

Amsterdam, augustus 2011

Sociaaleconomische gevolgen van de staatkundige veranderingen op Curaçao.

Mededinging op Curaçao voor en na 10 oktober 2010.

Luuk Leussink
Studentnummer: 0316512
Internationale Betrekking in Historisch Perspectief



Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	De sociaaleconomische situatie op Curaçao van 1954-2010	4
2.1	Inleiding: De sociaaleconomische en politieke situatie tot 1954.....	4
2.2	1954-1969: Economische groei en ontwikkeling, met toenemende werkloosheid en ongelijkheid.....	7
2.3	1969-2002: Mislukte pogingen tot diversificatie van de economie	11
2.4	2002-heden: Onderhandelingen nieuwe staatkundige verhoudingen	22
2.5	Conclusie.....	26
3	Sociaaleconomisch beleid	28
3.1	1954-1969: Laissez-faire.....	28
3.2	1969-2002: Protectionisme	31
3.3	Conclusie.....	33
4	Mededinging op Curaçao	35
4.1	Inleiding: een nieuw land met een nieuw beleid.	35
4.2	Kosten-batenanalyse van mededingingsbeleid.....	36
4.3	Markten op Curaçao.....	41
4.4	Bancaire sector.....	45
4.5	Analyse: scenario voor de toekomst	48
4.6	Conclusie.....	50
5	Conclusie	51
6	Literatuur	53
Bijlage A	Lijst met Figuren en Tabellen	59

1 Inleiding

*‘Curaçao and Eustatia, the two principal islands belonging to the Dutch, are free ports open to the ships of all nations; and this freedom in the midst of better colonies whose ports are open to those of one nation only, has been the great cause of prosperity of those two barren islands’.*¹ In een vrije vertaling betekenen deze woorden dat met een vrije, open markt zelfs eilanden met beperkte natuurlijke hulpbronnen welvarend kunnen zijn. Hoewel deze gedachte al in 1776 door Adam Smith werd gepubliceerd, is het nog steeds of opnieuw actueel.

Op Curaçao zijn markten niet meer -zoals in 1776- open en vrij. In 1996 stelde het rapport ‘Schuld of toekomst’, geschreven naar aanleiding van de toenemende Antilliaanse staatsschuld, bijvoorbeeld dat er een ‘bevordering en herstel van marktkrachten’ moest plaatsvinden en dat het ‘beleid gericht moet zijn op toename van de economische activiteit en liberalisatie’.² Bepaalde sectoren van de economie van de voormalige Nederlandse Antillen zijn decennia lang gekarakteriseerd door monopolies en kartels, met name in de lichte industrie, de oliesector, de (import)handel en het bankwezen. Antikartelwetgeving of een mededingingsautoriteit kennen de eilanden niet.³ Een mededingingsautoriteit kan het risico om te investeren op Curaçao verlagen, doordat investeerders meer vertrouwen krijgen in de markten. Dat het verkrijgen van meer vertrouwen in de markten nodig is, blijkt uit de ‘Political Risk Map’ - een overzicht van hoe veilig het (internationale) bedrijfsleven kan opereren en investeren in een land. Deze maatstaf wordt door Aon, een internationale risicoadviseur samengesteld. Curaçao is op deze maatstaf gezakt tot de groep landen die in een hoge risicogroep vallen. Hoe minder stabiel de markt, hoe hoger het risico op de markt door de samenstellers van de index wordt ingeschat.⁴ In het nieuwe land Curaçao kan deze situatie gaan verbeteren, onder meer door beter toezicht op de markten, waardoor deze als minder risicovol gezien gaan worden.

Curaçao en Sint Maarten zijn sinds 10 oktober 2010 nieuwe landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden dat nu uit vier landen bestaat: Nederland, Aruba, Sint Maarten en Curaçao. Deze vier landen hebben elk een eigen regering en parlement die bevoegd zijn om wetgeving te maken op het gebied van hun interne aangelegenheden. Vanaf 2005 hebben Curaçao en Nederland samengewerkt om een gezonde economische startpositie te creëren voor het nieuwe land Curaçao. Hiervoor is ondermeer het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) in het leven geroepen. Dit initiatief van Curaçao en Nederland bestaat uit maatregelen en hervormingen die moeten leiden tot verbeteringen in de economische structuur en het terugdringen van de sociale achterstanden op Curaçao. Een onderdeel van het project is gericht op het invoeren van mededingingswetgeving op Curaçao.^{5,6} De reden tot de noodzaak van het SEI is de sociaaleconomische situatie op Curaçao, die over de afgelopen vijftig jaar is verslechterd.

¹ A. Smith, *The wealth of nations* (New York 2003) 720-721.

² E. van Lennep et al., *Schuld of toekomst: rapport van de tripartiete commissie schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba* (Willemstad 1996) 46.

