011 spreekt van € 46 miljoen (zie tabel 7). Om de hierboven genoemde redenen is echter niet duidelijk hoe deze twee afwijkende bedragen zich tot elkaar verhouden.
- **Begroting vanaf 2011 gerealiseerd:** De gerealiseerde bedragen van 2011 tot en met 2022 zijn afgerond gelijk aan de cijfers in dezelfde periode volgens de prognoses in de brief uit 2011 (€ 1,7 miljard).

Tabel 8 Door Nederland geherfinancierde, niet-gesaneerde leningen, en nieuwe schulden van de landen.

	Curaçao	Sint Maarten	Nederlandse Antillen	Nederland
Schulden 9 oktober 2010	1.112.187.257	-	1.649.788.552	-
Schulden 21 oktober 2010	1.667.391.000	302.071.000	-	2.761.975.809
Schulden voorzien in Rijksbesluit overname geldleningen (nota van toelichting)	1.200.000.000	n.v.t.	160.000.000	n.v.t.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Jaarrekening 2010 van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en Staatsblad 2010/354.

- **Herfinanciering:** De cijfers in de tabel hebben betrekking op de herfinanciering van de niet-gesaneerde schuld. De eerste regel laat de leningen zien die het land de Nederlandse Antillen en eilandgebied Curaçao op 9 oktober 2010 nog hadden. De volgende regel laat de omvang per eind oktober 2010 zien van de nieuwe schulden zoals die door de landen uitgegeven waren en van de oude schuld die door Nederland overgenomen was. De laatste regel bevat de maximale schulden die Curaçao en Sint Maarten volgens eerdere berekeningen conform de rentelastnorm mochten hebben. Curaçao en Sint Maarten begonnen met een hogere nominale schuld dan de eerder voorziene schuld (zie de verdere toelichting).
- **Rentelasten na sanering binnen rentelastnorm:** De toelichting van het Rijksbesluit overname geldleningen stelt dat de rentelastnorm voor Curaçao ANG 78,2 miljoen bedraagt en de maximale schuld circa ANG 1.200 miljoen. De rentelasten van het land Curaçao bedroegen in 2011 ANG 49,8 miljoen. Hoewel dit de rentelasten van het land en niet van de gehele collectieve sector zijn, kan men aannemen dat Curaçao binnen de eerder vastgestelde rentelastnorm van ANG 78,2 miljoen bleef.
- **Hogere schuld bij aanvang nieuwe staatkundige structuur vanwege lagere rente:** Curaçao begon als land in 2010 met een schuld van ANG 1,67 miljard.⁴⁶ Dat is meer dan de schuld van ANG 1,2 miljard die de toelichting van het Rijksbesluit bij de rentelast van ANG 78,2 miljoen voorzag. Dat heeft te maken met de verschillen tussen de rentevoeten op de oude en de nieuwe schulden. De schuld van ANG 1.200 miljoen bij een rentelastnorm van ANG 78,2 miljoen impliceert namelijk een gemiddelde rente van 6,5 procent. De obligatieleningen die Curaçao in oktober 2010 uitgif hadden echter een couponrente van maximaal 3,125 procent. Nederland nam schuld over met relatief hoge couponrentes, terwijl de landen schulden kregen bij Nederland met relatief lage couponrentes. Dit rentenadeel voor Nederland werd doorberekend aan

⁴⁵ Bij de verantwoordingscijfers op Rijksfinancien.nl lijken ook geherfinancierde bedragen opgenomen te zijn. Bijlage 4 bij de Najaarsnota 2010 vermeldt: 'Nederland heeft zich verplicht om bij voorrang op deze nieuwe schuldtitels in te schrijven (lopende inschrijving). Het grootste deel van de veiling is aan Nederland toegewezen. Deze lopende inschrijving is verantwoord op het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (783 miljoen euro).'

⁴⁶ Samen met Sint Maarten had Curaçao € 783 miljoen bij Nederland geleend (Najaarsnota van 2010 van het Nederlandse Ministerie van Financiën).

Curaçao en Sint Maarten: de landen startten met een hogere staatsschuld waarvan het verschil met de eerder voorziene schuld even veel waard was als het rentenadeel voor Nederland.⁴⁷ De jaarrekening van het land Curaçao over 2011 vermeldt daarnaast dat de contante waarde van uitgegeven schulden gelijk is 'aan de schulden tot aan de rentelastnorm per 2005, vermeerderd met eventuele schuldaanwas sindsdien die niet in aanmerking kwam voor schuldovername.'

- **Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen mogelijk effectiever dan *bullet*-leningen:** De door Nederland geherfinancierde (niet-gesaneerde) schulden van Curaçao hebben de vorm van *bullet*-leningen. Dat zijn leningen die aan het einde van de looptijd in één keer worden afgelost. Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen kunnen effectiever zijn in het beheersen van de schuldontwikkeling van landen. Bij *bullet*-leningen bestaat er een groter risico dat het land in kwestie niet in staat blijkt de lening in één keer af te lossen, waardoor herfinanciering nodig is. Tussentijdse aflossingsverplichtingen kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline.

C.3: Sanering betalingsachterstanden⁴⁸

In deze sectie volgt eerst een tabel over de totale Nederlandse uitgaven om betalingsachterstanden te saneren. Deze hebben betrekking zowel op het toenmalige land de Nederlandse Antillen als op de vijf eilandgebieden die er onderdeel van waren. De tweede tabel vergelijkt het maximaal te saneren bedrag van voormalig eilandgebied Curaçao met het daadwerkelijk gesaneerde bedrag.

De betalingsachterstanden zijn gedeeltelijk gesaneerd. Er is 60 procent besteed van het bedrag dat voor zowel het land de Nederlandse Antillen als de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten gezamenlijk was uitgetrokken. Van het maximale bedrag dat van eilandgebied Curaçao gesaneerd zou worden, is 25 procent gesaneerd.

Tabel 9 Reserveringen voor en bestedingen aan de sanering van betalingsachterstanden (geaggregeerd).

Reserve sanering achterstanden	Beginstand	Besteding 2009	Kredietfaciliteit	Besteding 2010	Besteding 2011	Eindstand
Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten, t/m 2005 (€)	203.000.000	34.280.443	20.000.000	78.014.013	10.222.323	60.483.221
BES-eilanden, t/m 2005 (€)	33.000.000	7.279.321	-	19.136.664	1.208.404	5.375.611
BES-eilanden, 2006-2007 (€)	20.000.000	220.984	-	10.531.710	5.729.025	3.518.281

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van archief.rijksbegroting.nl⁴⁹

- **Reservering Nederland voor betalingsachterstanden landen gedeeltelijk besteed:** Nederland zegde toe tot ANG 483,6 miljoen aan betalingsachterstanden van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao en Sint Maarten te zullen saneren. Hiervoor reserveerde Nederland in 2008 € 203 miljoen die werd geparkeerd op een rekening bij de Centrale Bank van de Nederlandse Antillen. Hiervan is € 122,5 miljoen besteed en € 20 miljoen gebruikt voor een kredietfaciliteit. Ongeveer 60 procent van het gereserveerde geld is dus daadwerkelijk besteed. In 2013 werd het resterende, niet-bestede deel teruggestort aan Nederland.⁵⁰
- **Reserves BES voor groter deel besteed:** Voor de BES-eilanden zegde Nederland toe om tot ANG 125,9 miljoen te saneren. Hiervoor reserveerde Nederland in totaal € 53 miljoen. Hiervan werden de betalingsachterstanden over 2006 en 2007 gesaneerd met een kredietfaciliteit van € 20 miljoen.⁵¹ Nederland heeft € 44,1 van de € 53 miljoen besteed (83 procent).

Tabel 10 Reserveringen voor en bestedingen aan de sanering van betalingsachterstanden (Curaçao).

Betalingsachterstanden	Bedrag
Afgesproken maximum	ANG 148,9 miljoen
Gesaneerd	ANG 37,4 miljoen

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Kamerstukken (31 568, nr. 37 en 33 240 IV, nr. 5).

- **Minder gesaneerd:** Er zijn minder betalingsachterstanden gesaneerd dan begroot. In 2009 schreef de staatssecretaris van BZK dat er van eilandgebied Curaçao tot ANG 149 miljoen aan betalingsachterstanden gesaneerd zou worden. Tot het sluiten van het loket zijn er zeven verzoeken tot sanering gehonoreerd. Uiteindelijk heeft Nederland ANG 37,4 miljoen aan betalingsachterstanden gesaneerd. De grootste gesaneerde betalingsachterstand was die aan het APNA (ANG 21,5 miljoen). Het is niet bekend hoe groot de definitieve betalingsachterstanden zijn gebleken. Wel is bekend dat niet alle

⁴⁷ In de woorden van de kamerbrief van 15 mei 2009: 'Omdat Nederland door de hoge couponrentes relatief duurder uit is, zal de vordering van Nederland op Curaçao en St. Maarten groter zijn dan het nominale bedrag van de extra over te nemen schuld. De vordering van NL kan worden bepaald door de schuldendiensten die NL extra overneemt contant te maken, met als discontovoet de bijbehorende Nederlandse rente.'

⁴⁸ C.3: Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen.

⁴⁹ Samen met Sint Maarten had Curaçao € 783 miljoen bij Nederland geleend.

Zie https://archief.rijksbegroting.nl/2012/verantwoording/jaarverslag,kst181259_11.html.

⁵⁰ https://archief.rijksbegroting.nl/2013/verantwoording/jaarverslag,kst195505_11.html.

⁵¹ Kamerstuk 32 222 IV, nr. 2.

verzoeken van de landen tot sanering gehonoreerd zijn.⁵² De post crediteuren per 10 oktober 2010 bedroeg volgens de jaarrekening van Curaçao over 2010 ANG 163,4 miljoen, maar onduidelijk is hoe deze post zich verhoudt tot de te saneren betalingsachterstanden met als peildatum 31 december 2005.

Outcome

D.1 & D.2: Gezonde financiële startpositie⁵³

Deze sectie beschrijft de staatsschuld waarmee Curaçao na de staatkundige veranderingen begon. Door de schuldsanering had Curaçao een verlaagde startschuldquote. Toch zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de financiële startpositie van Curaçao. Ten eerste was de schuldquote hoger dan eerder beoogd, gedeeltelijk om te compenseren voor het rentenadeel dat Nederland had als gevolg van de herfinanciering van de niet-gesaneerde schuld. Ten tweede was de solvabiliteit van de Curaçaose overheid lager dan die van bijvoorbeeld de Nederlandse staat. Tot slot waren hervormingen die nodig werden geacht voor een gezonde startpositie, niet gerealiseerd.

Tabel 11 Staatsschuld en rentelasten van Curaçao in 2010 en 2011.

	2010*	2011
Staatsschuld	ANG 2.156,5 mln.	ANG 2.161,3 mln.
Schuldquote (% van bbp)	40,8	41,2
Rentelasten (land)	<i>Land bestaat pas sinds 10-10-10</i>	ANG 49,8 mln.

*De schuldsanering vond plaats in het jaar 2010.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Cft-documenten.

- **Verlaagde startschuldquote in 2010 en 2011:** Het saneren van een gedeelte van de Curaçaose staatsschuld had een verlagend effect op de schuldquote. Deze was in 2010, na de schuldsanering, 40,8 procent. In 2011 was deze licht gegroeid tot 41,2 procent. Deze schuldquotes corresponderen met een staatsschuld van respectievelijk ANG 2.156,5 miljoen in 2010 en ANG 2.161,3 miljoen in 2011. De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde minus het eigen vermogen, conform de definitie van het IMF. Door alleen leningen mee te rekenen rapporteerde het Cft in 2012 dat de staatsschuld ANG 1.672,9 miljoen bedroeg.⁵⁴ Op dat moment was de schatting dat de schuldquote gelijk was aan 33 procent van het bbp.
- **Rentelasten gezond, startschuldquote hoger dan beoogd:** Curaçao had in 2011 rentelasten van ANG 49,8 miljoen. Hoewel dit de rentelasten van het land en niet van de gehele collectieve sector zijn, is aannemelijk dat Curaçao binnen de eerder vastgestelde rentelastnorm van ANG 78,2 miljoen bleef. De schuldquote was echter hoger dan voorzien. De reden hiervoor was dat Nederland gecompenseerd werd voor het rentenadeel dat Nederland door de herfinanciering had. De (verhoogde) schuldquote waarmee Curaçao startte als autonoom land binnen het Koninkrijk was met 40,8 procent hoger dan de 30 procent die de ambtelijke werkgroep verdeling schuldtitels als een gezonde uitgangspositie zag voor economieën met een dergelijke schaal, maar viel binnen de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Ook lag de startschuldquote van Curaçao lager dan het schuldanker van 55 procent dat het IMF later (2022) adviseerde voor Curaçao en daarmee ook onder de drempelwaarde van 70 procent.
- **Lagere solvabiliteit dan bijvoorbeeld Nederland:** Blijkens de jaarrekening had Curaçao eind 2010 een solvabiliteit van 25 procent (eigen vermogen als percentage van de activa). Het eigen vermogen van Nederland was in 2010 46 procent.⁵⁵ Opgemerkt wordt dat balanswaarden van landen lastig te duiden en vergelijken zijn door de (verschillende) wijze van waarderen. Desalniettemin kunnen (ontwikkelingen in) financiële indicatoren als solvabiliteit, in samenhang met andere indicatoren als schuldquotes, een indruk geven van de financiële toestand waarin een land verkeert.
- **Andere essentiële condities voor een gezonde startpositie niet afdoende ingevuld:** Het SEI van Curaçao was erop gericht de economie te hervormen, te revitaliseren en evenwichtig te doen ontwikkelen. In de evaluatie in 2015 werd geconcludeerd dat de hoofddoelstellingen van het SEI op macroniveau niet zijn bereikt.⁵⁶ Dat werd deels toegeschreven aan het onrealistisch hoge ambitieniveau. Op

⁵² Kamerstuk 33 240 IV, nr. 5).

⁵³ D.1: Gezonde financiële startpositie voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 2010 als autonome landen in het Koninkrijk. D.2: Verlaging schuldquote van Curaçao en Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie.

⁵⁴ Halfjaarrapportage Cft voor Curaçao en Sint Maarten, januari 2012-juli 2012.

⁵⁵ CBS, dataset 82790NED.

⁵⁶ Deze hoofddoelstellingen betroffen het realiseren van duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao door: 1. herstructureren systemen sociale zekerheid; 2. armoedebestrijding en verbetering van het jeugdbeleid, migrantenbeleid en de gezondheidszorg; 3. reduceren van de overheidsschuld en een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen faciliteert; 4. herstructurering van de economie en het stimuleren van economische groei tot een niveau van 4 procent per jaar, het reduceren van de

voorhand waren de voorgenomen investeringen en maatregelen te gering om de beoogde maatschappelijke effecten op macroniveau te bereiken. Door deskundigen en betrokkenen is voorts aangegeven dat de schuldsanering weliswaar een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het creëren van een gezonde financiële startpositie voor Curaçao, maar dat deze niet (volledig) is bereikt omdat de daarvoor benodigde maatregelen gericht op beheersen van de kosten van de gezondheidszorg en van de sociale zekerheid, alsook de benodigde economische hervormingen, toen niet zijn genomen c.q. geïmplementeerd. Aangegeven is dat daardoor in latere stadia hardere, zwaardere ingrepen nodig waren en nog steeds zijn, zoals ten aanzien van het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en het beheersen van zorgkosten.

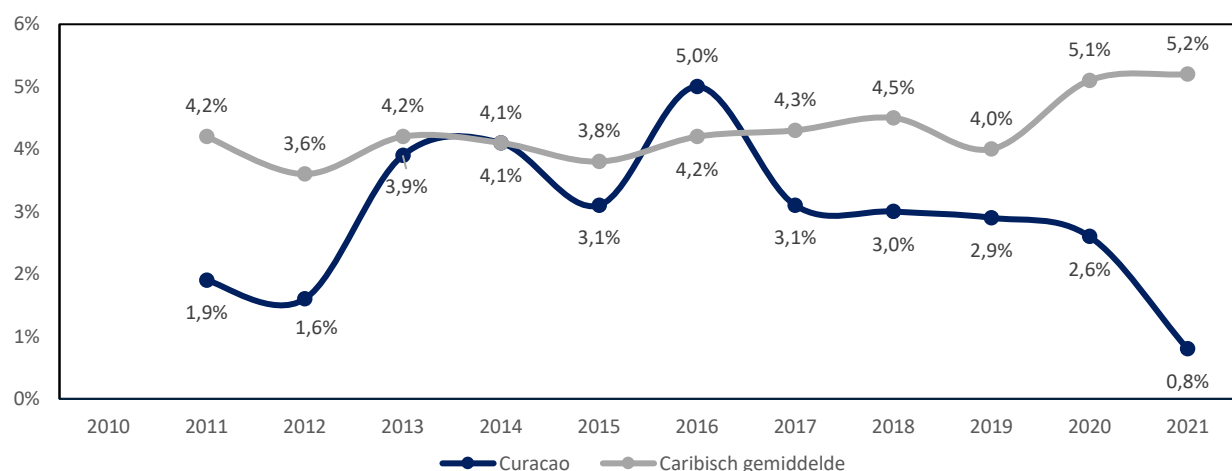
Een tweede randvoorwaarde betreft de verbetering van het financieel beheer. Reeds in de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat de verbeteringen in het financieel beheer 'op de kortst mogelijke termijn' zouden worden geïmplementeerd. Van deze beoogde verbeteringen is sinds de staatkundige hervormingen weinig gerealiseerd.⁵⁷ Met de landspakketten worden hernieuwde inspanningen gedaan om het financieel beheer te verbeteren.

D.3: Noodzakelijke investeringen⁵⁸

Deze sectie analyseert de beoogde outcome om voldoende middelen te hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs. Hiervoor wordt eerst gekeken naar de totale investeringen van het land Curaçao vergeleken met andere Caribische landen. Daarna worden de uitgaven aan elk van de vier genoemde beleidsterreinen geanalyseerd.

Curaçao kent lagere overheidsinvesteringen dan andere Caribische landen. De overheidsuitgaven laten evenmin zien dat de overheid kon investeren in de eerdergenoemde beleidsterreinen. De begrote uitgaven van de ministeries op het gebied van economische ontwikkeling, armoede en onderwijs daalden van 2011 tot 2022. De uitgaven op het terrein van veiligheid (ministerie van Justitie) stegen in deze periode wel, maar gecorrigeerd voor inflatie en de bevolkingsgroei is er van een stijging geen sprake meer.

Figuur 4 De geaggregeerde overheidsinvesteringen als percentage van het bbp van Curaçao over de jaren heen, vergeleken met het Caribisch gemiddelde.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van data van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS).

- **Voldoende middelen na schuldsanering:** Het saneren van een gedeelte van de Curaçaose staatsschuld had onder meer tot doel ruimte vrij te maken voor investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs.⁵⁹ Bovenstaande figuur geeft een beeld van de publieke investeringen in de jaren volgend op de schuldsanering. De figuur laat zien hoe de investeringen van de Curaçaose overheid (uitgedrukt als percentage van het bbp) zich verhielden tot de gemiddelde overheidsinvesteringen in het Caribisch gebied.

werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar; en verbetering van de arbeidsmarkt door betere aansluiting van het beroepsonderwijs op arbeidsmarkt, de uitbouw van arbeidsgericht onderwijs, hoger onderwijs en bevordering mobiliteit.

⁵⁷ Zie rapport 'Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht'.

⁵⁸ D.3: Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs.

⁵⁹ Uit de beleidstheorie blijkt dat werd gesproken over investeringen, waar het zowel investeringen als consumptieve uitgaven op deze terreinen betreft.

