

Inleiding van drs. H.J. Brouwer, directeur van de Nederlandsche Bank, tijdens het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties op donderdag 15 juni 2006 in Den Haag.

Schuldsanering van het Land Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden

1. De Nederlandsche Bank waardeert het betrokken te worden bij vraagstukken die spelen tussen de delen van het Koninkrijk wanneer die haar expertise raken. Ik ben daarom zeer verheugd vanmorgen met u van gedachten te kunnen wisselen over het Antilliaanse schuldenvraagstuk, dat speelt in het kader van de voorgenomen staatkundige vernieuwing binnen het Koninkrijk. Voor alle duidelijkheid, ik spreek namens de Nederlandsche Bank, en niet namens Haagse autoriteiten.
2. Om te verzekeren dat de nieuwe situatie stabiel is en uitzicht biedt op bloei van de nieuwe entiteiten van de Antillen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Ook op financieel-economisch terrein spelen enkele lastige vragen. Zoals: Hoe worden de bezittingen en schulden van het Land Nederlandse Antillen verdeeld? En: Hoe worden monetaire stabiliteit en adequaat toezicht op de financiële sector gewaarborgd? Het schuldenvraagstuk is wellicht het lastigst.
3. Het Land Nederlandse Antillen torst een aanzienlijke schuldenlast. Daarnaast hebben de afzonderlijke eilanden schulden opgebouwd. Dat geldt ook voor die eilanden die formeel geen leningsbevoegdheid hebben. De totale overheidsschuld van de Nederlandse Antillen bedraagt in 2005 4,9 miljard Nederlands-Antilliaanse gulden, ofwel 85,7% van het bruto binnenlandse product (bbp). Vijf jaar geleden was de schuldquote ruim 20 procentpunt lager. Dit schetst een zorgwekkende en onhoudbare trend. Inmiddels wordt 23% van de belastingopbrengsten opgesoupeerd door de renteverplichtingen. 85% van de schuld is in handen van binnenlandse partijen, waarvan het pensioenfonds APNA 40% voor zijn rekening neemt. De rest is vrijwel geheel in Nederlandse handen, en bestaat onder andere uit leningen tegen niet-marktconforme, zachte voorwaarden. De Antillen zijn dus minder dan de meeste 'emerging markets' afhankelijk van de grillen van internationale beleggers. De andere kant van de medaille is dat APNA juist zeer sterk afhankelijk is van de gezondheid van de openbare financiën.

4. Veel landen worstelen met hun budgettaire situatie en proberen de schuldenlast te reduceren. In OESO-landen spitst de discussie zich toe op de noodzaak hiertoe om toegerust te zijn voor de vergrijzing van de bevolking. Ook landen buiten de OESO kampen met vergrijzing. President Wellink heeft in een lezing op 26 mei gewezen op het probleem van de vergrijzing in Aruba. Hoge schulden zijn niet alleen een probleem wegens de vergrijzing, maar ook wegens hun opwaartse invloed op de belastingdruk en de reële rente. De implicatie is dat nuttige overheidsuitgaven worden weggedrukt en economische groei wordt belemmerd. In het ergste geval kan een overheid niet meer aan haar financiële verplichtingen voldoen. Zij kan dan alleen nog kiezen tussen wanbetaling of het weginfleren van de verplichtingen. Beide zogenaamde 'oplossingen' zijn onhoudbaar; de wal keert het schip. Niet-OESO-landen raken al bij aanmerkelijk lagere schuld niveaus in problemen, omdat zij een minder stabiele belastingbasis hebben en omdat de instituties om uitgaven te beheersen zwakker zijn. Natuurlijk zijn er ook binnen deze groep verschillen tussen landen. Zo kan een land dat structureel harder groeit een wat hogere schuldquote verdragen. Maar voor de meeste niet-OESO-landen wordt de houdbare schuld op niet meer dan circa 40% bbp geschat. Op de Antillen is geen sprake van houdbare schuld.