³ E. Haan, ‘De luiken open, de luiken dicht: de economische ontwikkeling van Curaçao en Aruba van 1969 tot 1995’, in: H. E. Coomans, M. Coomans-Eustatia & J. van het Leven (ed.), *Veranderend Curaçao* (Willemstad 1999) 217-227, 223.

⁴ ‘Curaçao zakt op Risk Map’, *Antilliaans Dagblad*, 20 januari 2011.

⁵ W. Curiel et al., *Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, bouwen aan een zekere toekomst. Versie 26 maart 2008*, (Willemstad, 2008).

Het overheidsbeleid op het terrein van mededinging is over deze periode een aantal keer gewijzigd. Het beleid was afhankelijk van de economische conjunctuur van de betreffende periode. Dit onderzoek richt zich rond de vraag hoe en waarom de geschiedenis van de sociaaleconomische situatie en het mededingingsbeleid van de overheid tot de huidige situatie heeft geleid. De gevolgen en de oorzaken van dit beleid voor de huidige situatie zullen in de analyse naar voren komen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de staatkundige veranderingen en hoe deze kunnen leiden tot een verbetering van de situatie. Het onderzoek geeft verklaringen voor de achteruitgang in de welvaart van het eiland en de verslechterde sociaaleconomische situatie. Bovendien geeft het aan hoe de overheid gedurende de afgelopen vijftig jaar beleid heeft gevoerd en wordt er gereflecteerd of dit beleid paste bij de kenmerken van het eiland. Vervolgens zal een analyse van de huidige marktordening op het eiland volgen. In het kader van de mogelijkheden tot verbetering van de werking van de huidige markten wordt geanalyseerd waar een effectieve mededingingsautoriteit aan moet voldoen en welke voordelen deze autoriteit voor de Curaçaose economie kan opleveren. Aan de hand van een kosten-batenanalyse van mededingingsbeleid wordt ten slotte aangegeven, hoe de invoering van dit beleid de sociaaleconomische situatie op Curaçao kan verbeteren. Als beginpunt is 1954 gekozen, het jaar waarin de Nederlandse Antillen via het nieuwe statuut een autonome status als land binnen het koninkrijk met een eigen regering en parlement kregen. De onderzochte periode loopt vanaf dit statuut in 1954 tot 10 oktober 2010.⁷

Deze scriptie bestaat uit drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk beschrijft hoe de sociaaleconomische situatie door de jaren heen ontwikkeld is. In deze beschrijving wordt de relatieve achteruitgang van de sociaaleconomische situatie door onder meer de toegenomen werkloosheid en de hoge mate van inkomensongelijkheid verklaard. Het tweede hoofdstuk geeft aan wat het beleid van de overheid was gegeven deze sociaaleconomische situatie. Ook wordt aangegeven wat de gevolgen van dit beleid waren voor de mededingingssituatie. Het derde hoofdstuk beschrijft ten slotte hoe de markten op Curaçao geordend zijn om de huidige status van mededinging weer te geven. Hoe competitief zijn de markten? Op basis van een marktanalyse van een aantal sectoren met structurele problemen is dit gedaan. In hetzelfde hoofdstuk worden de voor- en nadelen van effectief mededingingsbeleid in een kleine eilandeconomie weergegeven. Naast de zuivere economische analyse, zal hier ook aandacht worden gegeven aan de mogelijke sociale gevolgen van mededingingsbeleid. Hierbij moet gedacht worden aan een vorm van herverdeling van de vaak rijkere producenten naar de over het algemeen armere consumenten. Dit hoofdstuk zal een combinatie zijn van een analyse van de bestaande literatuur over de kosten en baten van mededingingsbeleid in landen zoals Nederland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en waar mogelijk een toepassing van de effecten in deze landen op de economie van Curaçao. Dit hoofdstuk besluit met de gevolgen van de staatkundige veranderingen voor mededinging op Curaçao.

Veel van de bronnen die ik voor de sociaaleconomische situatie gebruikt heb, richten zich op de hele eilandeconomie, met een specifiek hoofdstuk voor sociaaleconomische zaken of op een beperkte periode. Hierdoor ontbreekt een gedetailleerde, coherente beschrijving van het

⁶ SEO Economisch Onderzoek doet naar aanleiding hiervan een onderzoek naar de mogelijkheden voor het invoeren van wetgeving ter bevordering van de mededinging op het eiland. Bij dit onderzoek van SEO ben ik betrokken.

⁷ J. Schrijs, 'Emancipatie en onze politieke cultuur', in: R.M. Allen, C.Heijes & V. Marcha ed., *Emancipatie en acceptatie Curaçao en de Curaçaoenaars* (Amsterdam 2003) 117-127, 122.

sociaaleconomisch beleid van Curaçao over de periode 1954-2010. Slechts het proefschrift van Haan biedt enige houvast voor de periode van 1969 tot 1995. In het proefschrift is echter nauwelijks het beleid geanalyseerd, maar is voornamelijk cijfermatig weergegeven hoe de economie zich in grote lijnen ontwikkeld heeft.