- **Relatief lage geaggregeerde overheidsinvesteringen ten opzichte van regio:** Over vrijwel de gehele periode liggen de geaggregeerde overheidsinvesteringen van Curaçao (als percentage van het bbp) ruim onder het Caribisch gemiddelde. Enkel in 2014 en 2016 lag het niveau van de Curaçaose overheidsinvesteringen op of boven het niveau van het Caribisch gemiddelde. Meer dan een derde van de overheidsinvesteringen van 2011 tot 2021 betroffen investeringen in het nieuwe ziekenhuis op Curaçao.⁶⁰

Tabel 12 De begrote uitgaven per beleidsterrein van de Curaçaose overheid (in mln. ANG).

	2011	2015*	2022
<i>Ministeries relevant voor economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs</i>			
Ministerie van Economische Ontwikkeling	57,4 (3,4%)	50,3 (2,9%)	43,6 (2,5%)
Ministerie van Justitie	215,8 (12,8%)	231,2 (13,5%)	225,9 (13,2%)
Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport	346,4 (20,8%)	360,5 (21,0%)	331,7 (19,4%)
Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	356,6 (21,4%)	160,0 (9,3%)	154,3 (9,0%)
<i>Overige ministeries/organen</i>			
Staatsorganen en overige algemene organen	48,4 (2,9%)	52,0 (3,0%)	62,0 (3,6%)
Ministerie van Algemene Zaken	37,9 (2,3%)	53,8 (3,1%)	57,8 (3,4%)
Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening	202,1 (12,1%)	184,3 (10,8%)	167,2 (9,8%)
Ministerie van Financiën	211,3 (12,7%)	195,1 (11,4%)	231,8 (13,5%)
Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur	57,5 (3,5%)	340,8 (19,9%)	352,0 (20,6%)
Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning	133,6 (8,0%)	86,4 (5,0%)	86,3 (5,0%)
Totaal	1667,1	1714,4	1712,5

*Als middelste jaar is voor 2015 gekozen in plaats van 2016 of 2017. De begrotingen van 2016 en 2017 hebben namelijk betrekking op de gehele collectieve sector en vertonen daarmee hogere bedragen die niet vergelijkbaar zijn met de begrotingen van andere jaren.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de vastgestelde begroting Curaçao (2011, 2015, 2022).

- **Stijgende overheidsuitgaven in de beginjaren:** De begrote overheidsuitgaven zijn tussen 2011 en 2015 toegenomen met ANG 47,3 miljoen (2,8 procent).
- **Dalende overheidsuitgaven in de eindjaren:** Van 2015 tot 2022 daalden de begrote overheidsuitgaven daalden met ANG 1,9 miljoen (0,1 procent). Vergeleken met 2011 was er een stijging van 2,7 procent. Tegelijkertijd steeg het prijspeil in de periode van 2011 tot 2022 met 22,5 procent. De bevolking kromp echter met 0,6 procent. Gezamenlijk stegen de prijzen en de bevolking dus met 21,9 procent.
- **Bezuinigingen op het Ministerie van Onderwijs en het Ministerie van Economische Ontwikkeling:** Haaks op het doel om meer bestedingsruimte te creëren voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling en onderwijs, werd er op de begrotingen voor deze beleidsterreinen bezuinigd. Tussen 2011 en 2022 daalden de begrote uitgaven aan onderwijs, cultuur, wetenschap en sport met ANG 14,7 miljoen (4 procent) en aan economische ontwikkeling met ANG 13,8 miljoen (24 procent). De totale begrote overheidsuitgaven stegen in die periode met ANG 45 miljoen.
- **Daling voor het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn:** Verder is de daling op sociale ontwikkeling, arbeid en welzijn groot. Tussen 2011 en 2022 daalde de begroting voor dit beleidsterrein van ANG 356,6 miljoen naar ANG 154,3 miljoen. Dat komt neer op een daling van ANG 202,3 miljoen, ofwel 57 procent. Mogelijk is hier sprake van een verschuiving naar het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur op het gebied van sociale zekerheid. Tussen 2011 en 2022 steeg de begroting van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur van ANG 57,5 miljoen in 2011 naar ANG 352,0 miljoen in 2022 (met 512 procent).
- **Verhoogde uitgaven voor het Ministerie van Justitie:** In de begroting voor het Ministerie van Justitie vond een stijging plaats. De stijging bedroeg ANG 10,1 miljoen (5 procent). Deze stijging is kleiner dan de gecombineerde stijging van het prijspeil en de bevolking.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de schuldsanering geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de Rft omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën⁶¹

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Curaçao. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente de groei van het bbp.

⁶⁰ Economic Bulletin Maart 2022 (CBCS), Feature Article.

⁶¹ E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

Na tekorten op de gewone dienst in 2011 en 2012, realiseerde Curaçao overschotten van 2013 tot en met 2016. Vanaf 2017 realiseerde het land echter vijf jaar achter elkaar een tekort. In 2022 realiseerde Curaçao weer een overschot op de gewone dienst.

De schuldquote van Curaçao is na de schuldsanering opgelopen: van 41 procent in 2011 tot 58 procent in 2019. De schuldquote kwam daarmee boven het schuldanker dat het IMF voor Curaçao noemt en boven de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek als houdbaar kwalificeert. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 77 procent, boven de door het IMF berekende kritische grenswaarde. Deze stijging komt door meerdere jaren met hoge primaire tekorten. Daarnaast was de rente op de staatsschuld tussen 2011 en 2022 gemiddeld hoger dan de economische groei, waardoor de schuld sneller groeide dan het bbp.

Tabel 13 Een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst over de jaren heen, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	1576,7	1670,4	1702,4	1636,7	1733,1	1718,0	1634,7	1652,4	1624,9	1428,5	1502,0	1552,7
Lasten	1743,0	1743,5	1581,5	1594,3	1720,7	1702,1	1751,5	1710,9	1669,2	2147,4	1864,7	1529,2
Saldo	-166,3	-73,1	120,9	42,4	12,4	15,9	-116,8	-58,5	-44,3	-718,9	-362,7	23,5
Saldo (% van bbp)	-3,2	-1,4	2,2	0,8	0,2	0,3	-2,2	-1,1	-0,8	-16,1	-7,5	0,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Ministerie van Financiën Curaçao (2011-2022).

- **Eerst stijgende, dan dalende baten uit gewone dienst:** De bovenstaande tabel geeft de gerealiseerde gewone dienst weer van Curaçao voor de jaren 2011 tot 2022. Tot 2015 vond er een stijging plaats in de gerealiseerde baten waarmee er in die periode meer financiële ruimte ontstond voor publieke uitgaven en investeringen. Vanaf 2016 kennen de gerealiseerde baten een dalend verloop; in 2020 versterkt door de coronacrisis. Hierna volgt gedeeltelijk herstel. Het verloop van de gerealiseerde gewone dienst correleert positief met de ontwikkeling van de publieke investeringen.
- **Het saldo op de gewone dienst varieert:** Na tekorten 2011 en 2012, is sprake van overschotten tot en met 2016. Vanaf 2017 is sprake van tekorten die samenvallen met de zich verslechterende situatie in Venezuela. Tijdens de coronajaren van 2020 en 2021 verergert de financiële situatie.
- **In de beginjaren hogere inkomsten om de lasten te dekken:** Van 2011 tot 2013 stijgen de baten waardoor het saldo verbetert. Bovendien zijn de lasten in 2013 aanzienlijk lager dan in de twee jaar daarvoor zodat er een positief saldo op de gewone dienst resulteerde. Vanaf 2015 nemen de lasten toe, maar zijn die maximaal even hoog als in 2011, met uitzondering van 2020 toen de coronacrisis de overheidsuitgaven opstuwden.

Tabel 14 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Curaçao.

Variabele	Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '11-'22
Staatsschuld	% bbp	40,8%	41,2%	38,5%	39,5%	42,2%	48,8%	52,5%	56,5%	56,4%	57,8%	88,3%	91,6%	77,2%	57,5%
	Mln. ANG	2156,5	2161,3	2081,1	2149,3	2305,6	2653,1	2829,8	3041,5	3050,1	3102,8	3951,9	4428,8	4251,0	3000,5
Rentelasten	% schuld	-	2,3%	2,4%	2,5%	2,7%	2,6%	2,2%	2,1%	2,3%	2,2%	1,7%	1,5%	1,4%	2,2%
	Mln. ANG	-	49,8	49,0	52,9	62,5	68,8	62,4	63,1	70,0	67,5	69,0	68,1	61,2	62,0
Bbp-groei, nominaal	% groei	2,7%	-0,7%	3,1%	0,7%	0,3%	-0,3%	-1,0%	0,0%	0,3%	-0,7%	-16,7%	8,0%	13,9%	0,3%
Primair saldo	% bbp	-	-2,2%	-0,4%	3,2%	1,9%	1,5%	1,5%	-1,0%	0,2%	0,4%	-14,5%	-6,1%	1,5%	-1,2%
	Mln. ANG	-	-116,5	-24,1	173,8	104,9	81,2	78,3	-53,7	11,5	23,2	-649,9	-294,6	84,7	-48,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp), Cft-data en -adviezen (rentelasten, staatsschuld, primair saldo).

- **Schuldquote opgelopen tot 77,2 procent:** De schuldsanering verlaagde de schuldquote tot 40,8 procent in 2010. Na een (vrijwel) constante stijging bereikte de schuldquote in 2021 zijn hoogste niveau van 91,6 procent. De staatsschuld is gedefinieerd als de activa van de overheidsbalans exclusief eigen vermogen, conform de methode van het IMF.
- **Hogere schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten:** Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten van Curaçao. Tijdens de coronacrisis was er echter sprake van een sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit komt doordat de liquiditeitssteun die Nederland verschaftte tijdens de coronacrisis renteloos was.
- **Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd:** Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, waardoor verschillende betrokkenen daarover verschillende beelden kunnen hebben. In de praktijk wordt vaak verwezen naar de kritische grenswaarde voor de schuldquote van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio heeft genoemd. Daarnaast hanteert het IMF voor Curaçao een schuldanker van 55 procent met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek kwalificeerde in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent als houdbaar.

- **Gemiddeld genomen ligt de rente hoger dan de bbp-groei, primair saldo gemiddeld negatief:** De rente is over de afgelopen twaalf jaar structureel hoger geweest dan de nominale bbp-groei in Curaçao. Onder die omstandigheden moet er een primair overschot zijn – de overheidssaldo exclusief rentelasten – om een stijgende schuldquote te voorkomen. Dat was voor Curaçao gemiddeld niet het geval. Wanneer dit een structurele situatie is valt er te spreken van een verhoogd risico op oncontroleerbare overheidsfinanciën.⁶² De nominale schuld nam toe doordat Curaçao van 2013 tot en met 2017 en van 2019 tot en met 2021 geld leende, via de lopende inschrijving en door de liquiditeitsleningen van Nederland tijdens de coronacrisis. Daarnaast dreven de jaren met negatieve bbp-groei de schuldquote verder op. Toen de economie na corona heropende had de positieve bbp-groei een verlagend effect op de schuldquote, die afnam tot 77,2 procent in 2022.
- **Schuld houdbaar volgens het IMF:** Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Curaçao van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Curaçao als houdbaar, echter onder de voorwaarden dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primair overschot van 1,5 procent op middellange termijn; (ii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen behouden blijft; (iii) de begroting van 2023 gerealiseerd wordt; en (iv) het economisch herstel aanhoudt.

Debt sustainability analysis IMF Curaçao⁶³

Op basis van de korte, middellange en lang termijn schattingen van het IMF loopt Curaçao een gematigd risico op staatsschuldenproblematiek. Het vooruitzicht is dat het schuldtraject in de toekomst dalen zal laten zien en dat de bruto financieringsbehoeften zich zullen herstellen naar beheersbare niveaus. Op de middellange termijn wordt verwacht dat de staatsschuld zal afnemen. Hoewel op korte termijn een stijging van de schuldquote wordt verwacht, wordt voorspeld dat deze zal afnemen tot 65,3 procent in 2028.

In 2022 vertoonde de staatsschuld van Curaçao een aanzienlijke daling, aangedreven door een krachtig economisch herstel en aanzienlijke uitgavenvermindering, waardoor de financieringsbehoefte afnam. Voor 2023 wordt echter een toename van de schuld verwacht als gevolg van de Ennia-zaak, waarvan zowel de omvang als de aanpak onzeker zijn. Op korte termijn wordt uitgegaan van een verwachte stijging in voorwaardelijke verplichtingen van ANG 550 miljoen als gevolg van de afwikkeling van Ennia, die zal worden toegevoegd aan begrote uitgaven en de staatsschuld.

Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

1. Behoud van huidige uitgavenverminderingen: Op de middellange termijn wordt verwacht dat het primair overschot zal convergeren naar 1,5 procent van het bbp, naarmate kapitaaluitgaven zich herstellen naar historische gemiddelden van vóór de pandemie. Dit gaat uit van het behoud van de voordelen van recente uitgavenverminderingen en handhaving van het primair overschot op de middellange termijn, evenals structurele hervormingen om financieel beheer te verbeteren.
2. Behoud van toegang tot huidige Nederlandse inschrijvingen op staatsleningen: De verwachting is dat pandemie gerelateerde liquiditeitssteun (15,5 procent van het bbp) geherfinancierd zal worden door Nederland via een langetermijnlening van 25 jaar tegen Nederlandse rentetarieven, terwijl kortlopende schulden zullen worden geherfinancierd met langlopende leningen.
3. Voortdurende minimalisering van begrotingsafwijkingen: De projecties gaan ervan uit dat onderliggende lopende uitgaven in 2023 grotendeels in lijn zijn met de begroting voor dat jaar en daardoor lager liggen dan in 2022.
4. Aanhoudend economisch herstel.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling⁶⁴

Deze sectie presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het bijstandsniveau en van het minimumloon gepresenteerd.

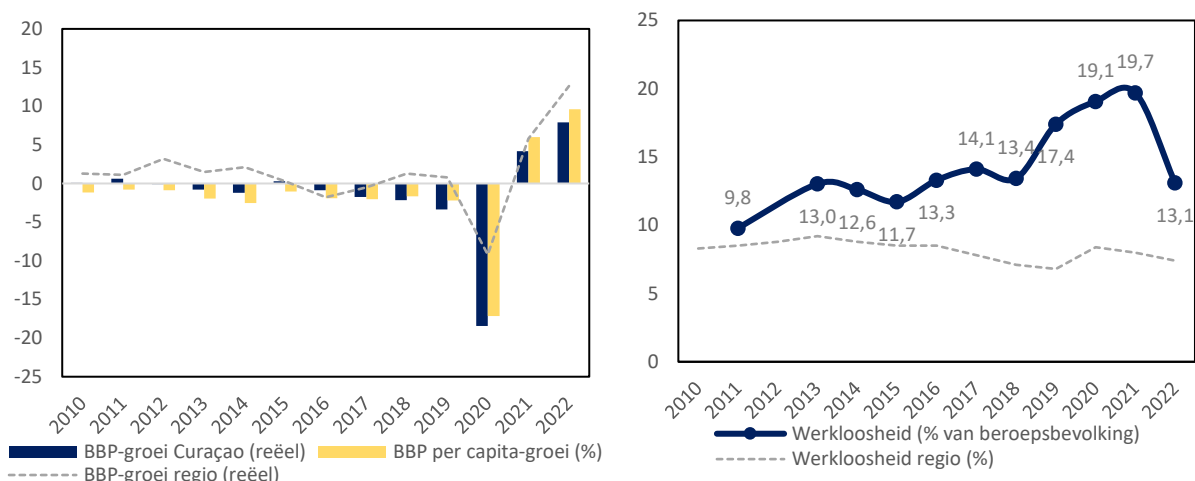
Curaçao had een lage economische groei: de meeste jaren tot en met 2020 kromp het bbp in reële termen. Ook de werkloosheid nam toe, tot bijna 20 procent in 2021. De bevolking van Curaçao kromp. Een derde van de huishoudens in Curaçao is arm en de inkomensongelijkheid is hoog. Tegelijkertijd stegen de bijstandsuitkeringen sinds 10-10-10 minder hard dan het prijspeil. De koopkracht van het minimumloon nam wel toe. Er is sprake van een omvangrijke informele sector.

⁶² Zie paragraaf 2.3 'Schuldsanering en -houdbaarheid in de Caribische regio: een literatuurscan'.

⁶³ Deze paragraaf heeft als bron het IMF Artikel IV (2023) document over Curaçao en Sint Maarten tenzij anders gespecificeerd.

⁶⁴ E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling.

Figuur 5 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Curaçao.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Curaçao) en Wereldbank (cijfers regio⁶⁵).

Tabel 15 Ontwikkeling van de bevolking van Curaçao.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	148.703	150.831	152.088	153.822	155.909	157.980	159.664	160.175	159.336	157.441	154.947	152.369	149.996

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

- **Positieve en negatieve bbp-groei in de jaren na de schuldsanering; gemiddelde groei blijft achter:** In 2010 en 2011 groeide de economie van Curaçao licht. In de jaren hierna heeft Curaçao enkel negatieve groei gekend tot na de coronajaren – met uitzondering van 2015. Per hoofd daalde het reële bbp zelfs ieder jaar tussen 2010 en 2020. De geopolitieke ontwikkelingen in Venezuela en de sluiting van de olieraffinaderij speelden hierbij een belangrijke rol. Tijdens de coronacrisis in 2020 kromp het bbp met meer dan 18 procent. In 2021 en 2022 vond er een gedeeltelijk herstel plaats met groeicijfers van respectievelijk 4,2 en 7,9 procent. De gemiddelde economische groei van Curaçao in de periode tot de coronacrisis blijft achter bij het – reeds lage – gemiddelde economische groeicijfer van de Caribische regio. Voorts is Curaçao harder getroffen door de coronacrisis dan de meeste andere Caribische landen.⁶⁶
- **Bevolkingskrimp:** De slechte economische situatie heeft daarnaast gezorgd voor een bevolkingskrimp. Tussen 2010 en 2017 steeg de bevolking van Curaçao van 148.703 inwoners naar 160.175 inwoners (toename van 7,7 procent). Vanaf 2018 daalde de bevolking jaar na jaar om in 2023 uit te komen op 148.925 inwoners – een daling van 7,0 procent ten opzichte van 2017. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door emigratie.⁶⁷
- **Stijgende trend in de werkloosheid tot aan het herstel na de coronacrisis:** Tussen 2011 en 2013 is er sprake geweest van een kleine stijging in de werkloosheid. Tot 2015 daalde de werkloosheid mild, om vervolgens weer te stijgen tot 2021. Vlak voor en tijdens de Coronacrisis waren deze stijgingen het hoogst. Na de heropening van de economie herstelde de werkloosheid zich tot ongeveer het niveau van 2018.
- **Werkloosheid hoger dan regionaal gemiddelde:** Op Curaçao ligt de werkloosheid structureel hoger dan in de regio. In de jaren na de schuldsanering loopt dit verschil verder op en het piekt tijdens de coronajaren. Waar de regio in de nasleep van de coronacrisis slechts een licht herstel laat zien in de werkloosheid, herstelt de werkloosheid in Curaçao zich sterker. Hierdoor komen de verschillende niveaus iets dichterbij elkaar en ligt het verschil in 2022 op 5,7 procentpunt (13,1 procent voor Curaçao en 7,4 procent als regionaal gemiddelde).
- **Eén op de drie huishoudens in armoede:** Volgens het Curaçaose CBS had 32 procent van de huishoudens in 2017 een inkomen onder de armoedegrens. In 2011 was dit 25 procent.
- **Hoge ongelijkheid:** De Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, was volgens het Curaçaose CBS in 2017 42,5 procent. Hierbij betekent 100 procent volledige ongelijkheid en 0 procent

⁶⁵ Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

⁶⁶ Van Buiren en Gerritsen (2020).