5. Eén van de uitgangspunten – ik zou geneigd zijn te zeggen: één van de kernvoorwaarden! – van het proces van staatkundige hervorming is dat de nieuwe entiteiten beginnen met een duurzaam houdbare financiële situatie. Dat houdt onder andere in een houdbare schuldenlast. De toch al gecompliceerde ontbinding van het Land Nederlandse Antillen moet dus hand in hand gaan met schuldsanering. Ook van Nederland wordt verwacht hieraan een bijdrage te leveren. Het spreekt voor zich dat Nederland dan ook voorwaarden stelt aan schuldsanering. Cruciaal is een begroting die op orde is voor het lopende jaar, in combinatie met solide middellange termijn vooruitzichten. Voor de meeste eilanden zal dit een beperking van de uitgaven inhouden. Uit de pers begrijp ik dat de begrotingstekorten van het Land en van Curaçao voor 2006 onlangs ópwaarts bijgesteld zijn. Het tekort van de Antillen bedraagt nu 7% bbp. Dit zijn geen goede signalen. Het is ook duidelijk dat deze tekorten ten laste van de nieuwe entiteiten zullen komen, aangezien de toetsdatum voor de schuldsanering

is bepaald op 26 november 2005.¹

6. Een goede uitgangssituatie alleen is niet goed genoeg. Er moet een budgettair kader zijn dat waarborgen biedt tegen nieuwe schuldopbouw. Ik breng in herinnering dat Aruba in 1986 begon met een schuld van vrijwel 0. In twintig jaar is de schuld opgelopen tot 45% bbp. Hoewel Aruba ondanks begrotingstekorten in de afgelopen jaren een tamelijk goede economische groei heeft bereikt, is de Arubaanse economie kwetsbaar. Denk daarbij aan de sterke gerichtheid op de toeristische sector. Mochten zich economische schokken voordoen, dan maakt een hoge overheidsschuld het moeilijk die op te vangen.
7. Het vastleggen van waarborgen tegen nieuwe schuldopbouw betekent dat overeenstemming bereikt moet worden over een aantal dwingende begrotingsregels. Het uitgangspunt is een sluitende gewone dienst, inclusief rente en afschrijvingen. De nieuwe landen Curaçao en St. Maarten zullen mogen lenen voor kapitaaluitgaven zolang de totale rentelast onder een plafond blijft. Dit zijn solide normen. Daarnaast is van belang dat beter zicht ontstaat op de actuele budgettaire situatie. Onlangs heeft een werkgroep nuttige voorstellen gedaan om het financiële beheer te verbeteren. Deze voorstellen op het terrein van administratieve organisatie en interne controle dienen uitgevoerd te worden. Ook is een onafhankelijke instantie nodig die zowel de begroting en meerjarenplannen beoordeelt op de financierbaarheid gegeven de regels, als de naleving van de committeringen controleert. Het lijkt me essentieel dat de begrotingsregels en het toezicht daarop worden verankerd in een Rijkswet. Alleen op deze manier is verzekerd dat de spelregels niet tijdens het spel door de spelers veranderd worden. De implicatie van het vastleggen van de afspraken in een Rijkswet is dat de Rijksministerraad bevoegd is om in te grijpen wanneer afspraken niet worden nageleefd.
8. Indien aan voorwaarden is voldaan, kan de schuld gesaneerd en geherstructureerd worden. Dan moet allereerst duidelijkheid bestaan over de bezittingen en schulden van het huidige Land Nederlandse Antillen en de eilanden. Het Land heeft weliswaar niet zoveel bezittingen, omdat de meeste activa toebehoren aan Curaçao en St. Maarten, maar er zijn wel hoge schulden, die toegerekend moeten

¹ Zie Brief van Minister Pechtold aan Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 17 maart 2006.

worden aan de eilanden. Dit proces van boedelscheiding is gecompliceerd. Vervolgens komt de vraag aan de orde of Nederland een deel van de feitelijke schuld overneemt, of alleen de rente- en aflossingsverplichtingen. In beide gevallen kan de afwikkeling van de schuldsanering conditioneel zijn op het blijven voldoen aan de voorwaarden, zoals bij internationale schuldhherstructurering gebruikelijk is.

9. Stel dat Nederland een flink deel van de feitelijke schuld overneemt, al dan niet tegen een (gedeeltelijke) vermindering van begrotingsoverdrachten. Dan moet een aantal meer praktische vragen worden beantwoord, waarover nog niet tussen de verschillende partijen is gesproken. Zuiver om de gedachten te bepalen: Voor dat deel waar Nederland zelf de schuldeiser is, kan een streep getrokken worden door de vorderingen. Voor de overige schuld wordt Nederland de schuldenaar. Dan zit Nederland met schuld papier in Antilliaanse guldens, dat gezien de vaste wisselkoerskoppeling omgezet kan worden in schuld in Amerikaanse dollar. Ook kan gedacht worden aan het verlengen van de looptijd van de schuld, zodat aflossing van vrijvallende schuld minder verstorend werkt op de binnenlandse economie. Het is natuurlijk ook voorstelbaar dat de schuld in één keer afgelost wordt, in elk geval de schuld die uitstaat bij institutionele beleggers. Die krijgen dan een grote pot met geld. Indien deze weg wordt ingeslagen, is het van belang dat zij alle vrijheid krijgen om internationaal te beleggen. Binnen de Antillen bestaan er onvoldoende beleggingsalternatieven, en ook voor de soliditeit van pensioenverplichtingen is het noodzakelijk dat meer ruimte voor diversificatie ontstaat.