Is de economische geschiedenis van Curaçao nauwelijks coherent beschreven, voor de situatie met betrekking tot mededinging op het eiland is niets voor handen. Wel is er veel te vinden over de kosten en baten van mededinging voor (middel)grote landen met goede basisinstitutes. Voor de analyse hiervan heb ik voornamelijk bronnen gebruikt van schrijvers gelieerd aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Over mededingingsbeleid in kleinere economieën is weinig geschreven. Deze economieën hebben specifieke kenmerken, waardoor de kosten en batenanalyses van (middel)grote landen niet altijd op gaan. Gal schrijft in haar boek *Competition policy for small economies* over mededingingsbeleid in kleine economieën. Hoewel haar werk meer van toepassing is op kleine eilandeconomieën dan de algemene literatuur over mededingingsbeleid, is het maar gedeeltelijk van toepassing op een nog kleinere eilandeconomie als Curaçao. Het boek bepleit een zo groot mogelijke vrijheid van marktwerking, omdat dit volgens haar uiteindelijk het beste is voor de consumenten op het eiland. Het rapport van Stewart is ten slotte het enige werk over mededinging in het Caribische gebied. Dit rapport is gebaseerd op onderzoek naar het invoeren van een mededingingsautoriteit in Trinidad & Tobago, Jamaica en Barbados en daarom bruikbaar als vergelijkingsmateriaal voor mijn onderzoek. Stewart beargumenteert in tegenstelling tot Gal dat vrije marktwerking in kleine economieën niet altijd de meest verstandige optie is en dat de overheid in enkele gevallen moet inspringen om sociale ongelijkheid te voorkomen. Stewart en Gal zijn echter verdeeld over de vraag wat de beste vorm van mededingingsbeleid is voor een kleine eilandeconomie. De schrijfsters hanteren een andere ideologie, waardoor ze op verschillende conclusies komen.

Aangezien over zowel de sociaaleconomische geschiedenis als over de effecten van mededingingsbeleid in kleine eilandeconomieën weinig geschreven is, is dit onderzoek een toevoeging voor de bestaande literatuur. Het geeft niet alleen een coherente beschrijving van de sociaaleconomische geschiedenis van Curaçao van 1954 tot 2010, maar geeft ook aan wat de effecten van mededingingsbeleid zijn op een kleine eilandeconomie. De overheid van Curaçao overweegt om nieuw mededingingsbeleid te gaan invoeren. Dit treft heel het eiland en maakt dit onderzoek uitermate relevant.

2 De sociaaleconomische situatie op Curaçao van 1954-2010

In 1958 was het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking van de Nederlandse Antillen anderhalf keer zo hoog als in Nederland en ook hoger dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Frankrijk. Het was veruit het rijkste land van de regio met vaak twee- of driemaal het inkomen per inwoner van omliggende landen (zie Tabel 2.2).⁸ Ondanks het hoge welvaartsniveau begon in 1958 de ontwikkelingshulp van Nederland aan de Antillen.⁹ Van 1969 tot 1995 ontvingen de Nederlandse Antillen per hoofd van de bevolking het meest aan ontwikkelingsamenwerking ter wereld.¹⁰ Dit hoofdstuk beschrijft de sociaaleconomische ontwikkeling tussen beide extremen. Er zijn daarin drie periodes te onderscheiden. De eerste periode kenmerkt zich door het belang van olie en de daarmee samenhangende economische voorspoed, waarna de overheid vanaf 1969 verschillende pogingen tot het diversificeren van de economie onderneemt. De laatste periode vanaf 2002 wordt voornamelijk bepaald door de onderhandelingen over nieuwe staatkundige verhoudingen en de eerste stappen tot liberalisering van de economie.

2.1 Inleiding: De sociaaleconomische en politieke situatie tot 1954

Curaçao was (en is) qua natuurlijke grondstoffen geen rijk eiland, maar beschikt wel over een natuurlijke haven. De Benedenwindse eilanden (Aruba, Bonaire en Curaçao) waren vanaf 1499 in Spaanse handen. Zij vonden de eilanden nutteloos (*islas inútiles*), voornamelijk doordat de land- en mijnbouw weinig opleverde.¹¹ Tussen 1631 en 1640 veroverde de Republiek der Verenigde Nederlanden de Benedenwindse en de Bovenwindse eilanden (Saba, St. Maarten, St. Eustasius). De nieuwe koloniën werden handelsposten met Curaçao als belangrijk slavendepot. Vanaf 1792 kwamen de West-Indische eilanden rechtstreeks onder Den Haag te vallen. Het beeld van de Tweede Kamer bij de eilanden in de negentiende eeuw was dat van een armlastige kolonie die slechts geld kostte.¹²