⁶⁷ Mak en Van Buiren (2023, 16 april). 'Voorzieningen onder druk'. Antilliaans Dagblad.

volledige gelijkheid. Nederland had in hetzelfde jaar volgens data van de Wereldbank een coëfficiënt van 28,5 procent.

- **Omvangrijke informele sector:** In 2005 werkte naar schatting 21 procent van de werkenden in de informele sector. Dat betekent dat 21 procent van de werkenden geen contract had dat aan de arbeidswetgeving voldeed, of niet bij een geregistreerd bedrijf werkte. In 2017 schatte het CBS het informele gedeelte van de arbeidsmarkt op 40 procent. Met de stroom Venezolaanse vluchtelingen is de omvang van de informele economie naar verwachting gegroeid.

Tabel 16 Het minimumloon, de basis-bijstandsuitkering (beide in ANG) en de inflatie op Curaçao.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.304	1.304	1.330	1.373	1.373	1.412	1.420	1.559	1.589	1.623	1.666	1.666	1.666	1.853
Bijstandsuitkering†	342	342	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	352	457
Inflatie	2,8%	2,3%	3,2%	1,3%	1,5%	-0,5%	0,0%	1,6%	2,6%	2,6%	2,2%	3,8%	7,4%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.

† Dit bijstandsuitkering is omgerekend naar maanden.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Sociaal Economische Raad van Curaçao, nationale of eilandelijke wetgeving, de website van het land, Van der Ende et al. (2020) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- **Aanzienlijke stijging van het minimumloon in de afgelopen 13 jaar:** Het minimummaandloon is in dertien jaar tijd gestegen van ANG 1304 naar ANG 1853 (+ ANG 549, of 42 procent).
- **Minimumloon steeg harder dan het algemeen prijspeil:** In totaal is het minimumloon gestegen met 42 procent tussen 2010 tot 2023, terwijl het algemeen prijspeil is gestegen met 35 procent over de periode 2010 tot en met 2022. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een stijging doorgemaakt. In de jaren na de schuldsanering werd het minimumloon de meeste jaren verhoogd. De grootste stijging van het minimumloon vond plaats in 2023. In deze periode was de inflatie hoog, waardoor de overheid genoodzaakt was de minimumlonen te verhogen.⁶⁸ Vanaf 2010 vertoonde de werkloosheid een opwaartse trend.
- **Bijstandsuitkering steeg minder hard dan het minimumloon:** De bijstandsuitkering steeg tussen 2010 en 2023 van ANG 342 tot 457 per maand (+ ANG 115, of 34 procent). De bijstandsuitkering steeg procentueel minder hard dan het minimumloon. Verder is te zien dat de stijging in de bijstandsuitkering bijna uitsluitend plaatsvond in 2023, toen de uitkering met ANG 105 per maand steeg. In de jaren daarvoor steeg de uitkeringssom per maand met hooguit ANG 10.
- **De arbeidsproductiviteit op Curaçao vertoont een negatieve trend:** Afgezien van enige volatiliteit en een recente stijging kort na de coronacrisis, laat de arbeidsproductiviteit een negatieve trend zien sinds de schuldsanering in 2010.⁶⁹

E.3: Bevorderen autonomie⁷⁰

In 2010 startte Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk. De schuldsanering en de instelling van het financieel toezicht waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo diende de met de schuldsanering gegeven financiële verlichting te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land. Met het financieel toezicht werd beoogd de instituties van Curaçao zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Curaçao zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de schuldsanering – in samenspel met de Rijkswet financieel toezicht – heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Curaçao.

- **Schuldsanering leverde een bijdrage, maar het perspectief was te statisch en te beperkt:** Met de schuldsanering is bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Curaçao, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. ‘Er was te weinig aandacht voor het sociaaleconomisch chapiter’, aldus een deskundige die betrokken

⁶⁸ Publicatieblad 2022/143; Hier wordt gespecificeerd dat de minimumloonstijging uitgevoerd werd met oog op het behoud van koopkracht.

⁶⁹ IMF (2023b), Artikel IV.

⁷⁰ E.3: Bevorderen autonomie.

was bij de onderhandelingen over de staatkundige hervormingen van 2010. De economische ontwikkeling van Curaçao in de decennia voorafgaand aan de staatkundige hervormingen, de frequente externe schokken waarmee het toenmalige land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao in het bijzonder meer te maken had gehad in de jaren tachtig en negentig, en de uitblijvende economische hervormingen, maakten dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef. Met de schuldsanering en het financieel toezicht was weliswaar een belangrijke stap gezet richting financiële autonomie; de randvoorwaarden voor het realiseren daarvan waren toen, en zijn nu nog steeds, niet of onvoldoende ingevuld.

- **Met hervormingen was de schuldsanering doeltreffender en doelmatiger geweest; het uitstellen ervan heeft de te nemen maatregelen verzwaard:** Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan was de schuldsanering doeltreffender en doelmatiger geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van economie. Een hervormde economie had de Curaçaose economie veerkrachtiger en weerbaarder kunnen maken tegen externe schokken die het land troffen na 2010, had bij kunnen dragen aan een hogere economische groei, en tot beter beheersbare overheidsfinanciën, en tot meer ruimte voor productieve publieke investeringen en uitgaven. Daarmee was de schuldsanering voorts doelmatiger geweest, omdat met dezelfde middelen besteed aan de schuldsanering, meer had kunnen worden bereikt in termen van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en bevorderen van autonomie. Door verschillende deskundigen is aangegeven gegeven dat met het uitstellen van hervormen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, de noodzakelijke ingrepen zwaarder worden.

3.2 Sint Maarten

Voor een aantal delen van de empirische toetsing voor Sint Maarten geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor Curaçao omdat dit algemene resultaten betreft die op beide landen van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de secties over Sint Maarten en Curaçao zijn deze algemene identieke delen in beide secties opgenomen.

Output

C.1: Transparantie en inzicht in de schuldenproblematiek⁷¹

- **Schuldumfang inzichtelijk gemaakt:** Bij aanvang van de schuldsanering is de omvang van de schulden inzichtelijk gemaakt. De ambtelijke subwerkgroep Verdeling Schuldtitels heeft in zijn eindrapport de schuldumfang van het land de Nederlandse Antillen en van het toenmalige eilandgebied Curaçao in kaart gebracht – Sint Maarten had geen eigen leningsbevoegdheid en dus ook geen eigen schuld – alsook de betalingsachterstanden van alle eilanden van de Nederlandse Antillen. Op basis van de bestuurlijke afspraken die waren gemaakt berekende deze ambtelijke werkgroep de omvang van het deel van de schuld dat door Nederland gesaneerd zou worden. Mede op basis van dit eindrapport informeerde de staatssecretaris van BZK bij brief van 15 mei 2009 de Tweede Kamer over de te saneren schulden en betalingsachterstanden en de daaraan ten grondslag liggende bestuurlijke afspraken.
- **Geen inzicht in aard van de problematiek:** Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat er voorafgaand aan staatkundige hervormingen ook inzicht is verkregen in de achterliggende problematiek van de hoge schulden. De aanleidingen en oorzaken van de schuldontwikkeling van het land de Nederlandse Antillen en het toenmalige eilandgebied Curaçao hadden lessen kunnen opleveren voor de periode na de schuldsanering. Met inzicht in de achterliggende problematiek van de hoge schulden was er mogelijk een beter besef geweest van het belang van economische hervormingen en van het verhogen van de weerbaarheid van de economieën van Curaçao en Sint Maarten.

C.2 & C.4: Schuldsanering en herfinanciering⁷²

Deze sectie analyseert de gerealiseerde schuldsanering en herfinanciering in drie stappen. Eerst worden de schulden van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao – Sint Maarten had geen eigen leningen – gepresenteerd zoals die er voorafgaand aan de staatkundige hervormingen waren. Daarna worden de kosten

⁷¹ C.1: Transparantie en inzicht in de schuldumfang en -problematiek.

⁷² C.2: Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent).

C.4: Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent).

van de schuldsanering voor Nederland in kaart gebracht. Als laatste stap wordt de herfinanciering beschreven van de schulden die Sint Maarten en Curaçao behielden bij de start van de nieuwe staatkundige structuur.

Uit de analyse is een aantal conclusies te trekken. Ten eerste dat de schulden verder zijn gestegen nadat ze in 2005 in kaart zijn gebracht. Ten tweede dat Nederland de begrote bedragen aan schuldsanering lijkt te hebben uitgegeven, maar dat dit op basis van de beschikbare cijfers niet met zekerheid kan worden vastgesteld. De gepubliceerde bedragen over de schuldsanering worden maar beperkt uitgesplitst en toegelicht. Hierdoor zijn de verschillen tussen voorziene en gerealiseerde bedragen moeilijk te duiden. Tot slot vallen de rentelasten waarmee Sint Maarten begon niet binnen het van tevoren vastgestelde maximum, maar wel binnen de actuele rentelastnorm. De schulden waarmee Sint Maarten in 2010 startte, zijn hoger dan eerder was berekend. Als gevolg van de herfinanciering van de restschuld door Nederland hadden de landen namelijk een rentevoordeel, dat Nederland heeft gecompenseerd via de hoogte van de startschuld.

Tabel 17 De schulden van het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao (mln. ANG).

	2005	2006	2007	2008	2009
Schuld land Nederlandse Antillen	2.233,5	2.323,7	2.460,9	2.668,2	2.404,7
Schuld eilandgebied Curaçao					
• Totaal	2.123,1	2.243,8	2.452,6	2.506,6	2.235,3
• Exclusief schuld aan land Nederlandse Antillen	1.822,6	1.937,9	2.140,4	2.205,4	1.948,9
Totale schuld land Nederlandse Antillen en eilandgebieden	4.145,0	4.369,9	4.698,6	4.998,1	4.434,9

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de jaarverslagen van de Bank van de Nederlandse Antillen/Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten over 2008, 2009 en 2010.

- **Schuld in 2008 ANG 4,9 miljard:** Eind 2008, aan de vooravond van de transitiefase, bedroegen de schulden van het land en het eilandgebied Curaçao samen ANG 4,9 miljard.
- **Toename tussen 2005 en 2008:** Tussen eind 2005 en eind 2008 steeg de schuld van zowel eilandgebied Curaçao als van het land. De schuld van het land nam toe van ANG 2,2 tot ANG 2,7 miljard. De schuld van het eilandgebied Curaçao, met inbegrip van de schuld aan de centrale overheid, nam toe van ANG 2,1 tot ANG 2,5 miljard.
- **Daling van de schulden in 2009:** In 2009 namen de schulden van het land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao af. In dit jaar ging de transitiefase van de schuldsanering van start. Van januari tot september 2009 had Nederland ANG 417 miljoen aan aflossingen en ANG 140 miljoen aan rente betaald.⁷³ In februari 2010 waren deze betaalde bedragen opgelopen tot ANG 733 miljoen aan aflossingen en ANG 229 miljoen aan rente.⁷⁴ Het land de Nederlandse Antillen maakte in 2009 geen gebruik van de lopende inschrijving en verwachtte dat ook niet meer te doen.⁷⁵ Curaçao heeft begin 2009 nog wel leningen uitgeschreven.
- **Twee fases:** De schuldsanering bestond uit twee fases. De eerste begon op 1 januari 2009 (voor het land) en 1 april 2009 (voor eilandgebied Curaçao). Tijdens de eerste fase, de transitiefase, betaalde Nederland 100 procent van de aflossingen van het land en 70 procent van de rentelasten. De aflossingen tijdens de transitiefase kwamen in mindering van het bedrag dat Nederland zou saneren.⁷⁶ Met de nieuwe staatkundige verhoudingen eindigde de eerste fase en ging de tweede in. Tijdens de tweede fase nam Nederland alle resterende schulden over. Het niet gesaneerde deel daarvan werd geherfinancierd met nieuwe schulden aan Nederland.

Tabel 18 Kosten van de schuldsanering.

	Inclusief rente				Exclusief rente
	2009-2010	2011-2022	2023-2030	Totaal	Totaal
Rijksfinancien.nl, realisaties, gecorrigeerd voor nieuwe lopende inschrijvingen	€ 1.975 mln.	€ 1.732 mln.	N.v.t.	N.v.t.	Onbekend
Brief van het ministerie van Financiën op 15 juli 2011	€ 46 mln.	€ 1.699 mln.	€ 192 mln.	€ 1.937 mln.	€ 1.621 mln.

*Er zijn tot 2022 realisaties. Vanaf 2023 zijn er bedragen begroot op Rijksfinancien.nl, maar deze bedragen lopen niet langer door dan 2028. Van 2024 tot 2028 zijn de begrote bedragen op Rijksfinancien.nl hetzelfde als die in de brief van 15 juli 2011, namelijk € 29 miljoen per jaar. Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Rijksfinancien.nl en een brief van het ministerie van Financiën op 15 juli 2011.

- **Kosten per tijdvak:** Bovenstaande tabel toont de kosten van de schuldsanering per tijdvak volgens twee verschillende bronnen. Van de eerste rij, die gebaseerd is op Rijksfinancien.nl, is niet duidelijk of die betrekking heeft op alleen gesaneerde of ook op geherfinancierde schuld. De tweede rij, op

⁷³ Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (juni-september 2009): <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=d438c921-0bf9-4fe9-a0eb-58c3211b596a&title=Schuldsanering%20en%20lopende%20inschrijving%20%0A%0A.pdf>.

⁷⁴ Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (oktober 2009-februari 2010) van 6 april 2010: <https://open.overheid.nl/De-tails/ronl-archief-67ec3966-1ca9-4412-8d66-bfcb7fb17be0/1>.

⁷⁵ Kamerstuk 'Bijlage 1 schuldsanering en lopende inschrijving' (januari-mei 2009): https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20090629/bijlage_1_schuldsanering_en/document3/f=/vi6canw4adyl.pdf.

⁷⁶ Staatsblad 2010, 354.

basis van de brief van 15 juli 2011, heeft betrekking op de sanering. De totale kosten zijn gelijk aan de som van de bedragen in de verschillende tijdvakken. De rechter kolom vermeldt de totale kosten over de tijd exclusief rentelasten op de overgenomen schuld.

- **Begrotingscijfers beperkt gespecificeerd:** Het is niet duidelijk hoe de cijfers in de tabel in verhouding staan tot de voor de schuldsanering voorziene € 1,476 miljard:
 - De geraadpleegde bronnen vermelden niet expliciet of de bedragen enkel worden gealloceerd aan de gesaneerde schuld of ook aan de schuld die geherfinancierd en niet gesaneerd werd.⁷⁷
 - De bronnen vermelden niet of de uitgaven ook betrekking hebben op de betalingsachterstanden.
 - De brief van 15 juli 2011 maakt een onderscheid tussen uitgaven inclusief rente enerzijds en aflossingen exclusief rente anderzijds. De cijfers op Rijksfinancien.nl maken dit onderscheid niet.

Op basis van deze cijfers kan niet met zekerheid worden vastgesteld of de voorziene bedragen voor de schuldsanering en voor de herfinanciering exact gerealiseerd zijn, of dat deze hoger of lager zijn uitgevallen. Toch lijkt Nederland op basis van deze cijfers de voorziene bedragen aan schuldsanering te hebben gerealiseerd, omdat deze bedragen hoger zijn dan de eerder voorziene € 1,476 miljard.

- **Kosten schuldsanering tot 2010 hoger:** Er zijn in 2009 en 2010 € 2 miljard aan kosten gemaakt voor de schuldsanering, waar de brief van 15 juli 2011 spreekt van € 46 miljoen (zie tabel 18). Om de hierboven genoemde redenen is echter niet duidelijk hoe deze twee afwijkende bedragen zich tot elkaar verhouden.
- **Begroting vanaf 2011 gerealiseerd:** De gerealiseerde bedragen van 2011 tot en met 2022 zijn afgerond gelijk aan de cijfers in dezelfde periode volgens de prognoses in de brief uit 2011 (€ 1,7 miljard).

Tabel 19 Door Nederland geherfinancierde, niet gesaneerde leningen, en nieuwe schulden van de landen.

	Curaçao	Sint Maarten	Nederlandse Antillen	Nederland
Schulden 9 oktober 2010	1.112.187.257	-	1.649.788.552	-
Schulden 21 oktober 2010	1.667.391.000	302.071.000	-	2.761.975.809
Schulden voorzien in Rijksbesluit overname geldleningen (nota van toelichting)	1.200.000.000	n.v.t.	160.000.000	n.v.t.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de Jaarrekening 2010 van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten en Staatsblad 2010/354.

- **Herfinanciering:** De cijfers in de tabel hebben betrekking op de herfinanciering van de niet-gesaneerde schuld. De eerste regel laat de leningen zien die het land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao op 9 oktober 2010 nog hadden. De volgende regel laat de omvang per eind oktober 2010 zien van de nieuwe schulden zoals die door de landen uitgegeven waren en van de oude schuld die door Nederland overgenomen was. De laatste regel bevat de maximale schulden die Sint Maarten en Curaçao volgens eerdere berekeningen conform de rentelastnorm mochten hebben. Sint Maarten en Curaçao begonnen met een hogere nominale schuld dan de eerder voorziene schuld (zie de verdere toelichting).
- **Rentelasten na sanering onder werkelijke rentelastnorm, maar boven eerder beoogde norm:** De toelichting van het Rijksbesluit overname geldleningen stelt dat de rentelastnorm voor Sint Maarten ANG 12,2 miljoen bedraagt en de maximale schuld circa ANG 160 miljoen. De rentelasten van de collectieve sector van Sint Maarten bedroegen in 2011 ANG 12,3 miljoen. Dat is meer dan de rentelastnorm van ANG 12,2 miljoen die men voorafgaand aan de staatkundige vernieuwingen beoogd had. Wel waren de rentelasten minder dan de voor 2011 berekende rentelastnorm van ANG 27,9 miljoen.
- **Hogere schuld bij aanvang nieuwe staatkundige structuur door lagere rente:** Sint Maarten begon als land in 2010 met een schuld van ANG 302 miljoen.⁷⁸ Dat is meer dan de schuld van ANG 160 miljoen die de toelichting van het Rijksbesluit bij de rentelast van ANG 12,2 miljoen voorzag. Dat heeft te maken met de verschillen tussen de rentevoeten op de oude en de nieuwe schulden. De schuld van ANG 160 miljoen bij een rentelastnorm van ANG 12,2 miljoen impliceert namelijk een gemiddelde rente van 7,6 procent. De obligatieleningen die Sint Maarten in oktober 2010 uitgif hadden echter een couponrente van maximaal 3 procent. Nederland nam schuld over met relatief hoge couponrentes, terwijl de landen schulden kregen bij Nederland met relatief lage couponrentes. Dit rentenadeel voor Nederland werd doorberekend aan

⁷⁷ Bij de verantwoordingscijfers op Rijksfinancien.nl lijken ook geherfinancierde bedragen opgenomen te zijn. Bijlage 4 bij de Najaarsnota 2010 vermeldt: 'Nederland heeft zich verplicht om bij voorrang op deze nieuwe schuldttitels in te schrijven (lopende inschrijving). Het grootste deel van de veiling is aan Nederland toegewezen. Deze lopende inschrijving is verantwoord op het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties (783 miljoen euro).'

⁷⁸ Begroting 2012 van Sint Maarten.

Sint Maarten en Curaçao: de landen startten met een hogere staatsschuld waarvan het verschil met de eerder voorziene schuld even veel waard was als het rentenadeel voor Nederland.⁷⁹ Van de schuld van circa ANG 300 miljoen bestond ANG 200 miljoen uit de overgenomen schuld van de Nederlandse Antillen en ANG 73 miljoen uit de doorberekening van schuld via de schuldenmatrix rechtstreeks aan Sint Maarten.⁸⁰

- **Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen mogelijk effectiever dan *bullet*-leningen:** De door Nederland geherfinancierde (niet-gesaneerde) schulden van Sint Maarten hebben de vorm van *bullet*-leningen. Dat zijn leningen die aan het einde van de looptijd in één keer worden afgelost. Leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen kunnen effectiever zijn in het beheersen van de schuldontwikkeling van landen. Bij *bullet*-leningen bestaat er een groter risico dat het land in kwestie niet in staat blijkt de lening in één keer af te lossen, waardoor herfinanciering nodig is. Tussentijdse aflossingsverplichtingen kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline.