10. Een goede budgettaire uitgangspositie en een solide budgettair raamwerk bieden nog geen garantie voor economische bloei, al zijn het belangrijke voorwaarden. Voor duurzame welvaarts groei moet meer gebeuren. Evenzeer als de Europese landen, hebben de Antillen behoefte aan structurele hervormingen. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat de economie op de verschillende eilanden sterk kan profiteren als de 'red tape' wordt teruggedrongen, als de efficiëntie van de overheid een impuls krijgt en als de arbeidsmarkt vraag en aanbod beter bij elkaar brengt. Ik begrijp dat vertegenwoordigers van Nederland en de eilanden in het kader van het zogeheten Sociaal Economische Initiatief werken aan concrete voorstellen om de economische structuur te versterken. Dat is meer dan welkom;

een goed investeringsklimaat vergt meer dan een lage schuldenlast.

11. Garanties voor gezond budgettair beleid zijn ook van direct belang voor de monetaire situatie. Wat de monetaire toekomst van de eilanden van de Antillen betreft, zijn er in beginsel twee opties. De eerste is dollarisatie. Door de invoering van de Amerikaanse dollar vervalt de noodzaak van het hebben van een eigen centrale bank en wordt het monetaire instrument volledig uit handen gegeven. De centrale bank is dan niet meer in staat zogeheten lender-of-last resort steun te verlenen aan financiële instellingen die kampen met liquiditeitsproblemen. De tweede optie is een muntunie, waarbij de munt is gekoppeld aan de dollar. De Nederlandsche Bank heeft zich uitgesproken voor het vormen van een muntunie, waaraan alle vijf eilanden van de Antillen deelnemen, met één centrale bank. Ik verwijs voor de precieze aanbevelingen naar mijn speech van 21 december 2005 op Curaçao en mijn brief van 5 april dit jaar aan de Werkgroep Algemene Financiële Positie. Door de muntunie kan de huidige stabiele monetaire situatie worden bestendigd. Het beleid van koppeling aan de dollar heeft geresulteerd in een inflatievoet in lijn met de Amerikaanse. Zonder deze verworvenheid zou de situatie op de Antillen veel ernstiger zijn.

12. Een muntunie is gebaat bij een krachtige centrale bank die een zelfstandige rol kan spelen in het sociaal-economische krachtenveld. De Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) heeft bewezen goed toegerust te zijn voor een dergelijke taak. Daarbij speelt mee dat BNA ook verantwoordelijk is voor het toezicht op financiële instellingen op de Nederlandse Antillen. De keus voor één centrale bank/toezichthouder met één set toezichtreggeving ligt voor de hand in de nieuwe situatie. Dit is de meest efficiënte oplossing voor een relatief kleine economie. Het is gunstig wanneer dezelfde autoriteit zich inspant om problemen te vermijden via toezicht en kan besluiten liquiditeitssteun te verlenen als er toch problemen zouden zijn. Daarbij komt dat vrijwel alle financiële instellingen waar het toezicht betrekking op heeft hun hoofdvestiging hebben op Curaçao.

13. Het advies van DNB ten gunste van een muntunie is een conditioneel advies. De voorwaarde van een solide budgettair fundament voor gemeenschappelijk monetair beleid is een 'sine qua non'. Eén reden voor deze voorwaarde is dat een kleine open economie met een zelfstandige munt kwetsbaar is wanneer de

economische fundamentals niet solide zijn. Bedenk dat de entiteiten van de Nederlandse Antillen in de toekomst geconfronteerd zullen worden met een moeilijker omgeving dan tot nog toe. Ik verwacht dat ze sterker afhankelijk worden van internationale beleggers als grote beleggers van de Antillen meer vrijheid krijgen om buiten het land actief te zijn. Hierdoor zal de vraag naar binnenlandse waardepapieren minder vanzelfsprekend worden. Ook is een solide budgettaire kader noodzakelijk om uit te sluiten dat het overheidstekort van één eiland het gemeenschappelijke monetaire beleid in de wielen rijdt. Budgettaire problemen in één entiteit kunnen de rente voor de muntunie als geheel opdrijven. Het oprichten van een muntunie betekent dus dat de deelnemende entiteiten een gedeeld belang hebben dat alle partners in de muntunie de overheidsfinanciën op orde houden.

-0-