Van het begin van de negentiende eeuw tot de komst van de Shell raffinaderij in 1915 bestond de bovenste bevolkingslaag uit Noord-Europese (Nederlandse) protestanten en Sefardische joden. De Noord-Europese protestanten waren vrij. De joden hadden specifieke rechten en plichten. Zo mochten ze handel drijven en plantages bezitten, waardoor voor hun economische activiteiten geen beperkingen kenden, maar werden ze bestuurlijk uitgesloten. De onderlaag bestond uit slaven en vrijgelatenen.¹³ Hoewel Nederland in 1863 de slavernij afschafte, leidde dit niet tot grote veranderingen. De voormalige slavenhouders werden door de staat

⁸ Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek 1965 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1965) 99.

⁹ M. Guda et al., 'Sociale en economische ontwikkelingen in Curaçao en Aruba in de jaren Zeventig', *Caruïbisch Forum* 2 (1983) 3-25, 10.

¹⁰ Haan, 'De luiken open', 220, dit geldt over de hele periode 1969-1995.

¹¹ M. Sluis, *De Antillen bestaan niet. De nadagen van een fictief land* (Amsterdam 2004) 13-14.

¹² R. Romer, 'Beeldvorming en Politiek', in: R.M. Allen, C.Heijes en V. Marcha (ed.), *Emancipatie en acceptatie Curaçao en de Curaçaoenaars* (Amsterdam 2003) 18-34, 21.

¹³ Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 94-95 en Schrijs, 'Emancipatie', 118.

gecompenseerd en de voormalige slaven bleven vaak vlakbij hun oude werkterrein en meester wonen. Zij bewerkten het land van hun voormalige eigenaren en mochten in ruil een stukje eigen grond bebouwen en een eigen onderkomen hebben.¹⁴ De loonarbeider bleef zonder bezit en de producent behield zijn positie. Op papier waren deze ex-slaven vrij, maar in praktijk werd de *status quo ante* gehandhaafd.

In 1875 werden de zes eilanden voor het eerst onder de naam de Nederlandse Antillen verenigd. De koloniale bestuursvorm aan het eind van de negentiende eeuw werd geleid door een gouverneur als vertegenwoordiger van de koning. Er was geen ruimte voor enige zeggenschap van de bevolking.¹⁵ Financieel was de situatie niet rooskleurig. Tot de komst van de Shell raffinaderij moest de Nederlandse overheid vaak de tekorten van de Antilliaanse begrotingen opvullen. Dit kon oplopen tot een kwart van de begroting van de Antillen.¹⁶

Met de ontdekking van olie in Venezuela en de daaropvolgende vestiging van de Shell raffinaderij op Curaçao in 1915 werd veel welvaart en werkgelegenheid voor het eiland gecreëerd. Tussen 1925 en 1955 was er vooral door de aanwezigheid van Shell geen werkloosheid meer op Curaçao. Eén derde van de beroepsbevolking werkte bij de raffinaderij. De groei van de oliesector ging door tot begin jaren '50. Op dat moment werd bijna 10% van de wereldolieproductie op de Antillen verwerkt.¹⁷ Het belang van olie voor de Curaçaose economie was vanaf het begin al groot. Met de komst van de raffinaderij kwam er ook een grote, nieuwe groep Nederlanders voor leidinggevende functies naar Curaçao, die zich vestigden in luxe huizen, afgeschermd van de rest van de Curaçaose bevolking. Opnieuw ontstond er een diepe kloof tussen welvarende Nederlanders en arme autochtonen. De tegenstellingen van de voorgaande eeuwen werden hernieuwd.¹⁸ Zo was de inkomensongelijkheid was groot. In 1948 verdiende 80% van de bevolking 50% van het inkomen. De overige 20% verdiende de andere helft van het inkomen.¹⁹ Het belang van de raffinaderij was ook duidelijk te zien in de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen. In Tabel 2.1 staan de inkomsten en uitgaven tussen 1944 en 1951 weergegeven.

Tabel 2.1 Ontvangsten en uitgaven van de Nederlandse Antillen (x 1000 ANG), 1944-1951²⁰

Jaar	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Ontvangsten	32.435	33.149	36.666	41.975	55.788	61.162	60.587	56.622
Uitgaven	30.846	28.464	35.709	40.797	55.553	59.582	56.943	54.943
Saldo	1.589	4.685	957	1.178	235	1.580	3.644	1.679

Door de gunstige economische situatie was er nauwelijks sprake van overheidsingrijpen. Op het gebied van mededinging was er tot 1950, afgezien van enkele noodmaatregelen die tijdens de oorlog genomen werden, een vrijwel geheel vrije markt. Het hoofddoel van de overheid was het

¹⁴ Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 17.