C.3: Sanering betalingsachterstanden⁸¹

In deze sectie volgt eerst een tabel over de totale Nederlandse uitgaven om betalingsachterstanden te saneren. Deze hebben betrekking zowel op het toenmalige land de Nederlandse Antillen als op de vijf eilandgebieden die er onderdeel van waren. De tweede tabel vergelijkt het maximaal te saneren bedrag van voormalig eilandgebied Sint Maarten met het daadwerkelijk gesaneerde bedrag.

De betalingsachterstanden zijn slechts gedeeltelijk gesaneerd. Er is 60 procent besteed van het bedrag dat voor zowel het land de Nederlandse Antillen als de eilandgebieden Sint Maarten en Curaçao gezamenlijk was uitgetrokken. Van het maximale bedrag dat van eilandgebied Sint Maarten gesaneerd zou worden is 36 procent gesaneerd.

Tabel 20 Reserveringen voor en bestedingen aan de sanering van betalingsachterstanden (geaggregeerd).

Reserve sanering achterstanden	Beginstand	Besteding 2009	Kredietfaciliteit	Besteding 2010	Besteding 2011	Eindstand
Nederlandse Antillen, Sint Maarten, Curaçao t/m 2005 (€)	203.000.000	34.280.443	20.000.000	78.014.013	10.222.323	60.483.221
BES-eilanden, t/m 2005 (€)	33.000.000	7.279.321	-	19.136.664	1.208.404	5.375.611
BES-eilanden, 2006-2007 (€)	20.000.000	220.984	-	10.531.710	5.729.025	3.518.281

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van archief.rijksbegroting.nl⁸²

- **Reservering Nederland voor betalingsachterstanden landen gedeeltelijk besteed:** Nederland zegde toe tot ANG 483,6 miljoen aan betalingsachterstanden van het land de Nederlandse Antillen en van Sint Maarten en Curaçao te zullen saneren. Hiervoor reserveerde Nederland in 2008 € 203 miljoen die geparkeerd werd op een rekening bij de Centrale Bank van de Nederlandse Antillen. Hiervan is € 122,5 miljoen besteed en € 20 miljoen gebruikt voor een kredietfaciliteit. Ongeveer 60 procent van het gereserveerde geld is dus daadwerkelijk besteed. In 2013 werd het resterende deel van de reservering teruggestort aan Nederland.⁸³
- **Reserves BES voor groter deel besteed:** Voor de BES-eilanden zegde Nederland toe om tot ANG 125,9 miljoen te saneren. Hiervoor reserveerde Nederland in totaal € 53 miljoen. Hiervan werden de betalingsachterstanden over 2006 en 2007 gesaneerd met een kredietfaciliteit van € 20 miljoen.⁸⁴ Nederland heeft € 44,1 van de € 53 miljoen besteed (83 procent).

Tabel 21 Reserveringen voor en bestedingen aan de sanering van betalingsachterstanden (Sint Maarten).

Betalingsachterstanden	Bedrag
Afgesproken maximum	ANG 183,3 miljoen
Gesaneerd	ANG 65,5 miljoen

Bron: Kamerstukken (31 568, nr. 37 en 33 240 IV, nr. 5).

- **Minder gesaneerd:** Er zijn minder betalingsachterstanden gesaneerd dan begroot. In 2009 schreef de staatssecretaris dat er tot ANG 183 miljoen aan betalingsachterstanden gesaneerd zou worden van het toenmalige eilandgebied Sint Maarten. Uiteindelijk bleken de betalingsachterstanden lager. Uit de begroting over 2012 van Sint Maarten blijkt het om ANG 110 miljoen te gaan. Daarvan was er op dat moment al ANG 65 miljoen gesaneerd en er waren claims ingediend voor ANG 40 miljoen.

⁷⁹ In de woorden van de kamerbrief van 15 mei 2009: 'Omdat Nederland door de hoge couponrentes relatief duurder uit is, zal de vordering van Nederland op Curaçao en St. Maarten groter zijn dan het nominale bedrag van de extra over te nemen schuld. De vordering van NL kan worden bepaald door de schuldendiensten die NL extra overneemt contant te maken, met als discontovoet de bijbehorende Nederlandse rente.'

⁸⁰ Begroting 2013 van Sint Maarten.

⁸¹ C.3: Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen.

⁸² https://archief.rijksbegroting.nl/2012/verantwoording/jaarverslag,kst181259_11.html.

⁸³ https://archief.rijksbegroting.nl/2013/verantwoording/jaarverslag,kst195505_11.html.

⁸⁴ Kamerstuk 32 222 IV, nr. 2.

Aanvankelijk was de afspraak dat Sint Maarten per 10 oktober 2010 een overzicht met betalingsachterstanden zou indienen met een goedkeurende accountantsverklaring.⁸⁵ Nederland liet de eis van de accountantsverklaring echter vallen. Toch lukte het Sint Maarten niet het overzicht op tijd aan te leveren, behalve de betalingsachterstanden van ANG 65 miljoen bij het APNA. Na 10 oktober 2010 beperkte Nederland de mogelijkheid om betalingsachterstanden in te dienen. Eind 2011 sloot Nederland het loket waardoor er in totaal ANG 65 miljoen gesaneerd was. Het Cft stelt dat zowel Nederland als Sint Maarten konden weten dat de methodiek om de betalingsachterstanden te saneren onrealistisch was. Daarnaast heeft Nederland volgens het Cft het loket voor betalingsachterstanden gesloten zonder te controleren of aan het doel van de gezonde startpositie was voldaan.

Outcome

D.1 & D.2: Gezonde financiële startpositie⁸⁶

Deze sectie beschrijft de staatsschuld waarmee Sint Maarten na de staatkundige veranderingen begon. Door de schuldsanering had Sint Maarten een verlaagde startschuldquote. Toch zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de financiële startpositie van Sint Maarten. De quote was namelijk hoger dan eerder beoogd, gedeeltelijk om Nederland te compenseren voor het rentenadeel dat Nederland had. Ook de rentelasten waren hoger dan eerder beoogd. Daarnaast was de solvabiliteit van de Sint Maartense overheid negatief.

Tabel 22 Staatsschuld en rentelasten van Sint Maarten in 2011.

	2011*
Staatsschuld	ANG 694,7 mln.
Schuldquote (% van bbp)	41,3
Rentelasten (collectieve sector)	ANG 12,3 mln.

*De schuldsanering vond plaats in het jaar 2010.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics, Cft-documenten en het jaarverslag 2011 Sint Maarten.

- **Verlaagde startschuldquote in 2011:** Het saneren van een gedeelte van de Sint Maartense staatsschuld had een verlagend effect op de schuldquote. Deze was in 2011, na de schuldsanering, 41,3 procent. Deze schuldquote correspondeerde met een staatsschuld van ANG 694,7 miljoen in 2011. De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde minus het eigen vermogen, conform de definitie van het IMF. Door alleen leningen mee te rekenen rapporteerde het Cft in 2012 dat de staatsschuld ANG 451,6 miljoen bedroeg.⁸⁷ Op dat moment was de schatting dat de schuldquote gelijk was aan 32 procent van het bbp.
- **Schuld hoger dan volgens IMF-documenten:** De schuld over 2011 in de tabel is hoger dan schattingen die het IMF eerder heeft gepubliceerd. In 2016 stelde het IMF nog dat de schuldquoten in de jaren na schuldsanering 27,3 procent (2011) en 20,0 procent (2012) van het bbp bedroegen. De waarden in de tabel zijn gebaseerd op de overheidsbalans in de jaarrekeningen van Sint Maarten, en op data van de Wereldbank over het bbp van Sint Maarten.
- **Gezonde startpositie omstreden:** Het Cft heeft gerapporteerd 'dat de meningen over het succesvol realiseren van een gezonde financiële startpositie uiteenlopen'.⁸⁸ Het Cft verwijst daarbij naar de betalingsachterstanden, die niet geheel gesaneerd zijn, en naar het negatieve eigen vermogen van Sint Maarten. Het eigen vermogen van Sint Maarten was, na sanering van de betalingsachterstanden, op 10 oktober 2010 namelijk ANG 118 miljoen negatief. De Nederlandse overheid had, ter vergelijking, eind 2010 een vermogenssaldo van 46 procent van de activa.⁸⁹ Opgemerkt wordt dat balanswaarden van landen lastig te duiden en vergelijken zijn door de (verschillende) wijze van waarderingen. Desalniettemin kunnen (ontwikkelingen in) financiële indicatoren als solvabiliteit, in samenhang met andere indicatoren als schuldquotes, een indruk geven van de financiële toestand waarin een land verkeert.
- **Rentelasten en startschuldquote hoger dan beoogd, rentelasten wel binnen de norm:** De collectieve sector van Sint Maarten had in 2011 rentelasten van ANG 12,3 miljoen. Hiermee overschreed Sint Maarten de eerder vastgestelde rentelastnorm van ANG 12,2 miljoen. Wel bleef Sint Maarten binnen de voor 2011 berekende rentelastnorm van ANG 27,9 miljoen. De schuldquote was echter hoger dan voorzien. De reden hiervoor was dat Nederland gecompenseerd werd voor het rentenadeel dat Nederland door de herfinanciering had. De (verhoogde) schuldquote waarmee Sint Maarten startte als

⁸⁵ Halfjaarrapportage Cft voor Curaçao en Sint Maarten, juli 2012-december 2012.

⁸⁶ D.1: Gezonde financiële startpositie voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 2010 als autonome landen in het Koninkrijk. D.2: Verlaging schuldquote van Curaçao en Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie.

⁸⁷ Halfjaarrapportage Cft voor Curaçao en Sint Maarten, januari 2012-juli 2012.

⁸⁸ Halfjaarrapportage Cft voor Curaçao en Sint Maarten, juli 2012-december 2012.

⁸⁹ CBS, dataset 82790NED.

autonoom land binnen het Koninkrijk was met 41,3 procent hoger dan de 20 procent waarvan de ambtelijke werkgroep Verdeling schuldtitels uitging als gezonde uitgangspositie voor economieën met een dergelijke schaal, maar viel wel binnen de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek in 2003 als houdbaar kwalificeerde. Ook lag de startschuldquote van Sint Maarten lager dan het schuldanker van 53 procent dat het IMF later (2022) adviseerde voor Sint Maarten en daarmee ook onder de drempelwaarde van 70 procent.

- **Conditie voor een gezonde startpositie niet afdoende ingevuld:** Het SEI Sint Maarten van was erop gericht de economie te hervormen, te revitaliseren en evenwichtig te doen ontwikkelen. In de evaluatie van het SEI van Sint Maarten in 2015 konden geen conclusies worden getrokken over de mate van doelrealisatie van het programma als geheel, vanwege ontbrekende informatie. Benadrukt wordt dat effectief begrotingsbeleid en economische hervormingen hand in hand gaan.

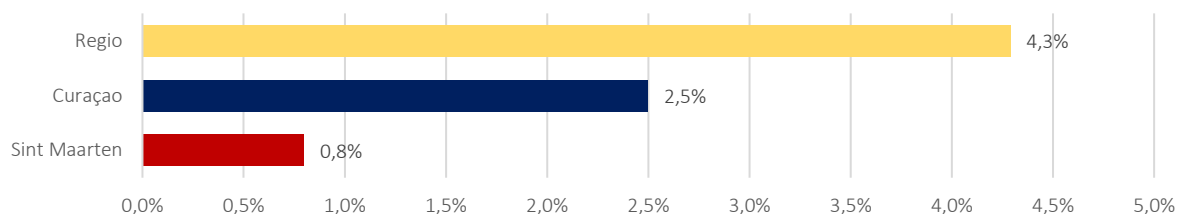
Een tweede randvoorwaarde betreft de verbetering van het financieel beheer. Reeds in de Slotverklaring van 2006 werd afgesproken dat de verbeteringen in het financieel beheer 'op de kortst mogelijke termijn' zouden worden geïmplementeerd. Deze beoogde verbeteringen zijn sinds de staatkundige hervormingen niet gerealiseerd.⁹⁰ Met de landspakketten worden hernieuwde inspanningen gepleegd het financieel beheer te verbeteren.

D.3: Noodzakelijke investeringen⁹¹

Deze sectie analyseert de beoogde outcome om voldoende middelen te hebben voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs. Hiervoor wordt eerst gekeken naar de totale investeringen van het land Sint Maarten vergeleken met andere Caribische landen. Daarna worden de uitgaven aan elk van de vier genoemde beleidsterreinen geanalyseerd.

Sint Maarten kent lagere overheidsinvesteringen dan andere Caribische landen, waaronder Curaçao. De overheidsuitgaven laten evenmin zien dat de overheid kon investeren in de eerdergenoemde beleidsterreinen. De begrote uitgaven van het ministerie van Economie, Toerisme, Verkeer en Communicatie daalde tussen 2012 en 2018. De begrote uitgaven van de ministeries geassocieerd met veiligheid, armoede en onderwijs namen nominaal wel toe van 2012 tot 2018, maar gecorrigeerd voor inflatie en de bevolkingsgroei is er van een stijging geen sprake meer. Het rapport met de evaluatie van de Rft beschrijft mogelijke redenen voor de lage investeringen van Sint Maarten.

Figuur 6 De geaggregeerde overheidsinvesteringen (als % van het bbp) van Sint Maarten, Curaçao en de regio, gemiddeld voor de jaren 2011 tot en met 2021.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van data van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) en de Economic Bulletin Maart 2022 (CBCS), Feature Article.

- **Voldoende middelen na schuldsanering:** Het saneren van een gedeelte van de staatsschuld van Sint Maarten was onder meer bedoeld om meer ruimte vrij te maken voor investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs. Bovenstaande figuur geeft weer, in de jaren volgend op de schuldsanering, hoe de investeringen (uitgedrukt als percentage van het bbp) van de overheid van Sint Maarten zich verhielden tot de gemiddelde overheidsinvesteringen in het Caribisch gebied.
- **Relatief lage geaggregeerde overheidsinvesteringen ten opzichte van regio:** Over de hele periode 2011 tot en met 2021 bedroegen de publieke investeringen op Sint Maarten gemiddeld slechts 0,8 procent van het bbp. Dit is aanzienlijk lager dan zowel het Caribisch gemiddelde als Curaçao.

⁹⁰ Zie rapport 'Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht'.

⁹¹ D.3: Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs.

Tabel 23 De begrote uitgaven per beleidsterrein van de overheid van Sint Maarten (in mln. ANG).

	2012	2015	2018	2022
<i>Ministeries relevant voor economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs</i>				
Ministerie van Economie, Toerisme, Verkeer en Communicatie	30,3 (7,0%)	28,1 (6,3%)	27,9 (5,6%)	
Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport	110,8 (25,6%)	122,2 (27,5%)	128,6 (25,7%)	
Ministerie van Justitie	67,4 (15,6%)	66,2 (14,9%)	74,2 (14,8%)	
Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken	61,5 (14,2%)	57,6 (12,9%)	77,4 (15,5%)	
<i>Overige ministeries/organen</i>				
Ministerie van Algemene Zaken	69,4 (16,0%)	77,8 (17,5%)	77,0 (15,4%)	
Ministerie van Financiën	43,1 (10,0%)	42,1 (9,5%)	58,5 (11,7%)	
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu	34,5 (8,0%)	34,3 (7,7%)	38,6 (7,7%)	
Parlement en Hoge Colleges	15,5 (3,6%)	16,6 (3,7%)	18,3 (3,6%)	
Totaal	432,5	445,0	500,3	533,0

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van de vastgestelde begroting Sint Maarten (2012-2017, 2022) en de jaarrekening (2018).

- **Stijgende begrote uitgaven tussen 2012 en 2022, maar niet gecorrigeerd voor bevolking en prijzen:** De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de begrote overheidsuitgaven per ministerie van de overheid van Sint Maarten. Op geaggregeerd niveau laten de begrote uitgaven een stijgende trend zien. Waar de overheidsuitgaven ANG 432,5 miljoen bedroegen in 2012, stegen deze in 2015 naar ANG 445 miljoen, in 2018 naar ANG 500,3 miljoen, om tot slot uit te komen op ANG 533 miljoen in 2022. In totaal stegen de begrote uitgaven tot 2018 met ANG 67,8 miljoen (15,7 procent) en tot 2022 met ANG 100,5 miljoen (23,2 procent). De bevolking groeide tussen 2012 en 2018 echter met 18,1 procent en tussen 2012 en 2022 met 25,3 procent. De inflatie tussen 2012 en 2018 bedroeg daarnaast 11,5 procent, en tussen 2012 en 2022 19,2 procent. Gecorrigeerd voor de bevolkingsgroei en het stijgende prijspeil daalden de overheidsuitgaven dus juist.
- **Alleen op Economie, Toerisme, Verkeer en Communicatie bezuinigd:** Ondanks de algehele stijgingen in de begrote overheidsuitgaven, zijn er in de begroting lagere uitgaven opgenomen voor het Ministerie van Economie, Toerisme, Verkeer en Communicatie. Dit staat haaks op de doelstelling om meer ruimte vrij te maken voor economische ontwikkeling.
- **Toename in de begroting van Justitie lager dan gemiddeld:** Er werd tussen 2012 en 2018 10 procent extra begroot voor Justitie (veiligheid), of ANG 6,8 miljoen. Tegelijkertijd bedroeg de procentuele toename in de totale begroting 15,7 procent (ANG 67,8 miljoen). Bovendien stegen de prijzen en de bevolking gecombineerd met 31,6 procent.
- **Toename in de begroting van Onderwijs hoger dan gemiddeld:** Conform de beoogde doelstelling meer ruimte vrij te maken voor benodigde investeringen in onderwijs, is de begroting voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport tussen 2012 en 2018 gestegen met 16,1 procent. Dit ligt boven de gemiddelde stijging van 15,7 procent, maar komt gecorrigeerd voor bevolkingsgroei en prijsstijgingen toch neer op een reële daling.
- **Grote toename voor Ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken:** Conform de beoogde doelstelling van de schuldsanering zijn de begrote uitgaven aan de beleidsterreinen Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeidszaken gestegen. Tussen 2012 en 2015 werd er ANG 3,9 miljoen bezuinigd, maar tussen 2015 en 2018 werd er ANG 19,8 miljoen extra vrijgemaakt. In totaal bedroeg de stijging ANG 15,9 miljoen (25,9 procent). Toch is dit een vermindering wanneer men corrigeert voor bevolkingsgroei en inflatie.

Impact

Voor een aantal delen van de empirische toetsing van de impact van de schuldsanering geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn aan die voor de Rft omdat dit algemene beoogde doelstellingen zijn die op beide instrumenten van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de rapporten over de schuldsanering en de Rft zijn deze in beide rapporten opgenomen.

E.1: Houdbare overheidsfinanciën⁹²

Deze sectie presenteert twee tabellen. De eerste beschrijft de ontwikkeling van de baten en lasten van Sint Maarten. De tweede tabel analyseert de schulddynamiek aan de hand van de primaire saldi en de verhouding tussen de rente en de groei van het bbp.

⁹² E.1: Houdbare overheidsfinanciën.

Na een tekort op de gewone dienst in 2011 realiseerde Sint Maarten overschotten in 2012 en 2013. Vanaf 2014 tot en met 2022 realiseerde het land echter steeds tekorten.

De schuldquote van Sint Maarten is na de schuldsanering relatief stabiel gebleven: de schuld was 41 procent in 2011, of 35 procent als men corrigeert voor een trendbreuk in de bbp-data. In 2019 bedroeg de quote 36 procent. In 2022, na de coronacrisis, was de schuld 40 procent. De schuldquote bleef steeds lager dan het schuldanker dat het IMF voor Sint Maarten noemt. Hoewel Sint Maarten voornamelijk primaire tekorten realiseerde, was de rente op de staatsschuld meestal lager dan de economische groei. Daardoor groeide de schuld de meeste jaren minder snel dan het bbp.

Tabel 24 De gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de rentelasten per jaar (in mln. ANG).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	402,6	450,9	489,5	429,7	459,3	473,0	407,3	378,2	453,0	388,1	429,4	439,7
Lasten	407,7	434,3	488,9	450,2	468,5	481,4	568,5	499,4	473,0	568,8	524,9	478,8
Saldo	-5,1	16,6	0,5	-20,6	-9,1	-8,4	-161,2	-121,2	-20,0	-180,7	-95,5	-39,1
Saldo (% van bbp)	-0,3	0,9	0,0	-0,9	-0,4	-0,4	-7,6	-5,7	-0,8	-8,1	-3,9	-1,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Jaarrekeningen Sint Maarten (2011-2021) en 4^e Uitvoeringsrapportage (2022).

- **Gerealiseerde lasten uit de gewone dienst harder gestegen dan baten:** Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde gewone dienst van Sint Maarten, inclusief de gerealiseerde rentelasten. Over de gehele periode 2011 tot en met 2022 zijn de baten met ANG 37 miljoen gestegen (9 procent). De lasten zijn met ANG 71 miljoen echter sneller gestegen (17 procent).
- **Alleen positieve saldi gerealiseerd in 2012 en 2013:** In het eerste jaar na de schuldsanering realiseert Sint Maarten een klein negatief saldo van ANG 5,1 miljoen. De twee jaren daaropvolgend realiseert Sint Maarten de enige positieve saldi tussen 2011 en 2022, van respectievelijk ANG 16,6 miljoen en ANG 0,5 miljoen.
- **Hoge negatieve saldi in 2017, 2018, 2020 en 2021 vanwege onvoorziene omstandigheden:** In 2017 werd Sint Maarten getroffen door de orkanen Irma en Maria. De nasleep in de jaren 2017 en 2018 van deze rampen zorgde voor hogere overheidsuitgaven en lagere baten dan in voorgaande jaren. In 2020 en 2021 werd Sint Maarten geconfronteerd met hogere kosten en lagere inkomsten als gevolg van de wereldwijde coronacrisis. In 2022 herstelde de economie vanwege het einde van de coronacrisis.

Tabel 25 Ontwikkeling van de staatsschuld, rentelasten, nominale bbp-groei en het primaire saldo van Sint Maarten. Getallen tussen haakjes corrigeren voor de trendbreuk in de bbp-cijfers van 2013 op 2014.

Variabele	Eenheid	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. '12-'22
Staatsschuld	% bbp	41,3 (34,8)	37,8 (31,9)	33,0 (27,9)	34,1	33,9	37,9	38,4	44,0	35,9	48,5	45,2	39,9	39,0 (38,0)
	Mln. ANG	694,7	669,5	603,1	762,1	758,3	855,0	818,3	936,6	938,2	1077,0	1117,4	1122,0	877,9
Rentelasten	% schuld	1,7%	1,7%	1,8%	1,5%	1,7%	2,0%	1,6%	1,3%	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	1,5%
	Mln. ANG	11,8	11,6	10,7	11,7	12,6	17,0	13,4	12,4	13,0	13,3	11,3	12,0	12,6
Bbp-groei, nominaal	% groei	5,3%	5,3%	3,0%	22,5% (3,4%)	0,0%	0,8%	-5,6%	0,0%	22,7%	-15,1%	11,3%	13,8%	4,8% (3,2%)
Primair saldo	% bbp	0,4% (0,3%)	1,6% (1,3%)	0,6% (0,5%)	-0,4%	0,2%	0,4%	-6,9%	-5,1%	-0,3%	-7,5%	-3,4%	-1,0%	-2,0% (-2,0%)
	Mln. ANG	6,6	28,2	11,2	-8,8	3,4	8,6	-147,8	-108,8	-7,1	-167,4	-84,2	-27,1	-45,4

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics en Wereldbank (nominaal bbp (niet-gecorrigeerd voor de trendbreuk)), Cft-data en -adviezen (nominale staatsschuld, rentelasten, primair saldo), Artikel IV-consultatie 2018 van het IMF (nominale bbp-groei in 2014).

- **Correctie voor trendbreuk tussen haakjes:** De reeks met nominale bbp-cijfers op basis van de huidige Wereldbankdata vertoont een trendbreuk van 2013 op 2014. Op basis van deze reeks lijkt het dus alsof de nominale bbp-groei in 2014 22,5 procent was. De meest recente schatting op basis van Artikel IV-consultaties van het IMF (2019) van de nominale bbp-groei is echter 3,4 procent. Het nominale bbp in de jaren 2011-2013 valt hoger uit als men corrigeert voor deze trendbreuk. Voor deze correctie wordt aangenomen dat het bbp in van 2013 op 2014 inderdaad met 3,4 in plaats van 22,5 procent groeide. Deze correctie heeft ook effecten op de variabelen die als percentage van het bbp uitgedrukt zijn. De voor de trendbreuk gecorrigeerde cijfers staan tussen haakjes onder de niet-gecorrigeerde cijfers in de tabel.
- **Schuldhoudbaarheid niet gedefinieerd:** Het is een gemis dat schuldhoudbaarheid – wat centraal staat in de schuldsanering en het financieel toezicht – vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, waardoor verschillende betrokkenen daarover verschillende beelden kunnen hebben. In de praktijk wordt vaak verwezen naar de kritische grenswaarde voor de schuldquote van 55 procent die het IMF voor de Caribische regio heeft genoemd. Het IMF hanteert voor Sint Maarten een schuldanker van 53 procent

met een risicovolle drempelwaarde van 70 procent. De commissie Schuldenproblematiek kwalificeerde in 2003 een schuldquote van 40 tot 50 procent als houdbaar.

- **Schuldquote Sint Maarten structureel onder de 50 procent:** De schuldsanering verlaagde de schuldquote waarmee Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk startte. De staatsschuld was in 2011, na de schuldsanering, 41,3 procent (gecorrigeerd voor de trendbreuk 34,8 procent). Hierna daalde de schuldquote verder tot 33 procent in 2013 (gecorrigeerd voor de trendbreuk 27,9 procent). In de volgende jaren vertoonde de schuldquote een stijgende trend tot de piek tijdens de coronacrisis in 2020 op 48,5 procent. In 2022 was de schuldquote gedaald naar 39,9 procent. De schuldquote van Sint Maarten fluctueert over de hele periode sinds 2011 tussen de 25 en de 50 procent; daarmee ligt de schuldquote structureel onder de kritische grenswaarde die door het IMF voor de Caribische regio is genoemd, onder het schuldanker volgens het IMF voor Sint Maarten en binnen de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek als houdbaar kwalificeerde. De staatsschuld is gedefinieerd als de totale balanswaarde van de overheidsbalans minus het eigen vermogen, conform de definitie die het IMF hanteert.
- **Verhoogde schuld valt niet altijd samen met stijgende rentelasten:** Over het algemeen verhoogt een stijgende schuld de rentelasten. Tijdens de orkanen en coronacrisis was er echter sprake van een sterke stijging in de staatsschuld zonder dat de rentelasten evenredig toenamen. Dit heeft te maken met de renteloze liquiditeitsleningen die Nederland verschaftte tijdens deze crises. Andersom kunnen stijgende rentelasten een bijdrage leveren aan de schuld.
- **Bbp-groei gemiddeld genomen hoger dan de rente:** Over de afgelopen elf jaar ligt de nominale bbp-groei hoger dan de rente over de staatsschuld. Onder die omstandigheden zijn overschotten op de primaire balans – de overheidsbalans exclusief rentelasten – niet strikt noodzakelijk om de schuldquote te beheersen. Dit is terug te zien in de schuldquote die stabiel is, terwijl er wel sprake is van een gemiddeld primair tekort.⁹³
- **Tot en met 2014 rente lager dan bbp-groei:** De eerste jaren was de rente over de overheidsschuld lager dan de bbp-groei. Aangezien er van 2011 tot 2014 gemiddeld bovendien primaire overschotten waren, was de schuldquote van Sint Maarten stabiel.
- **Stijgende schuldquote door economische krimp en tekorten in 2017, 2018 en 2020:** In 2017, 2018 en 2020 lag de bbp-groei onder het rentepercentage dat de overheid betaalde op de staatsschuld. Daarbij werden hoge tekorten op het primair saldo gerealiseerd. In 2017 is de staatsschuld gedaald ten opzichte van 2016, maar door economische krimp door de orkaan nam de schuldquote toe tot 38,4 procent. In 2018 nam de schuld toe nadat Sint Maarten geld leende via het trustfonds na de orkaan, terwijl de negatieve economische groei eveneens bijdroeg aan versnelde groei van de schuldquote. Ook in 2020 tijdens de coronacrisis is de schuld toegenomen en was sprake van negatieve economische groei. In een structurele situatie leiden primaire tekorten in combinatie met economische krimp tot oncontroleerbare overheidsfinanciën. In het geval van Sint Maarten waren er echter externe, incidentele schokken die hun weerslag hadden op de overheidsfinanciën. De economie herstelde zich na de orkaan en na de coronacrisis; daarnaast bleef de rente laag dankzij de lopende inschrijving en de renteloze liquiditeitsleningen.
- **Schuld houdbaar volgens het IMF:** Sinds kort bevatten de Artikel IV-consultaties van Sint Maarten van het IMF een *debt sustainability analysis*. Het IMF kijkt daarbij – anders dan de analyse hierboven waarbij terug wordt gekeken naar de periode 2010 tot 2023 – naar hoe de schuld zich op middellange en lange termijn zal kunnen gaan ontwikkelen. Op basis van deze analyse kwalificeert het IMF de schuld van Sint Maarten vanaf 2023 als houdbaar, echter onder de voorwaarde dat: (i) uitgavenvermindering resulteert in primaire overschotten vanaf 2027; (ii) kortlopende schulden worden geherfinancierd met langlopende leningen door Nederland; (iii) de lopende inschrijving door Nederland op geldleningen van Sint Maarten behouden blijft; en (iv) structurele hervormingen gericht op verbetering van het financieel beheer geïmplementeerd worden.

⁹³ Zie paragraaf 2.3 'Schuldsanering en -houdbaarheid in de Caribische regio: een literatuurscan'.

Debt Sustainability Analysis IMF Sint Maarten⁹⁴

De schuldquote steeg in 2020 en 2021 als gevolg van pandemiesteun van Nederland en negatieve economische groei, maar daalde in 2022 door verminderde uitgaven en economisch herstel. In 2023 wordt echter verwacht dat de schuldquote weer zal stijgen naar 51 procent vanwege de materialisatie van een deel van de voorwaardelijke verplichtingen. Op de lange termijn wordt voorspeld dat de schuldquote zal afnemen tot 43 procent in 2032.

In 2023 blijven de bruto financieringsbehoeften hoog, voornamelijk als gevolg van het aflopen van de liquiditeitssteun van Nederland ter waarde van ANG 316,5 miljoen (10,9 procent van het bbp). Deze leningen werden in april 2022 renteloos geherfinancierd als *bullet*-leningen met een looptijd van 18 maanden. Bovendien zal de afwikkeling van de Ennia-zaak op termijn bijdragen aan de toename van de bruto financieringsbehoeften.

Op zowel de middellange als lange termijn blijft het risico van staatsschuldenproblematiek beperkt, mede dankzij de beheersbare bruto financieringsbehoeften en de verwachte afname van het schuldtraject. Het IMF classificeert de staatsschuld als houdbaar vanaf 2023 onder de volgende voorwaarden:

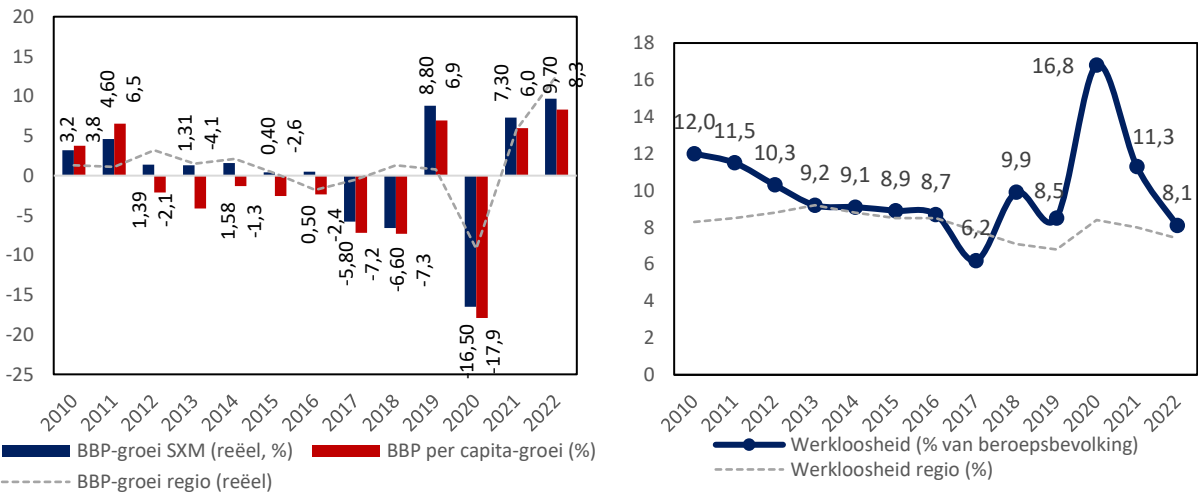
- 1. Handhaving van de huidige uitgavenverminderingen: Hoewel het verwachte primaire tekort in 2023 licht verslechtert door versoepeling van begrotingsmaatregelen uit het pandemietijdperk, wordt verwacht dat het op de middellange termijn weer zal dalen, met een primair overschot tegen 2027. Verwachte groei van het bbp zal ook bijdragen aan het verlagen van de schuldquote.
- 2. Herfinanciering van kortlopende schulden met langlopende leningen: Er wordt verwacht dat Nederlandse liquiditeitssteunleningen opnieuw worden geherfinancierd met langlopende leningen vanuit Nederland, tegen positieve rentetarieven.
- 3. Het behoud van toegang tot de huidige lopende inschrijving van Nederland op staatsleningen.
- 4. Implementatie van structurele hervormingen ter verbetering van financieel beheer.

E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkelingen⁹⁵

Deze sectie presenteert een aantal sociaaleconomische indicatoren. De eerste twee figuren beschrijven de groei van het bbp en de werkloosheid. Verder wordt de ontwikkeling van het minimumloon gepresenteerd.

Het bbp van Sint Maarten groeide meestal. Hoewel de orkanen in 2017 en 2018 en de coronacrisis in 2020 voor krimp zorgden, groeide het bbp in alle andere jaren vanaf 2010 in reële termen. De werkloosheid daalde tot aan de orkanen, maar steeg door de orkanen en de coronacrisis tot 17 procent. Inmiddels is de werkloosheid weer hersteld tot het regionale gemiddelde. Tegelijkertijd daalde het bbp per hoofd de meeste jaren sinds 2010. Sinds 2010 is de koopkracht van het minimumloon gedaald.

Figuur 7 Reële bbp-groei (in % t.o.v. vorig jaar) en werkloosheid (in % van de beroepsbevolking) op Sint Maarten.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Sint Maarten) en Wereldbank (cijfers regio⁹⁶).

Tabel 26 Ontwikkeling van de bevolking van Sint Maarten.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	34.056	33.435	34.640	36.607	37.685	38.825	39.969	40.574	40.895	41.608	42.310	42.846	43.389

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

⁹⁴ Deze paragraaf heeft als bron het IMF Artikel IV (2023) document over Curaçao en Sint Maarten tenzij anders gespecificeerd.

⁹⁵ E.2: Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling.

⁹⁶ Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

- **Reële bbp-groei meestal positief, groei per hoofd vaker negatief:** Nadat de economie van Sint Maarten aanzienlijke economische groei vertoonde in de eerste jaren na de schuldsanering – respectievelijk 3,2 en 4,6 procent in 2010 en 2011 – zwakte deze groei af in de daaropvolgende jaren. Tot het jaar waarin het eiland getroffen werd door orkaan Irma was er nog sprake van lichte economische groei van tussen de 0,4 en 1,6 procent, ongeveer gelijk aan het Caribisch gemiddelde. Door de groeiende bevolking daalde het reële bbp per hoofd in de meeste jaren echter. Vanaf 2017 vertoonde de economische groei hoge volatiliteit vanwege de verwoestende orkanen en de daaropvolgende wederopbouw. In 2020 brak de coronapandemie uit, waarvan de economie in 2022 deels herstelde.
- **Bevolkingsgroei:** Afgezien van een kleine daling in het inwonersaantal van 2010 op 2011, kent Sint Maarten een positieve bevolkingsgroei. Tussen 2010 en 2022 is de bevolking toegenomen van 34.056 naar 43.390. Dat komt neer op een stijging van 27,4 procent.
- **Dalende trend in de werkloosheid:** Afgezien van de door corona veroorzaakte piek in 2020 tot 16,8 procent laat de werkloosheid een dalende trend zien op Sint Maarten. Waar de werkloosheid in 2010 op 12 procent lag, daalde het in 2017 naar 6,2 procent van de beroepsbevolking. Na corona herstelde de werkloosheid zich tot 8,1 procent in 2022.
- **Werkloosheid vrijwel altijd op of boven het regionale gemiddelde:** In de jaren voor 2013 ligt de werkloosheid van Sint Maarten op een hoger niveau dan in de regio. De werkloosheid op Sint Maarten volgt de jaren in aanloop naar 2013 een dalende trend terwijl de werkloosheid in de regio licht stijgt. Hierdoor liggen de twee werkloosheidscijfers tussen 2013 en 2016 op vrijwel hetzelfde niveau. In 2017 is de werkloosheid op Sint Maarten verder gedaald tot onder het regionale niveau. Tijdens de coronacrisis loopt de werkloosheid op tot de piek van 16,8 procent, wat aanzienlijk boven het regionale niveau ligt. In 2021 en 2022 is de werkloosheid sterk gedaald waardoor in 2022 de werkloosheid minder dan één procentpunt verschilt van het regionale gemiddelde (8,1 procent voor Sint Maarten en 7,4 procent voor de regio).

Tabel 27 Het minimumloon (in ANG) en de inflatie op Sint Maarten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minimumloon*	1.379	1.379	1.379	1.443	1.483	1.516	1.529	1.529	1.529	1.529	1.531	1.531	1.531	1.723
Inflatie	3,2%	4,6%	4,0%	2,5%	1,9%	0,3%	0,1%	2,2%	2,9%	0,4%	0,7%	2,8%	3,8%	-

* Dit betreft het minimummaandloon gebaseerd op een 40-urige werkweek.

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2023) op basis van Afkondigingsblad (2013/10, 2014/3, 2015/29, 2022/57, 2023/35) en Artikel IV-consultaties van het IMF.

- **Periodieke stijgingen van het minimumloon:** Over de gehele periode van 2010 tot 2023 zien we een stijging van het minimumloon van ANG 344. Dit komt neer op een procentuele stijging van 24,9 procent. Het minimumloon is niet elk jaar verhoogd.
- **Minimumloon steeg minder hard dan het algemeen prijspeil:** Waar het algemeen prijspeil is gestegen met 33,6 procent in de jaren 2010 tot en met 2022, steeg het minimumloon met 25,0 procent tussen 2010 tot 2023. De koopkracht van huishoudens afhankelijk van het minimumloon heeft netto een daling doorgemaakt. Het minimumloon in Sint Maarten is het laagste van het Caribische deel van het Koninkrijk.