¹⁵ G. Cijntje, *Electorale instabiliteit op Curaçao* (Amsterdam 1999) 7-8.

¹⁶ J. Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen* (Amsterdam 2004) 23.

¹⁷ E. Haan, *Antilliaanse instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995* (Groningen 1998) 19.

¹⁸ Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 97-98.

¹⁹ Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht van de Nederlandse Antillen over het jaar 1948* ('S Gravenhage 1949) 10.

²⁰ Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht 1948*, 12 en Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht van de Nederlandse Antillen over het jaar 1953* ('S Gravenhage 1954) 12.

behartigen van de belangen van de commercie. Het beleid werd gekenmerkt door het vrijheidsbeginsel, wat inhield dat iedere interventie in het maatschappelijke leven door de overheid werd afgekeurd.²¹ Overheidsingrijpen zou de werking van de markten namelijk belemmeren. De enige wet voor bedrijven was de vestigingsregeling. Deze regeling bood de mogelijkheid om bedrijven gevestigd op de Nederlandse Antillen te beschermen tegen excessieve concurrentie.²²

Naast de economische voorspoed veranderde er voor de Nederlandse Antillen als gevolg van de Tweede Wereldoorlog ook op politiek gebied het een en ander. Tijdens de Tweede Wereldoorlog (in 1942) kwamen Roosevelt en Churchill in het Atlantisch Charter overeen dat ieder volk, waar ook ter wereld het recht had om zelf in vrijheid een eigen regeringsvorm te kiezen. Als Nederland dit aan de Antillen zou weigeren, zou Nederland niet alleen een deel van haar geloofwaardigheid verliezen, maar zou ook de geallieerde bijstand aan de Nederlandse koloniën in gevaar kunnen komen.²³ Onder meer als gevolg hiervan sprak koningin Wilhelmina op zes december 1942 tot het opstarten van een rondetafelconferentie die zich zou moeten richten op 'een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao te zamen deel zullen hebben, terwijl zij ieder op zichzelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan, zullen behartigen'²⁴. Vanuit Curaçao werd de toespraak van Wilhelmina beoordeeld als een blijk van Nederland over het groeiende belang van de Caribische koloniën.²⁵

Het Statuut van 1954 markeerde een eind aan dit proces dat in 1942 was ingezet.²⁶ In dit Statuut verklaren drie landen, Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname dat zij 'een nieuwe rechtsorde aanvaarden, waarin zij de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen'.²⁷ De Nederlandse Antillen kregen in 1954 als land binnen het koninkrijk een autonome status met een eigen regering en parlement. Deze status bracht autonomie met betrekking tot wetgeving en bestuur, met uitzondering van defensie, nationaliteit, buitenlandse zaken en het waarborgen van de mensenrechten.²⁸ Daarnaast kreeg elk eiland een eigen bestuur bestaande uit een gezaghebber, gedeputeerden en een eilandsraad.²⁹ De zetelverdeling in het parlement van de Nederlandse Antillen was gunstig voor Curaçao, aangezien het eiland een meerderheid (12 van de 22) had ten opzichte van alle eilanden samen. De drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden (Suriname, Nederland en de Antillen) bestonden op basis van gelijkwaardigheid naast elkaar. Ondanks dit idee van gelijkwaardigheid had de Rijksministerraad enkel uit Nederlandse ministers, wanneer nodig aangevuld met overzeese ministers. De meerderheid in deze raad kon het gemeenschappelijke beleid bepalen en het oordeel van dit overleg was bindend. Nederland had die meerderheid altijd, waarmee het beslissingen in haar voordeel kon laten uitvallen.³⁰

²¹ A. Paula et al., *Rapport van de Commissie tot onderzoek van de achtergronden en oorzaken van de onlusten welke op 30 mei 1969 op Curaçao hebben plaatsgehad*. (Oranjestad, Aruba, 1970) 93.

²² J. De Palm, *Encyclopedie van de Nederlandse Antillen, 2^{de} druk* (Zutphen 1985) 137.

²³ G. Oostindie, en I. Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben. Een korte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000* (Amsterdam 2001) 28.

²⁴ P. Meel, *Tussen autonomie en onafhankelijkheid. Nederlands-Surinaamse betrekkingen, 1954-1961* (Leiden 1999) 30-31.

²⁵ Oostindie en Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben*, 40.

²⁶ Meel, *Tussen autonomie en onafhankelijkheid*, 35.

²⁷ Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 28 oktober 1954.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Schrijs, 'Emancipatie', 122.

³⁰ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 46.

2.2 1954-1969: Economische groei en ontwikkeling, met toenemende werkloosheid en ongelijkheid.