E.3: Bevorderen autonomie⁹⁷

In 2010 startte Sint Maarten als autonoom land binnen het Koninkrijk. De schuldsanering en de instelling van het financieel toezicht waren er mede op gericht de autonomie van het land te bevorderen. Zo diende de met de schuldsanering gegeven financiële verlichting, te zorgen voor voldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs; zaken die essentieel zijn voor de autonomie van ieder land. Met het financieel toezicht werd beoogd de instituties van Sint Maarten zo te laten functioneren en de bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt en Sint Maarten zelf in staat is houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Autonomie gaat echter niet alleen over economie en overheidsfinanciën, maar ook over bestuurskracht, kwaliteit van instituties, politieke onafhankelijkheid, culturele en sociale soevereiniteit, juridische en rechtelijke onafhankelijkheid, veiligheid, (on)afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, buitenlandse betrekkingen, bescherming van mensenrechten en burgerlijke vrijheden, functioneren van democratische processen, etc. Een beoordeling van autonomie op basis van al deze aspecten is buiten de reikwijdte van deze evaluatie, die zich beperkt tot de mate waarin de schuldsanering – in samenspel met de Rijkswet financieel toezicht – heeft bijgedragen aan bevordering van de autonomie van Sint Maarten.

⁹⁷ E.3: Bevorderen autonomie.

- **Schuldsanering leverde een bijdrage, maar het perspectief was te statisch en te beperkt:** Met de schuldsanering is bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Sint Maarten, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. ‘Er was te weinig aandacht voor het sociaaleconomisch chapter’, aldus een deskundige die betrokken was bij de onderhandelingen over de staatkundige hervormingen van 2010. De economische en financiële prestaties van Sint Maarten zijn niet ongunstig. De economische lag sinds 2023 boven het Caribisch gemiddelde en de overheidsschuld ontwikkelde zich op een houdbare wijze. Met de schuldsanering en het financieel toezicht is weliswaar een belangrijke stap gezet richting financiële autonomie.
- **Met hervormingen was de schuldsanering doeltreffender en doelmatiger geweest:** Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan was de schuldsanering doeltreffender en doelmatiger geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van economie. Een hervormde economie had de Sint Maartense economie veerkrachtiger en weerbaarder kunnen maken tegen externe schokken die het land troffen na 2010, had bij kunnen dragen aan een hogere economische groei, en tot beter beheersbare overheidsfinanciën, en tot meer ruimte voor productieve publieke investeringen en uitgaven. Daarmee was de schuldsanering voorts doelmatiger geweest, omdat met dezelfde middelen besteed aan de schuldsanering, meer had kunnen worden bereikt in termen van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en bevorderen van autonomie. Voor een aantal essentiële hervormingen, zoals in de sociale zekerheid en met betrekking tot de pensioenen, geldt dat Sint Maarten nog in een relatief gunstige positie verkeert. Daardoor hoeft het land minder drastische maatregelen te nemen dan Curaçao.

3.3 Kwantitatieve analyse

Deze paragraaf bevat de resultaten van een kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid van de schuldsanering. De analyse is uitgevoerd aan de hand van een economisch model waarmee de effecten zijn doorgerekend van hogere schuldquotes (geen schuldsanering), hogere rentelasten (geen lopende inschrijving) en hogere tekorten (geen begrotingsnormen)⁹⁸.

Het model maakt gebruik van gerealiseerde ontwikkelingen van de schulden, de bbp's, de overheidssaldi, de rentepercentages en de baten en lasten van de landen. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van informatie uit jaarrekeningen van de landen en van informatie van het Cft.

De analyse maakt inzichtelijk hoe de overheidsfinanciën zich in verschillende scenario's zouden hebben ontwikkeld zonder de schuldsanering. Een analyse als deze leunt op aannames. In iedere stap van de analyse is steeds aangegeven welke aannames zijn gedaan. Als eerste stap in de analyse is gekeken naar de situatie zonder schuldsanering en waarbij de uitgaven en belastinginkomsten gelijk zijn aan de realisaties tussen 2010 en 2022. Hogere rentelasten worden in dat scenario niet opgevangen door een verlaging van de uitgaven en/of het verhogen van de belastinginkomsten, maar worden gefinancierd met het aantrekken van nieuwe leningen. De staatsschuld groeit daardoor in een hoger tempo. Als tweede stap in de analyse is gekeken naar een mogelijke reactie van de landen. De gemodelleerde beleidsaanpassing betreft een verbetering van het primair saldo door het beperken van de uitgaven of het verhogen van de belastinginkomsten.

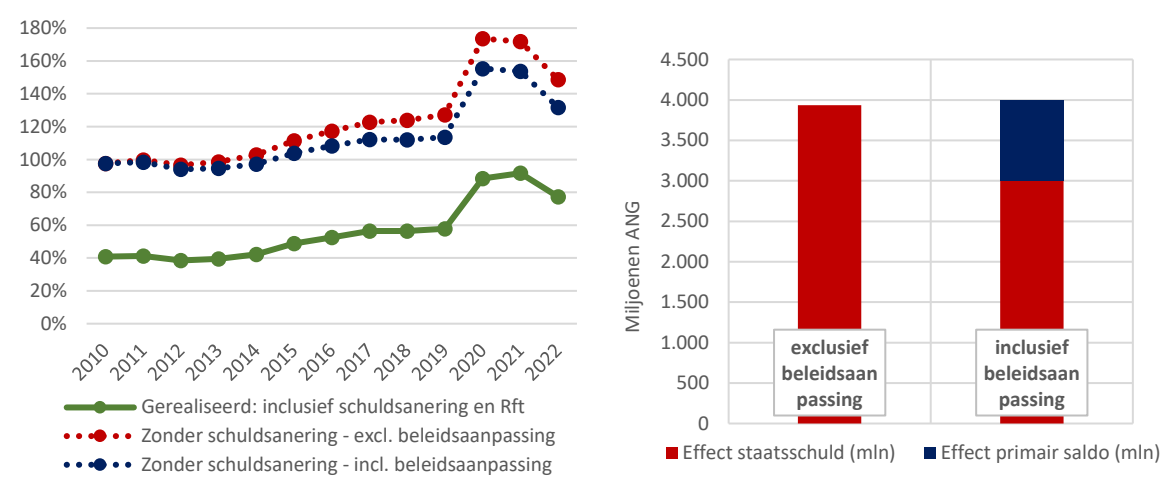
De resultaten van de analyse zijn grafisch weergegeven in onderstaande figuren. De realisaties met beleidsinstrumenten is steeds in groen weergegeven; de ontwikkelingen zonder instrument en zonder beleidsaanpassing in rood; en ontwikkelingen zonder instrument en met beleidsaanpassing in blauw.

⁹⁸ De effecten van hogere rentelasten (geen lopende inschrijving) en van hogere tekorten (geen begrotingsnormen) zijn opgenomen in het rapport over de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht.

3.4 Curaçao

Schuldsanering

Figuur 8 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).⁹⁹



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 28 Ontwikkeling schuldquote Curaçao, gerealiseerd en in het scenario zonder schuldsanering.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	41%	38%	39%	42%	49%	53%	56%	56%	58%	88%	92%	77%
Zonder schuldsanering – excl. Beleidsaanpassing	98%	100%	97%	99%	103%	111%	117%	123%	124%	127%	174%	172%	149%
Zonder schuldsanering – incl. beleidsaanpassing	98%	98%	94%	95%	97%	104%	108%	112%	112%	114%	155%	154%	132%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

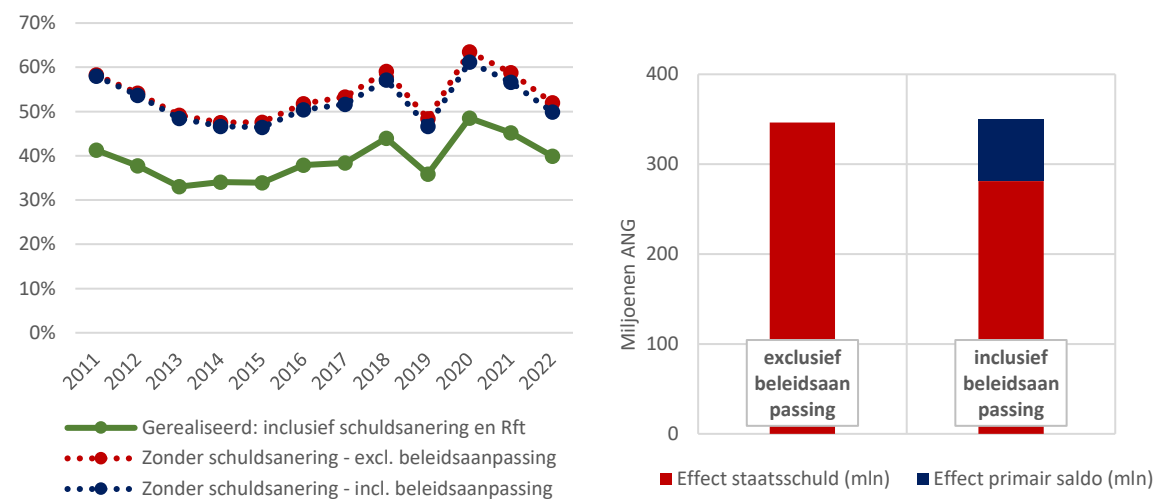
- Zonder schuldsanering schuldquote substantieel hoger:** Zonder de schuldsanering zou de schuldquote in Curaçao, bij de start als autonoom land binnen het Koninkrijk in 2010, 98 procent hebben bedragen, tegen 41 procent met schuldsanering. Wanneer er geen beleidsaanpassingen zouden hebben plaatsgevonden, en hogere tekorten opgevangen zouden zijn met meer leningen, dan zou in 2022 de schuldquote zijn opgelopen tot 149 procent, 72 procentpunt hoger dan met schuldsanering.
- Beleidsaanpassing heeft beperkt effect op groei schuldquote:** In dit scenario brengt de overheid het overheidssaldo terug tot het niveau van de realisaties met schuldsanering. Dat betekent dat de overheid de hogere rentelasten volledig compenseert via lagere uitgaven of lastenverzwaringen. Hiermee wordt een verdere toename van de schuld en een rente-op-rente-effect voorkomen. In dit scenario zou de schuldquote in 2022 132 procent hebben bedragen; 17 procentpunt lager dan in het scenario zonder deze beleidsaanpassing; en 55 procentpunt hoger dan de realisatie. Deze lagere schuldquote zou het resultaat zijn van een verbetering van het primaire saldo van in totaal ANG 1 miljard gedurende de periode 2011-2022.
- Effect schuldsanering in beide scenario's rond ANG 4 miljard:** De schuldsanering heeft zorggedragen voor een structureel lagere schuldquote. De optelsom van stijging van de staatsschuld en de cumulatieve besparingen op het primaire saldo komt in beide scenario's uit op circa ANG 4 miljard over de periode 2011-2022. De lopende inschrijving in de Rft had als gevolg dat in de periode 2011-2022 de rente op leningen gemiddeld lager was dan de inflatie. Daardoor valt de optelsom van inflatie-gecorrigeerde besparingen om hogere rentelasten te compenseren zelfs hoger uit dan de toename van de staatsschuld met een rente-op-rente-effect.

⁹⁹ Het effect op het primair saldo is van elk jaar teruggerekend naar het prijsniveau van 2022. Wanneer de rente op leningen gemiddeld lager is dan de gemiddelde inflatie valt het effect van het primair saldo hoger uit dan het effect van de extra staatsschuld dat hiermee wordt voorkomen.

3.5 Sint Maarten

Schuldsanering

Figuur 9 Ontwikkeling schuldquote (links) en cumulatief effect op staatsschuld en primair saldo (rechts).¹⁰⁰



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Tabel 29 Ontwikkeling schuldquote Sint Maarten, gerealiseerd en in het scenario zonder schuldsanering.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gerealiseerd: inclusief schuldsanering en Rft	41%	38%	33%	34%	34%	38%	38%	44%	36%	49%	45%	40%
Zonder schuldsanering – excl. beleidsaanpassing	58%	54%	49%	48%	48%	52%	53%	59%	48%	63%	59%	52%
Zonder schuldsanering – incl. beleidsaanpassing	58%	54%	48%	47%	46%	50%	52%	57%	47%	61%	57%	50%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

- Zonder schuldsanering slechtere startpositie, maar verschil neemt af door economische groei:** De economie van Sint Maarten groeide in de periode 2011-2022 gemiddeld ongeveer even hard als de staatsschuld, waardoor de schuldquote in 2022 nagenoeg even hoog was als in 2011. Zonder de schuldsanering zou de schuldquote in 2011 58 procent hebben bedragen in plaats van 41 procent met schuldsanering. Wanneer er geen beleidsaanpassingen zou hebben plaatsgevonden, en hogere tekorten zouden zijn opgevangen met leningen, dan zou in 2022 de schuldquote 52 hebben bedragen. De schuldquote zou daarmee zo’n 6 procent zijn gedaald, omdat het rente-op-rente effect lager was dan de economische groei.
- Beleidsaanpassing via primair saldo kan leiden tot gezonder niveau schuldquote:** In dit scenario brengt de overheid het overheidssaldo terug tot het niveau van de realisaties met schuldsanering. Dat betekent dat de overheid de hogere rentelasten volledig compenseert via lagere uitgaven of lastenverzwaringen. Hiermee wordt een verdere toename van de schuld en een rente-op-rente-effect voorkomen. In dit scenario zou de schuldquote in 2022 50 procent hebben bedragen; 2 procentpunt lager dan in het scenario zonder deze beleidsaanpassing; en 10 procentpunt hoger dan de realisatie. Deze lagere schuldquote zou het resultaat zijn van een verbetering van het primaire saldo van in totaal ANG 69 miljoen gedurende de periode 2011-2022.
- Effect schuldsanering in beide scenario’s rond ANG 350 miljoen:** De schuldsanering heeft zorggedragen voor een structureel lagere schuldquote. De optelsom van stijging van de staatsschuld en de cumulatieve besparingen op het primaire saldo komt in beide scenario’s uit op circa ANG 350 miljoen over de periode 2011-2022. De lopende inschrijving in de Rft had als gevolg dat in de periode 2011-2022 de rente op leningen gemiddeld lager was dan de inflatie. Daardoor valt de optelsom van inflatiegecorrigeerde besparingen om hogere rentelasten te compenseren zelfs hoger uit dan de toename van de staatsschuld met een rente-op-rente-effect.
- Schuldquote niet gecorrigeerd voor trendbreuk bbp:** De schuldquotes in de analyses zijn niet gecorrigeerd voor de trendbreuk in de bbp-cijfers tussen 2013 en 2014. Een dergelijke correctie zou het aantal aannames van de analyse verder vergroten. Bovendien is de trendbreuk voor de conclusies

¹⁰⁰Het effect op het primair saldo is van elk jaar teruggerekend naar het prijsniveau van 2022. Wanneer de rente op leningen gemiddeld lager is dan de gemiddelde inflatie valt het effect van het primair saldo hoger uit dan het effect van de extra staatsschuld dat hiermee wordt voorkomen.

van beperkt belang, omdat de rente wordt berekend op basis van de nominale staatsschuld in plaats van de schuldquote. Daarnaast zijn de conclusies meer gebaseerd op de verschillen tussen de reeksen onderling dan op de ontwikkelingen van de individuele reeksen over de tijd.

4. Conclusies

Doelrealisatie ziet toe op de mate waarin de beoogde directe beleidsdoelen, de beoogde maatschappelijke effecten, en de beoogde langetermijngevolgen zijn gerealiseerd.

Doeltreffendheid ziet toe op de mate waarin de schuldsanering aan de doelrealisatie heeft bijgedragen. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de beoogde directe beleidsresultaten lopen doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering meestal synchroon omdat de beoogde resultaten specifiek voor het instrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Bij de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van het instrument. De schuldsanering heeft een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. Doelmatigheid van de schuldsanering kan worden beoordeeld op twee niveaus.

1. De doelmatigheid van de uitvoering die toeziet op de vraag of meer directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen, of dezelfde directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.
2. De doelmatigheid van het beleid die toeziet op de vraag of grotere/betere maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met minder middelen, of dezelfde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de schuldsanering is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. De schuldsanering was een éénmalige operatie als onderdeel van een omvangrijker proces van staatkundige hervormingen. De beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen zijn vooraf vaak niet gedefinieerd en/of niet meetbaar. De beoordeling van de doelmatigheid van de schuldsanering vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik in verhouding tot de financiële inspanning die met de schuldsanering is gepleegd. Dit betekent dat een beperkt doelbereik zich vertaalt in beperkte doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Voor een aantal delen van de conclusies geldt dat deze (vrijwel) identiek zijn voor Curaçao en voor Sint Maarten, omdat dit algemene resultaten van de schuldsanering betreft die op beide landen van toepassing zijn. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de secties over Curaçao en Sint Maarten zijn deze algemene identieke delen in beide secties opgenomen.

Doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Curaçao

Tabel 30 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Curaçao onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen. Na de tabel volgt de toelichting.

Tabel 30 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Curaçao.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten			
C.1	Transparantie en inzicht in de schuldomvang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2	Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3	Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5	Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten			
D.1	Gezonde financiële startpositie voor Curaçao vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2	Verlaging schuldquote van Curaçao naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3	Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4	Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Langetermijngevolgen			
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Niet gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De schuldsanering voor Curaçao is doeltreffend waar het gaat om de beoogde, directe beleidsresultaten, die vrijwel geheel zijn bereikt. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1 Schuldomvang, oorzaken en problematiek inzichtelijk:** Voorafgaand aan de schuldsanering is de schuldomvang en -samenstelling inzichtelijk gemaakt en mede op basis hiervan is de omvang van de te saneren schulden bepaald. In verschillende perioden voorafgaand aan de periode waarin de schuldsanering plaatsvond, is door de commissie Van Lennep (1996) en de commissie Schuldenproblematiek (2003) gerapporteerd over de oorzaken van de schuldenproblematiek van Aruba en de toenmalige Nederlandse Antillen en zijn aanbevelingen gedaan voor oplossingen. Deze rapporten legden bloot dat de schuldenproblematiek en -opbouw – naast aan zwak financieel beheer en beleid – in belangrijke mate is toe te schrijven aan externe schokken en aan uitblijvende economische hervormingen. De kwetsbaarheid voor externe schokken en de noodzaak tot hervormingen heeft in de schuldsanering slechts beperkt aandacht gekregen; de noodzakelijke economische hervormingen hebben destijds niet of nauwelijks plaatsgevonden. Daarmee bestond er op voorhand een reële kans dat van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en van houdbare overheidsfinanciën – ondanks de schuldsanering – geen sprake zou zijn. Omdat de schuldomvang en -problematiek van tevoren in kaart zijn gebracht, is sprake van doelrealisatie en doeltreffendheid.
- **C.2 Schulden gesaneerd:** De schulden van het land de Nederlandse Antillen en van Curaçao zijn gesaneerd volgens de fasering die was afgesproken. De eerste fase van de schuldsanering is zichtbaar in de daling in 2009 van de schuld van de Nederlandse Antillen en van Curaçao; in 2010 nam Nederland de resterende schulden over, inclusief het niet gesaneerde, door Nederland geherfinancierde deel. De door het Rijk gepubliceerde cijfers lijken erop te wijzen dat Nederland de begrote bedragen aan schuldsanering heeft uitgegeven, maar dit is op basis van de beschikbare cijfers niet met zekerheid vast te stellen. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn voor dit beleidsresultaat gerealiseerd.
- **C.3 Betalingsachterstanden beperkt gesaneerd:** Ondanks dat Nederland ANG 149 miljoen reserveerde voor de sanering van betalingsachterstanden van Curaçao, is er slechts ANG 37,4 miljoen (25 procent) gesaneerd. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn voor dit beleidsresultaat beperkt gerealiseerd.
- **C.4 Hogere startschuld vanwege lagere rente, maar voldaan aan de rentelastnorm:** Curaçao begon als land in 2010 met een schuld van ANG 1,67 miljard, wat hoger was dan de schuld van ANG 1,2 miljard die de toelichting van het Rijksbesluit bij de rentelast van ANG 78,2 miljoen voorzag. Dit verschil was het gevolg van de verschillen tussen de rentevoeten op de oude en de nieuwe schulden. Nederland nam schuld over met relatief hoge couponrentes, terwijl de landen schulden kregen bij Nederland met relatief lage couponrentes. Dit rentenadeel voor Nederland werd doorberekend aan de landen: de landen startten met een hogere staatsschuld waarvan het verschil met de eerder voorziene schuld even veel waard was als het rentenadeel voor Nederland. Omdat wel werd voldaan aan de rentelastnorm, zijn zowel doelrealisatie als doeltreffendheid voor dit beleidsresultaat gerealiseerd.
- **C.5 Sociaal Economisch Initiatief uitgevoerd, maar doelstellingen niet bereikt:** Hoewel geen onderdeel van deze evaluatie, vormden de beoogde hervormingen met het SEI belangrijke randvoorwaarden

voor de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten. Het SEI was complementair aan de schuldsanering en had tot doel een hervormde economie en een herleving van economische activiteiten en van het investeringsklimaat. Het SEI is gefinancierd en uitgevoerd, maar in de evaluatie uit 2015 van het SEI is geconcludeerd dat de doelstellingen niet zijn bereikt onder meer vanwege het onrealistisch hoge ambitieniveau. De voorgenomen investeringen en maatregelen waren te gering om deze ambitieuze beoogde maatschappelijke effecten op macroniveau te bereiken, aldus de evaluatie. Er is geen sprake van doelrealisatie; de doeltreffendheid is niet beoordeeld.

Maatschappelijke effecten (outcome)

Ondanks beperkte doelrealisatie is de schuldsanering doeltreffend als het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. De schuldsanering leverde een wezenlijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven. De beoogde maatschappelijke effecten zijn beperkt bereikt doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1 en D.2 Schuldquote in 2010 verlaagd naar onder de kritische grenswaarde:** Curaçao startte in 2010 als autonoom land binnen het Koninkrijk met een schuldquote van 40,8 procent. Daarmee lag de startschuldquote van Curaçao onder de kritische grenswaarde van 55 procent die het IMF in 2012 voor de Caribische regio als geheel becijferde, onder het schuldanker van 55 procent dat het IMF in 2022 voor Curaçao adviseerde, en ruim onder de kritische grenswaarde van 70 procent die het IMF daarbij voor Curaçao adviseerde. Wel was de startschuld van Curaçao hoger, en de financiële positie minder gezond dan vooraf was beoogd doordat het rentenadeel voor Nederland als gevolg van de herfinanciering werd doorberekend in een hogere nominale schuld. Dit laatste was mogelijk omdat een lagere rente daarvoor ruimte bood in de rentelastnorm. Hoewel in perioden voorafgaand aan de schuldsanering diepgaand inzicht was verkregen in de aard en de oorzaken van de schuldproblematiek, lijkt er ten tijde van de schuldsanering onvoldoende aandacht te zijn geweest voor de voorwaarden die moesten zorgen voor een blijvende gezonde financiële positie van de landen. Het financieel beheer was nog niet op orde en er werd – naar achteraf is gebleken – ten onrechte vanuit gegaan dat dit tijdig op orde zou worden gebracht.¹⁰¹ Daarnaast zijn de benodigde maatregelen gericht op beheersen van de kosten van de gezondheidszorg en van de sociale zekerheid, alsook de benodigde economische hervormingen, toen niet genomen c.q. geïmplementeerd. Hierdoor nam de druk op de overheidsfinanciën na 2010 steeds verder toe en kon onvoldoende buffer worden opgebouwd om economische schokken op te vangen. De schuldsanering leverde een substantiële bijdrage aan de beoogde gezonde financiële startpositie en was daarmee doeltreffend. Doordat andere randvoorwaarden niet zijn vervuld is sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.3 Onvoldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs:** De verlaagde schuld en de verlaagde rentelasten zorgden in eerste instantie voor meer financiële ruimte voor publieke investeringen en uitgaven. Daarmee was de schuldsanering doeltreffend. Deze ruimte slok echter van meet af aan door achterblijvende economische groei en frequente gerealiseerde tekorten op de gewone dienst. De overheidsinvesteringen blijven achter bij het niveau dat door het IMF wenselijk wordt geacht en liggen sinds 2010 ruim onder het Caribisch gemiddelde. De begrote uitgaven op het beleidsterrein van economische ontwikkeling en van onderwijs daalden tussen 2010 en 2022. Er is daardoor sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.4 Hervormingen blijven tot op heden vrijwel geheel uit:** Het beoogde maatschappelijke resultaat van hervormde economieën, herleving van economische activiteiten en van het investeringsklimaat is niet bereikt. Daarmee is de randvoorwaarde voor de beoogde langetermijneffecten (houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en bevorderen van de autonomie) niet ingevuld. Dezelfde hervormingen die werden aanbevolen door de commissie Van Lennep in 1996 en de commissie Schuldproblematiek in 2003, staan nu op de agenda van het landspakket van Curaçao. Het SEI diende hierin te voorzien. Ook na de schuldsanering is hiertoe herhaaldelijk geadviseerd door onder meer het IMF en het Cft. Ook nu is de constatering dat de implementatie van de voorgestelde hervormingen achterblijft. Er is dus geen sprake van doelrealisatie. Doeltreffendheid is niet beoordeeld, omdat dit geen maatschappelijk effect is dat met de schuldsanering werd beoogd.

¹⁰¹ Zie het rapport 'Beleidsvaluatie Rijkswet financieel toezicht' voor nadere informatie over de realisatie van verbeteringen in het financieel beheer.

Langetermijneffecten (impact)

De schuldsanering is beperkt doeltreffend waar het gaat om de beoogde langetermijneffecten, die nauwelijks zijn bereikt. De overheidsschuld van Curaçao heeft zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze ontwikkeld en er was sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Met de schuldsanering is weliswaar een bijdrage geleverd aan beoogde doelen, maar er werd ten tijde van de constitutionele hervormingen ten onrechte op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was gelegd voor een blijvend gezonde financiële positie voor Curaçao. Ten tijde van de schuldsanering was bekend dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar was, en zou blijven, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang voor 2010 op de agenda stonden. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijneffecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1: Ondanks de schuldsanering ontwikkelden de overheidsfinanciën zich niet houdbaar:** De schuldsanering leverde een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Curaçao. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de schuldsanering, de overheidsschuld van Curaçao zich al in 2010 op een onhoudbaar niveau zou bevinden, en zich verder zou ontwikkelen tot onbeheersbare proporties. De bijdrage van de schuldsanering aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de lopende inschrijving van Nederland op geldleningen van Curaçao, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.¹⁰² Desondanks ontwikkelde de overheidsschuld van Curaçao zich tussen 2010 en 2023 op een onhoudbare wijze. Dit is het gevolg van een ongunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten, waardoor er geen sprake is van doelrealisatie: tussen 2010 en 2023 kende Curaçao nauwelijks nominale bbp-groei (0,3 procent), was er gemiddeld sprake van een primair tekort, en bedroeg de – met de lopende inschrijving verlaagde – rente gemiddeld 2,2 procent. Deze combinatie zorgde voor een oplopende schuldquote die reeds voor de coronacrisis uitsteeg boven de waarde die het IMF als schuldanker voor Curaçao adviseert en als kritische grenswaarde voor de regio (55 procent) en boven de bandbreedte die de commissie Schuldenproblematiek als houdbaar kwalificeerde. Als gevolg van de coronacrisis steeg de schuldquote uit boven de kritische grenswaarde die het IMF voor Curaçao adviseert (70 procent). Door de lage economische groei had Curaçao de schuld alleen kunnen beheersen en op een houdbare wijze doen ontwikkelen met positieve primaire saldi. De schuldsanering is beperkt doeltreffend in het realiseren van houdbare overheidsfinanciën voor Curaçao. De schuldsanering voor Curaçao leidde ondanks de verlaagde startschuld niet tot houdbare overheidsfinanciën doordat randvoorwaarden niet zijn vervuld.
- **E.2: Geen structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, maar achteruitgang:** In tegenstelling tot het beoogde langetermijneffect van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling heeft Curaçao in de periode 2010-2023 te kampen gehad met reële economische krimp en sociale achteruitgang. De reële economie kromp gemiddeld met 1,4 procent per jaar, de bevolking kromp sinds 2018, de werkloosheidsvoet kent een stijgend verloop en ligt structureel boven het Caribisch gemiddelde, en er is sprake van majeure armoede en informaliteit. Sinds 2010 was op Curaçao sprake van sociaaleconomische achteruitgang. Er is dan ook geen sprake van doelrealisatie. De schuldsanering leverde een bijdrage aan het doel van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling doordat een hogere schuld en daarmee hogere rentelasten ten koste zouden zijn gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen, en was op dit onderdeel beperkt doeltreffend.
- **E.3: Schuldsanering heeft autonomie helpen bevorderen, maar was doeltreffender en doelmatiger geweest als er meer aandacht was besteed aan economische hervormingen:** Met de schuldsanering is een wezenlijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Curaçao, waar een robuuste economie en overheidsfinanciën onderdeel van zijn. Toch werd er ten tijde van de constitutionele hervormingen te veel op vertrouwd dat er hiermee – en met de instelling van het financieel toezicht – een basis was voor een blijvend gezonde financiële positie. Bekend was dat Curaçao in 2010 in sociaaleconomisch opzicht uiterst kwetsbaar was en bleef, bij het uitblijven van hervormingen die reeds lang op de agenda stonden. Waren de nodige hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het ondernemings- en investeringsklimaat gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan was de schuldsanering doeltreffender en doelmatiger geweest in het bereiken van houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling, en het bevorderen van autonomie. Met het uitstellen van hervormingen, in het bijzonder op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid, zijn de noodzakelijke ingrepen sindsdien zwaarder

¹⁰² De effectiviteit van de lopende inschrijving is onderdeel van de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht, en komt aan de orde in het rapport Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht.

geworden. De schuldsanering heeft een beperkte bijdrage geleverd aan het bevorderen van de autonomie van Curaçao en is daarmee beperkt doeltreffend.

Doeltreffendheid schuldsanering Sint Maarten

Tabel 31 toont samengevat de mate van doelrealisatie en doeltreffendheid van de schuldsanering voor Sint Maarten onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen.

Tabel 31 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid schuldsanering Sint Maarten.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doelrealisatie	Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten			
C.1	Transparantie en inzicht in de schuldomvang en -problematiek	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.2	Sanering schulden ter waarde van ANG 3,4 miljard/€ 1,476 miljard (70 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.3	Voldoen betalingsachterstanden ter waarde van ANG 614,5 miljoen/€ 266,8 miljoen	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
C.4	Herfinanciering resterende schulden ter hoogte van ANG 1,46 miljard/€ 0,63 miljard (30 procent)	Gerealiseerd	Doeltreffend
C.5	<i>Financiering en uitvoering Sociaal Economische Initiatieven en beschikbaar stellen technische expertise</i>	Onbekend	Niet van toepassing
Maatschappelijke effecten			
D.1	Gezonde financiële startpositie voor Sint Maarten vanaf 2010 als autonoom land in het Koninkrijk	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.2	Verlaging schuldquote van Sint Maarten naar een niveau dat correspondeert met een gezonde startpositie	Gerealiseerd	Doeltreffend
D.3	Voldoende middelen voor noodzakelijke investeringen in economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs	Beperkt gerealiseerd	Doeltreffend
D.4	<i>Hervormde economieën, herleving economische activiteiten en investeringsklimaat</i>	Niet gerealiseerd	Niet van toepassing
Langetermijngevolgen			
E.1	Houdbare overheidsfinanciën	Gerealiseerd	Doeltreffend
E.2	Structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend
E.3	Bevorderen autonomie	Beperkt gerealiseerd	Beperkt doeltreffend

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

Directe beleidsresultaten (output)

De schuldsanering voor Sint Maarten is doeltreffend als het gaat om de beoogde directe beleidsresultaten, die vrijwel geheel zijn bereikt. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de directe beleidsresultaten volgt uit de volgende bevindingen:

- **C.1 Schuldomvang, oorzaken en problematiek inzichtelijk:** Voorafgaand aan de schuldsanering is de schuldomvang en -samenstelling inzichtelijk gemaakt en mede op basis hiervan is de omvang van de te saneren schulden bepaald. In verschillende perioden voorafgaand aan de periode waarin de schuldsanering plaatsvond, is door de commissie Van Lennep (1996) en de commissie Schuldenproblematiek (2003) gerapporteerd over de oorzaken van de schuldenproblematiek van Aruba en de toenmalige Nederlandse Antillen en zijn aanbevelingen gedaan voor oplossingen. Deze rapporten legden bloot dat de schuldenproblematiek en -opbouw – naast aan zwak financieel beheer en beleid – in belangrijke mate is toe te schrijven aan externe schokken en aan uitblijvende economische hervormingen. De kwetsbaarheid voor externe schokken en de noodzaak tot hervormingen heeft in de schuldsanering slechts beperkt aandacht gekregen; de noodzakelijke economische hervormingen hebben destijds niet of nauwelijks plaatsgevonden. Daarmee bestond er op voorhand een reële kans dat van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en van houdbare overheidsfinanciën – ondanks de schuldsanering – geen sprake zou zijn. Omdat de schuldomvang en -problematiek van tevoren in kaart zijn gebracht, is sprake van doelrealisatie en doeltreffendheid.
- **C.2 Schulden gesaneerd:** De schulden van het land de Nederlandse Antillen, en daarmee het deel dat aan Sint Maarten werd toegerekend, zijn gesaneerd volgens de fasering die was afgesproken. De eerste fase van de schuldsanering is zichtbaar in de daling in 2009 van de schuld van de Nederlandse Antillen; in 2010 nam Nederland de resterende schulden over, inclusief het niet gesaneerde, door Nederland geherfinancierde deel. De door het Rijk gepubliceerde cijfers lijken erop te wijzen dat Nederland de begrote bedragen aan schuldsanering heeft uitgegeven, maar dit is op basis van de beschikbare cijfers niet met zekerheid vast te stellen. Zowel doelrealisatie als doeltreffendheid zijn voor dit beleidsresultaat gerealiseerd.
- **C.3 Betalingsachterstanden beperkt gesaneerd:** Ondanks dat Nederland ANG 183,3 miljoen reserveerde voor de sanering van betalingsachterstanden van Sint Maarten, is er slechts ANG 65,5 miljoen (36 procent) gesaneerd. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn voor dit beleidsresultaat beperkt gerealiseerd.

- **C.4 Hogere startschuld vanwege lagere rente, maar voldaan aan de rentelastnorm:** Sint Maarten begon als land in 2010 met een schuld van ANG 302 miljoen, wat bijna twee keer zo hoog was als de schuld van ANG 160 miljoen die de toelichting van het Rijksbesluit bij de rentelast van ANG 12,2 miljoen voorzag. Deze hogere startschuldquote was het gevolg van de verschillen tussen de rentevoeten op de oude en de nieuwe schulden. Nederland nam schuld over met relatief hoge couponrentes, terwijl de landen schulden kregen bij Nederland met relatief lage couponrentes. Dit rentenadeel voor Nederland werd doorberekend aan de landen: de landen startten met een hogere staatsschuld waarvan het verschil met de eerder voorziene schuld even veel waard was als het rentenadeel voor Nederland. Omdat wel werd voldaan aan de rentelastnorm, zijn zowel doelrealisatie als doeltreffendheid voor dit beleidsresultaat gerealiseerd.
- **C.5 Sociaal Economisch Initiatief uitgevoerd:** *Hoewel geen onderdeel van deze evaluatie, vormden de beoogde hervormingen met het SEI belangrijke randvoorwaarden voor de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten. Het SEI was complementair aan de schuldsanering en had tot doel een hervormde economie en een herleving van economische activiteiten en van het investeringsklimaat. Over de doeltreffendheid en doelmatigheid kon in de evaluatie in 2015 geen conclusie worden getrokken. De mate van doelrealisatie is niet bekend. Dit rapport beoordeelt de doeltreffendheid niet.*

Maatschappelijke effecten (outcome)

Ondanks beperkte doelrealisatie is de schuldsanering doeltreffend waar het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. Hoewel de doelrealisatie beperkt is doordat belangrijke randvoorwaarden niet zijn vervuld, leverde de schuldsanering een wezenlijke bijdrage aan een gezonde financiële startpositie en aan ruimte op de begroting voor productieve publieke investeringen en uitgaven. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de maatschappelijke effecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **D.1 en D.2 Startschuldquote verlaagd naar onder de kritische grenswaarde:** Sint Maarten startte als autonoom land binnen het Koninkrijk met een schuldquote van 41,3 procent in 2011. Daarmee lag de startschuldquote van Sint Maarten onder de kritische grenswaarde van 55 procent die het IMF in 2012 voor de Caribische regio als geheel becijferde, onder het schuldanker van 53 procent dat het IMF in 2022 voor Sint Maarten adviseerde, en ruim onder de kritische grenswaarde van 70 procent die het IMF daarbij voor Sint Maarten adviseerde. Wel was de startschuld van Sint Maarten hoger en de financiële positie minder gezond dan vooraf was beoogd, doordat het rentenadeel voor Nederland als gevolg van de herfinanciering werd doorberekend in een hogere nominale startschuld voor Sint Maarten. Dit laatste was mogelijk omdat een lagere rente daarvoor ruimte bood in de rentelastnorm voor 2011.
Hoewel in perioden voorafgaand aan de schuldsanering diepgaand inzicht was verkregen in de aard en de oorzaken van de schuldproblematiek, lijkt er ten tijde van de schuldsanering onvoldoende aandacht te zijn geweest voor de voorwaarden die moesten zorgen voor een blijvende gezonde financiële positie van de landen. Het financieel beheer was nog niet op orde en er werd – naar achteraf is gebleken – ten onrechte vanuit gegaan dat dit tijdig op orde zou worden gebracht.¹⁰³ Daarnaast zijn de benodigde economische hervormingen toen niet gerealiseerd c.q. geïmplementeerd.
De schuldsanering leverde een substantiële bijdrage aan de beoogde gezonde financiële startpositie en was daarmee doeltreffend. Doordat andere randvoorwaarden niet zijn vervuld is sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.3 Onvoldoende financiële ruimte voor investeringen en uitgaven ten behoeve van economische ontwikkeling, veiligheid, armoede, onderwijs:** De verlaagde schuld en de verlaagde rentelasten zorgden voor meer financiële ruimte voor publieke investeringen en uitgaven. Daarmee was de schuldsanering doeltreffend. Desondanks bleven de overheidsinvesteringen van Sint Maarten achter bij het niveau dat door het IMF wenselijk wordt geacht en liggen ze sinds 2010 ruim onder het Caribisch gemiddelde; met gemiddeld slechts 0,8 procent van het bbp investeerde de overheid van Sint Maarten nauwelijks tussen 2011 en 2021. De begrote uitgaven op verschillende beleidsterreinen stegen in nominale termen, maar gecorrigeerd voor inflatie en bevolkingsgroei was er sprake van een daling van de uitgaven. Er is daardoor sprake van beperkte doelrealisatie.
- **D.4 Hervormingen bleven uit, maar lijken nu te worden geïmplementeerd:** *Het beoogde maatschappelijke resultaat van hervormde economieën en van het investeringsklimaat is niet bereikt, maar de economie reageert veerkrachtig op externe schokken, zo blijkt uit de economische prestaties van Sint Maarten in de afgelopen dertien jaar. Hoewel de noodzaak tot economische hervormingen op basis van economische prestaties uit het verleden minder urgent lijkt dan op bijvoorbeeld Curaçao, vormen*

¹⁰³ Zie het rapport 'Beleidsvaluatie Rijkswet financieel toezicht' voor nadere informatie over de realisatie van verbeteringen in het financieel beheer.

die hervormingen een randvoorwaarde voor de beoogde langetermijneffecten (houdbare overheidsfinanciën, structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling en bevorderen van de autonomie). Dezelfde hervormingen zoals die werden aanbevolen door de commissie Van Lennep in 1996 en de commissie Schuldproblematiek in 2003, waarin het SEI diende te voorzien, en waar ook na de schuldsanering herhaaldelijk voor is gepleit door onder meer het IMF en het Cft, staan nu op de agenda van het landpakket van Sint Maarten. Wel zijn de vorderingen in de implementatie van de voorgestelde hervormingen positief. Er is geen sprake van doelrealisatie. Doeltreffendheid is niet beoordeeld, omdat dit geen maatschappelijk effect is dat met de schuldsanering werd beoogd.