De politieke strijd voor de Curaçaose afvaardiging aan het parlement van de Antillen in de periode van 1954 tot de opstand in 1969 ging voornamelijk tussen twee partijen. Aan de ene kant stond de Nationale Volkspartij (NVP), die hoofdzakelijk steunde op de katholieke zwarte bevolking van Curaçao en aan de andere kant was er de Democratische Partij (DP), geleid door de blanke protestantse elite. Dhr. Jonckheer (DP) was de eerste premier van de Nederlandse Antillen na de invoering van het Statuut en bleef dit tot 1968.³¹ De DP zou gezien haar achterban beleid voeren dat voornamelijk ten goede kwam van de bestaande elite. In 1959 kwamen voor het eerst de problemen van de nieuwe structuur aan het licht, toen de NVP de meerderheid had in het eilandsbestuur en de DP de meerderheid de Landsraad van de Antillen.³²

Figuur 2.1 geeft de economische ontwikkeling weer van de Nederlandse Antillen tussen 1957 en 1965. Het jaar 1969 is als eindpunt van deze paragraaf genomen, omdat in dat jaar een opstand plaatsvond op Curaçao en sindsdien het sociaaleconomische beleid veranderde. In deze periode groeide de economie wereldwijd, terwijl de Antilliaanse economie kromp. Tabel 2.2 geeft een vergelijking tussen de Nederlandse Antillen en een aantal andere landen. In 1958 waren de Nederlandse Antillen nog 1,5 keer zo rijk per persoon als Nederland. Tien jaar, in 1967 later was dit beeld omgedraaid. In de figuur is vooral na 1960 duidelijk een neergaande lijn waar te nemen.

Tabel 2.2 Inkomen per hoofd van de bevolking voor de Nederlandse Antillen, Nederland, de Verenigde Staten, Barbados en Jamaica, 1958-1967 (in dollars)³³

	1958	1963	Groei	1967	Groei 1958-1967
Nederlandse Antillen	1.087	1.019	-6,2%	999	-8,1%
Nederland	702	987	40,6%	1.475	110,1%
Verenigde Staten	2.087	2.508	20,2%	3.305	58,4%
Barbados	235	364	54,9%	Niet bekend	Niet bekend
Jamaica	322	388	20,5%	774	140,4%

De ontwikkeling in het inkomen per hoofd van de bevolking hing in de jaren '50 en '60 samen met de grillen van de olieraffinaderij. De jaren '50 waren de hoogtijdagen van de olie op de eilanden. Werkten er in 1940 nog 4.582 werknemers bij Shell, in 1954 waren dat er 10.809, op dat moment ongeveer een kwart van de beroepsbevolking van Curaçao. Daarnaast kwamen er duizenden buitenlanders op het eiland om een baan te zoeken bij de raffinaderij. Het nadeel van deze ontwikkeling was dat de hele economie afhankelijk werd van slechts één bedrijfstak. Een ander kenmerk en bijkomend nadeel was de openheid die het eiland moest hebben om te kunnen handelen met andere landen. Aan de ene kant was er de afhankelijkheid van de toevoer van grondstoffen (olie) van Venezuela. Aan de andere kant was er de import van bijna alle consumptiegoederen, aangezien op Curaçao praktisch niets verbouwd werd ('barren island', zoals Adam Smith het noemde). Hierdoor was de afhankelijkheid van andere landen en de wereldeconomie groot. De overheid stond dit toe, want er was welvaart en voldoende werk.³⁴

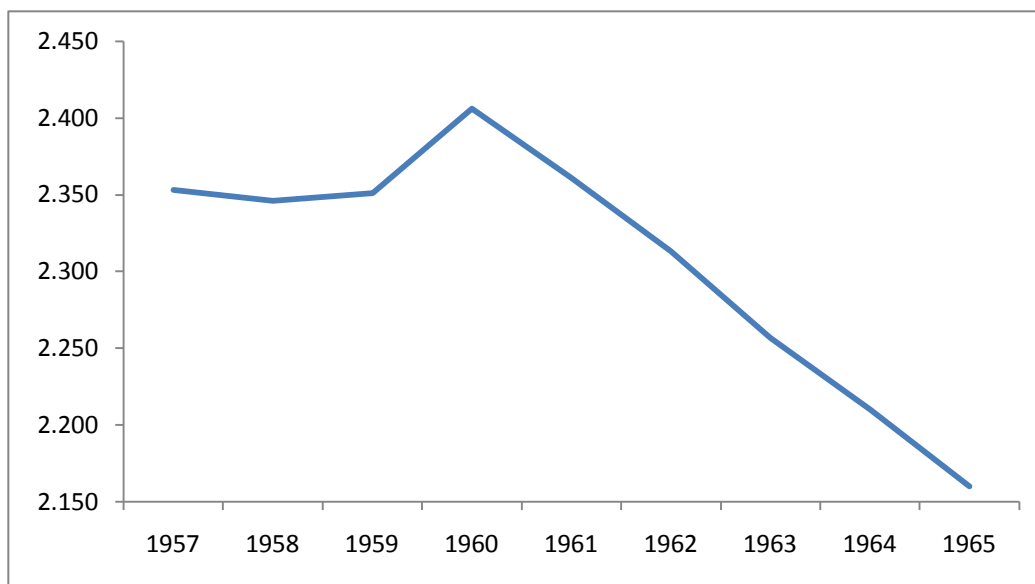
³¹ Ibidem, 39.

³² Ibidem, 49.

³³ Eigen berekening o.b.v. Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1965*, 99 en *Bureau voor de Statistiek, Statistisch jaarboek 1970 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1970) 127.

³⁴ J. Schrijs, *Een democratie in gevaar. Een verslag van de situatie op Curaçao tot 1987* (Assen 1990) 99-117.

Figuur 2.1 Ontwikkeling inkomen per hoofd van de bevolking op de Nederlandse Antillen, 1957-1965 (in ANG)³⁵



De oliemaatschappij bepaalde voor een groot deel de koopkracht van het eiland. Het gaf veel van haar arbeiders echter lage lonen. Ondanks de lage lonen voor een groot deel van de bevolking stond het land er als geheel financieel goed voor. Aan het einde van de jaren '50 begon het percentage olie-inkomsten als onderdeel van het BNP af te nemen. In 1957 was dit 31%, terwijl dit in 1968 nog maar 19% was. Dit geeft duidelijk weer dat het belang van de oliesector afnam. Voor het eiland Curaçao waren deze percentages 41% in 1957. In 1965 was dit gedaald naar 25%.³⁶ Verder valt op dat het deel inkomsten van de overheid als percentage van het BNP over de periode heen toenam tot 18% in 1968.

Tabel 2.3 Ontwikkeling BNP van de Nederlandse Antillen (in miljarden ANG) en het percentage olie en overheid daarvan, 1957-1968³⁷

Jaar	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Olie (%)	31	29	28	26	25	24	22	21	19	21	20	19
Overheid (%)	10	11	11	12	12	13	14	14	14	18	18	18
BNP	433	441	449	462	458	458	456	453	449	458	470	502

Ondanks de olie-inkomsten was er armoede op het eiland. De lokale, gekleurde inwoners verdienden evenals de lagere werknemers weinig. Bovendien was de inflatie hoog, waardoor de koopkracht van deze groepen nauwelijks steeg.³⁸ De gini-index nam toe met 8,1% tussen 1955 en 1963 en met 10,8% tussen 1955 en 1965. In deze index wordt de werkelijke inkomensverdeling vergeleken met de situatie waarin elke persoon evenveel inkomen krijgt. In dat geval is de gini-index 0. In het geval dat er één persoon al het inkomen van een land ontvangt is deze 1. Hoe verder de index van 0 is, hoe hoger de inkomensongelijkheid.

³⁵ Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen Nederlandse Antillen 1957-1965* (Willemstad 1966) 35.

³⁶ Paula et al., *Rapport 30 mei 1969*, 93. Voor Curaçao zijn alleen de gegevens van deze twee jaar bekend.

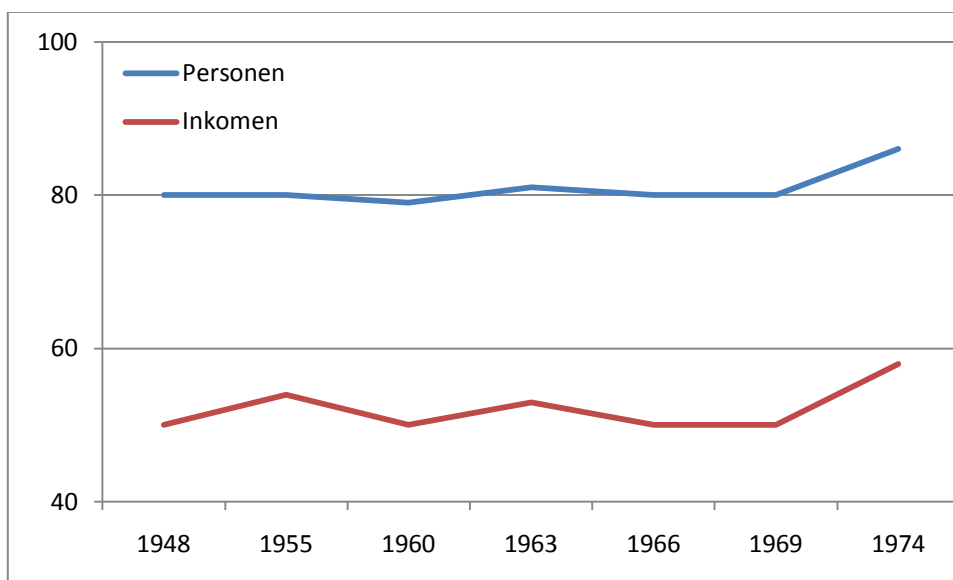
³⁷ Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen 1957-1965*, 32 en voor 1966-1968, Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1974 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1974) 113.