Langetermijneffecten (impact)

De beoogde langetermijneffecten zijn gerealiseerd of beperkt gerealiseerd. De overheidsschuld heeft zich tussen 2010 en 2023 op een houdbare wijze ontwikkeld. Er was sprake van gunstige economische ontwikkeling, maar dit vertaalde zich slechts in beperkte mate in sociale ontwikkeling. Met de schuldsanering is een wezenlijke bijdrage geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten, maar de effectiviteit ervan is beperkt door het uitblijven van investeringen en hervormingen. Waren investeringen in institutionele versterking en economische hervormingen gerealiseerd ten tijde van de staatkundige hervormingen, dan was de schuldsanering doeltreffender geweest. Dit overkoepelende oordeel met betrekking tot de langetermijneffecten volgt uit de volgende bevindingen:

- **E.1: Mede dankzij de schuldsanering zijn de overheidsfinanciën houdbaar en is er sprake van een buffer voor het opvangen van externe schokken:** De schuldsanering leverde een belangrijke bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën van het land Sint Maarten. Er is daarmee sprake van doeltreffendheid. Kwantitatieve analyse toont aan dat, zonder de schuldsanering, de overheidsschuld van Sint Maarten zich in 2010 boven het schuldanker zou bevinden dat in 2022 door het IMF voor Sint Maarten is aanbevolen (53 procent) en ook boven de kritische grenswaarde die in 2012 door het IMF voor de regio is becijferd (55 procent). Opvallend is dat de schuldquote van Sint Maarten sinds 2010 altijd onder de 50 procent ligt, ook toen zich externe schokken voordeden, en zich beweegt rondom een niveau dat ligt onder het voor Sint Maarten door het IMF aanbevolen schuldanker. Zonder schuldsanering zou de schuldquote zich rond het schuldanker van 53 procent hebben bewogen en ook onder de kritische grenswaarde van 70 procent zijn gebleven. Zo beschouwd heeft de schuldsanering gezorgd voor een extra buffer voor het opvangen van externe schokken door Sint Maarten, wat effectief is vanwege de frequentie waarmee orkanen het land en de economie beschadigen. Zowel met als zonder schuldsanering, ontwikkelde de schuldquote van Sint Maarten zich tussen 2011 en 2023 op een houdbare wijze. Daarbij geldt dat de bijdrage van de schuldsanering aan schuldhoudbaarheid is versterkt door de lopende inschrijving van Nederland op geldleningen van Sint Maarten, waarmee sprake is van een tweesnijdend zwaard: een verlaagde overheidsschuld (schuldsanering) die tot lagere rentelasten leidt en een verlaagd rentepercentage (lopende inschrijving) dat bijdraagt aan het voorkomen van schuldopbouw.¹⁰⁴ Dit is het gevolg van een gunstige verhouding tussen de bbp-groei, het primaire saldo en de rentelasten: ondanks dat Sint Maarten tussen 2011 en 2023 gemiddeld primaire tekorten had, zorgden nominale bbp-groei en de met de lopende inschrijving verlaagde rente (gemiddeld 1,5 procent per jaar) voor een structureel dalende trend in de schuldquote waarmee externe schokken kunnen worden opgevangen. Er is daarmee ook sprake van doelrealisatie.
- **E.2: Relatief gunstige economische groei maar sociale ontwikkeling blijft achter:** Behoudens de jaren waarin Sint Maarten gebukt ging onder externe schokken (de orkanen en corona) kende het land sinds 2010 een gunstige reële economische groei. Dit uitte zich in beperkte mate in sociale ontwikkelingen: de werkloosheidsvoet daalde weliswaar in jaren waarin er geen externe schokken waren, maar lag bijna altijd boven het Caribisch gemiddelde. Ook profiteert het armere deel van de bevolking niet of nauwelijks. Het minimumloon op Sint Maarten is het laagste van het Caribische deel van het Koninkrijk. Ook steeg het minimumloon op Sint Maarten minder snel dan het algemene prijspeil (inflatie), waardoor de koopkracht van werknemers op minimumloonniveau in de tijd afnam. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie. De schuldsanering leverde een bijdrage aan het doel van structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling doordat een hogere schuld en daarmee hogere rentelasten ten koste zouden zijn gegaan van productieve publieke uitgaven en investeringen, en was op dit onderdeel beperkt doeltreffend.
- **E.3: Schuldsanering heeft autonomie helpen bevorderen, maar was doeltreffender en doelmatiger geweest als er meer aandacht was besteed aan hervormingen:** Met de schuldsanering is een wezenlijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de autonomie van Sint Maarten. Het land beschikt

¹⁰⁴ De effectiviteit van de lopende inschrijving is onderdeel van de evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht, en komt aan de orde in het rapport Beleidsevaluatie Rijkswet financieel toezicht.

daardoor over effectieve ruimte om externe schokken op te kunnen vangen. Tegelijkertijd blijft de economie, en daarmee ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, kwetsbaar zolang de hervormingen uitblijven die reeds lang op de agenda staan. Er is daarmee sprake van beperkte doelrealisatie en beperkte doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Doelmatigheid van de uitvoering

Er is sprake van doelmatigheid in de uitvoering van de schuldsanering. De beoogde directe beleidsresultaten zijn vrijwel geheel gerealiseerd: er is inzicht verkregen in de schuldomvang en -problematiek, de schulden zijn gesaneerd, en de resterende schulden zijn door Nederland geherfinancierd. De sanering van de betalingsachterstanden heeft ten dele plaatsgevonden, maar het niet gerealiseerde deel van de hiervoor gereserveerde middelen is teruggevloeid naar Nederland.

Er zijn voorafgaand aan de schuldsanering keuzes gemaakt die de doelmatigheid van de uitvoering hebben verhoogd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de overname door Nederland van de niet gesaneerde schulden, waarmee een ongelijke behandeling van houders van de schuldtitels en een complexe en onevenwichtige verdeling van schuldtitels met verschillende looptijden en rentes werd vermeden. Een andere keuze die de doelmatigheid van de uitvoering heeft verhoogd is de beslissing om reeds voor de staatkundige hervormingen van 2010 tijdelijk financieel toezicht in te stellen. Hierdoor ontstond beter en sneller zicht op de problemen in de overheidsfinanciën en vond reeds voorafgaand aan de (tweede fase van de) schuldsanering beheersing van de overheidsfinanciën plaats. Tot slot heeft de lopende inschrijving van Nederland op geldleningen van Curaçao en Sint Maarten de effectiviteit van de schuldsanering versterkt.

Curaçao en Sint Maarten hebben niet volledig gebruik gemaakt of kunnen maken van de mogelijkheid tot sanering van de betalingsachterstanden. Een ruimere openingsperiode van het loket en/of aanvullende technische ondersteuning hadden kunnen resulteren in een groter gesaneerd deel van de betalingsachterstanden en daarmee tot een hoger resultaatbereik. De doelmatigheid zou daar mee zijn verhoogd aangezien deze middelen reeds waren begroot.

Doelmatigheid van het beleid

Er is sprake van beperkte doelmatigheid van het beleid van de schuldsanering. Van een gezonde financiële startpositie was maar in beperkte mate sprake. De schuldsanering heeft weliswaar de schulden van Curaçao en Sint Maarten verlaagd naar niveaus die corresponderen met een gezonde financiële startpositie, maar er is onvoldoende aandacht besteed aan, en er zijn onvoldoende maatregelen getroffen gericht op, de oorzaken die ten grondslag lagen aan de schuldenproblematiek en -opbouw. De hervorming van de economieën van Curaçao en Sint Maarten is niet gerealiseerd, waardoor de landen kwetsbaar bleven voor externe schokken en er geen sprake was van gerevitaliseerde economieën die zich evenwichtig ontwikkelden, zoals was beoogd. Het sterke verband tussen overheidsfinanciën en economische ontwikkeling maakt dat de schuldsanering een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde was voor een gezonde financiële startpositie. Het uitblijven van hervormingen bij aanvang van de staatkundige hervormingen, maar ook in de jaren daarna, is in belangrijke mate ten koste gegaan van de beoogde gezonde financiële startpositie. Gegeven de middelen gemoeid met de schuldsanering had de doelmatigheid substantieel hoger kunnen zijn wanneer er meer aandacht was geweest voor de sociaaleconomische agenda.

Een gunstigere economische ontwikkeling had – gegeven de normen in de Rijkswet financieel toezicht – meer financiële ruimte gegeven aan de landen voor productieve uitgaven aan economische ontwikkeling, veiligheid, armoede en onderwijs. Dat geldt ook voor de ruimte voor investeringen, waarvan het niveau sterk achterblijft bij wat wenselijk wordt geacht en bij het Caribisch gemiddelde. Toch blijkt dat er meer ruimte was om te investeren dan de landen hebben genomen.¹⁰⁵ Meer investeringen hadden bijgedragen aan hogere economische groei en betere overheidsfinanciën, waarmee de doelmatigheid van de schuldsanering zou zijn verhoogd.

Ook als het gaat om de beoogde langetermijngevolgen is er sprake van beperkte doelmatigheid, waarbij er een wezenlijk verschil bestaat tussen Curaçao en Sint Maarten. De schuld van Curaçao heeft zich op een onhoudbare wijze en naar een ongezond niveau ontwikkeld; die van Sint Maarten heeft zich op houdbare wijze ontwikkeld. De economie van Sint Maarten is veerkrachtiger gebleken en heeft zich gunstiger ontwikkeld dan die van Curaçao. De beoogde langetermijngevolgen zijn voor Sint Maarten meer in beeld gekomen – en de doelmatigheid van de schuldsanering is daarmee voor het land hoger – dan voor Curaçao.

¹⁰⁵ Zie het rapport 'Beleidsvaluatie Rijkswet financieel toezicht'.

De door Nederland geherfinancierde schulden hebben de vorm van *bullet*-leningen, waarbij aflossing aan het einde van de looptijd in één keer plaatsvindt. Een alternatief had kunnen zijn om (een deel van) de geherfinancierde schulden in de vorm van leningen met tussentijdse aflossingsverplichtingen te verstrekken. Dergelijke leningen kunnen bijdragen aan een hogere financiële discipline en hadden, bij eenzelfde omvang van de schuldsanering, een groter doelbereik kunnen hebben. Dit had tot hogere doelmatigheid kunnen leiden doordat met dezelfde inzet van middelen een grotere bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën had kunnen worden geleverd. Ook dit aspect draagt bij aan het oordeel van beperkte doelmatigheid.

Conditie voor hogere doeltreffendheid en doelmatigheid

De evaluatie van de schuldsanering maakt duidelijk dat de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid beperkt zijn gerealiseerd doordat essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van de beoogde lange-termijndoelstellingen, niet zijn vervuld. Het vervullen van deze randvoorwaarden ziet toe op hervormingen op sociaaleconomisch terrein en op verbetering van het financieel beheer. Deze zaken stonden al voor de schuldsanering op de agenda maar de implementatie daarvan is tot op heden vrijwel geheel uitgebleven. Zolang deze randvoorwaarden niet zijn vervuld, kunnen de beoogde lange-termijndoelen niet of slechts in beperkte mate worden bereikt en zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbetering van de overheidsfinanciën, beperkt blijven. Gezonde overheidsfinanciën en structurele gezonde sociaaleconomische ontwikkeling gaan hand in hand. Van belang bij het ontwerp en de inzet van beleidsinstrumenten is dat deze relatie expliciet wordt meegewogen en dat afspraken die betrekking hebben op de overheidsfinanciën, voorzien worden van afspraken over daarbij behorende randvoorwaarden en dat deze nagekomen worden.

Bijlage A. Bronnen en literatuur¹⁰⁶

- Afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland over de openbare financiën van Aruba (2015, 2 mei).
- Besluit van 10 november 2008, houdende tijdelijke voorzieningen voor het financieel toezicht op de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten (Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten) (2008). Staatsblad 2008, 512.
- Van Buiren, K.H.S., & M. Gerritsen (2020). Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen. Economisch Bureau Amsterdam in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Commissie Van Lennep/tripartiete Commissie Schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba (1996). Schuld of Toekomst.
- Commissie Schuldenproblematiek (2003). Op weg naar gezonde overheidsfinanciën: politieke daadkracht, visie, eigen verantwoordelijkheid en de wil elkander bij te staan.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2008). Public Debt Sustainability in the Caribbean. Verenigde Naties (ECLAC).
- Van der Ende, M., Van den Bergh, R., & Peeters, R. (2020). Loonruimte minimumloon CN: Eindrapport. Ecorys.
- Europese Commissie. (2017). European Semester Thematic Factsheet: Sustainability of Public Finances.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2015). Advies evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2018). “Steunend op eigen kracht, maar met de wil elkander bij te staan”: Advies Evaluatiecommissie 2018 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht.
- Evaluatiecommissie artikel 33 Rijkswet financieel toezicht (2022). Toezicht en beheer in het teken van groei: Advies Evaluatiecommissie 2021 Artikel 33 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.
- Greenidge, K., Craigwell, R., Thomas, C., & Drakes, L. (2012). Threshold Effects of Sovereign Debt: Evidence from the Caribbean. IMF Working Paper, 12(157).
- Grenade, K., & Wright, A. (2019). The Future We Aim For: Towards a “360 Resilience” Development Paradigm for the Caribbean (IDB-PB-320). Inter-American Development Bank.
- Guajardo, J., Ugazio, G., & Chensavasdjai, V. (2023). Online Annex 5. Debt-for-Nature Swaps in Latin America and the Caribbean. Regional Economic Outlook—Western Hemisphere. Internationaal Monetair Fonds.
- De Haan, J. & Gootjes, B. (2023). National fiscal policy in EMU: Insufficient sustainability and stabilization? In Adamski, D., F. Amtenbrink and J. de Haan (Reds.), The Cambridge Handbook on European Monetary, Economic and Financial Integration, Cambridge University Press.
- Heimberger, P. (2022). Do higher public debt levels reduce economic growth? Journal of Economic Surveys, 37(4), 1061-1089.
- Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2005, 22 oktober).
- Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Curaçao (2006).
- Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Sint Maarten (2006).
- Implementatieplan Verbetering Financieel Beheer Nederlandse Antillen (2006).

¹⁰⁶ De verschillende Cft-brieven waarnaar in dit rapport is verwezen zijn niet afzonderlijk in deze bronnenlijst opgenomen. Deze zijn vindbaar op de website van het Cft (cft.cw).

- Internationaal Monetair Fonds (2016). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2016 Article IV Consultation Discussions—Press Release; Staff Report and Informational Annex. IMF Country Report, 16(276).
- Internationaal Monetair Fonds (2019). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2018 Article IV Consultation Discussions—Press Release and Staff Report. IMF Country Report, 19(23).
- Internationaal Monetair Fonds (2022). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2022 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 22(270).
- Internationaal Monetair Fonds (2023a). Grenada: 2023 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 23(261).
- Internationaal Monetair Fonds (2023b). Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2023 Article IV Consultation Discussions—Press Release; and Staff Report. IMF Country Report, 23(285).
- Land Aruba (2018). Financieel Economisch Memorandum 2018-2021. Ministerie van Financiën, Economische Zaken en Cultuur.
- Land Aruba (2018). Beleidsplan Verlaging Personeelslasten: addendum op het Financieel Economisch Memorandum 2018-2021.
- Lester, H. (2020). Debt and fiscal constraints. In R.E. Looney (Red.), Handbook of Caribbean Economies (pp. 98-107). Routledge.
- Lian, W., Presbitero, A.F., & Wiriadinata, U. (2020). Public Debt and r - g at Risk. IMF Working Paper, 20(137).
- Mak, M., & Van Buiren, K. (2023, 16 april). 'Voorzieningen onder druk'. Antilliaans Dagblad.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022, 22 januari). Briefwisseling tussen de regering van Nederland en de regering van Aruba, houdende een verlenging van het Protocol Aruba Nederland 2019-2021 Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.
- Ministerie van Financiën (z.d.). Rijksfinancien.nl. Geraadpleegd van <https://www.rijksfinancien.nl/>
- Overgangsakkoord: Afspraken tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden (2007, 12 februari).
- Owen, N. (2022). Belize: Swapping Debt for Nature. Internationaal Monetair Fonds. Geraadpleegd van <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/03/CF-Belize-swapping-debt-for-nature>
- PwC (2015a, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Curaçao.
- PwC (2015b, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Sint Maarten.
- PwC (2015c, 30 november). Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA – Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. IMF Working Paper, 13(266).
- Rijksoverheid (z.d.). Rijksbegroting.nl. Geraadpleegd van <https://archieff.rijksbegroting.nl/>
- Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten) (2010). Staatsblad 2010, 334.
- Romer, D. H. (2018). Advanced Macroeconomics (5th edition). McGraw-Hill Education.
- Toetreding Curaçao tot het Overgangsakkoord (2007, 28 augustus).
- Tweede Kader der Staten-Generaal (2009). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 31 568. Nr. 37.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten); Memorie van toelichting. 32026. Nr. 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012). Lijst van vragen en antwoorden inzake het jaarverslag Koninkrijksrelaties over 2011. 33 240 IV. Nr. 5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 4.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022). Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 34 269. Nr. 8.

Werkgroep Verdeling Schuldtitels (2008, 3 november). Eindrapport van de subwerkgroep verdeling schuldtitels.

Winters, R. (2023, 14 augustus). The Nature Conservancy Announces Debt Conversion for Ocean Conservation in Gabon, First Ever in Mainland Africa. The Nature Conservancy. Geraadpleegd van <https://www.nature.org/en-us/newsroom/tnc-announces-debt-conversion-for-ocean-conservation-in-gabon/>

Bijlage B. Gesprekspartners

Onderstaande lijst heeft betrekking op de gesprekspartners met wie in het kader van de evaluaties van de schuldsanering, van de Rft en van de Protocolen Aruba Nederland is gesproken. In de lijst zijn de organisaties vermeld waarvan met verschillende vertegenwoordigers van die organisaties is gesproken. Daarnaast is met verschillende deskundigen gesproken die in het verleden een functie hadden als minister, adviseur, ambtenaar, of collegelid, maar die niet in deze lijst zijn vermeld.¹⁰⁷ Met verschillende organisaties en personen is meerdere keren gesproken.

- Centrale Bank van Aruba
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
- College Aruba financieel toezicht
- College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
- Directie Financiën van Aruba
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Financiën van Aruba
- Ministerie van Financiën van Curaçao
- Ministerie van Financiën van Nederland
- Ministerie van Financiën van Sint Maarten
- Secretariaat van de Colleges financieel toezicht
- SOAB Sint Maarten
- SOAB Curaçao
- Standard & Poors
- IMF

¹⁰⁷ Omwille van bescherming van persoonsgegevens worden de namen van de personen met wie is gesproken niet vermeld.