³⁸ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 100.

Tabel 2.4 Gini-index, 1955-1981³⁹

	1955	1963	1965	1969	1981
Gini-index	0,37	0,4	0,41	0,39	0,46
Groei	-	8,1%	2,5%	-4,9%	12,2%

In 1955 verdiende 80% van de bevolking maximaal 8.000 Antilliaanse gulden (NAf). Dit was slechts 53,5% van de totale inkomsten van het eiland. Dit betekent dat 20% van de bevolking 46,5% van het inkomen verdiende. Beide inkomensgroepen verdienden bijna evenveel, terwijl de ene groep vier maal zo groot was. Dit duidt op een grote mate van ongelijkheid, die er ook in 1960 was toen 22,3% van de bevolking 50% van het inkomen verdiende.⁴⁰ De inkomensverdeling bleef tot 1974 ongeveer hetzelfde, zoals blijkt uit Figuur 2.2. De blauwe (bovenste) lijn geeft het aantal personen dat het inkomen verdient van het aantal personen van de rode (lijn). Het aantal personen dat 50% van het inkomen verdient, blijft rond de 80% liggen.

Figuur 2.2 Inkomensverdeling, 1948-1974 (in %)⁴¹.

Het afnemende belang van olie in de economie hing samen met de automatisering en rationalisering als gevolg van internationale concurrentie bij Shell. Er ontstond grote werkloosheid op Curaçao.⁴² Deze werkloosheid zorgde ervoor dat de ongelijkheid onverminderd groot bleef. Het aantal werkzame personen in de sector nam met 69,5% af, zoals blijkt uit Tabel 2.5.

³⁹ Eigen berekening o.b.v. Guda et al, 'Sociale en economische ontwikkelingen', 17.

⁴⁰ Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek 1965*, 83.

⁴¹ Eigenbewerking op basis van Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht 1949*, 10, Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1965*, 83, Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1970*, 107 & Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1974*, 121

⁴² Romer, 'Beeldvorming en politiek', 25.

Tabel 2.5 Aantal personen werkzaam in de oliesector op Curaçao 1954-1969⁴³

	1954	1955	1960	1961	1966	1969
Aantal werkzame personen	10.809	10.563	7.016	7.051	4.248	3.300
Ontwikkeling	-	-2,3%	-33,6%	0,5%	-38,3%	-24,1%

De risico's van de monocultuur kwamen zo aan het licht. De werkloosheid nam toe van 12,8% in 1960 tot 19,1% in 1966, terwijl deze begin jaren '50 nog praktisch gelijk aan 0 was. Dit gebeurde ondanks de emigratie van werknemers die waren gekomen om te werken bij Shell. De overheid probeerde een deel van de oliewerklozen op te vangen, wat leidde tot een toename van het aantal personen in overheidsdienst, van 4.134 personen in 1961 naar 5.079 personen in 1966, een stijging van 23%. De overige sectoren bleken niet in staat de werklozen uit de olie-industrie op te vangen.⁴⁴ De grootste klap van de economische recessie als gevolg van de rationalisatie bij Shell werd geïncasseerd door de onderlaag van de bevolking. Hierdoor groeide de ongelijkheid. Verdiende in 1960 nog 22,3% van de inwoners 50% van het inkomen, in 1966 verdiende maar 20,5% van de bevolking de helft van het inkomen.⁴⁵

Het overheidsbeleid was niet effectief om het groeiende aantal werklozen aan werk te helpen. Daarnaast was de loonpolitiek van de Antilliaanse regering gericht op stabilisatie. Hoewel de kosten van het levensonderhoud stegen met 11% over de periode 1958-1968 bleven de ambtenarensalarissen gelijk. Qua secundaire arbeidsvoorwaarden werden er wel de nodige regelingen aangenomen. In 1958 was er de verplichte vakantieregeling, in 1960 de Algemene Ouderdomsverzekering, in 1965 de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering en in 1966 een Ongevallen- en Ziekteverzekering. Bovendien werd er een wettelijke regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomsten aangenomen in 1957.⁴⁶

Vanaf 1958 gaf Nederland financiële steun en vanaf 1962 werd deze hulp in de vorm van een Meerjarenplan ingezet. Het idee achter de hulp was om de economie na de problemen als gevolg van de rationalisatie van Shell er weer bovenop te helpen. De ontwikkelingshulp diende tijdelijk te zijn om zichzelf op termijn overbodig te maken, maar werd structureel. De financiële hulp had zich inmiddels geïnstitutionaliseerd en kwam als vaste post op de Rijksbegroting (Hoofdstuk IV).⁴⁷ Voor deze hulp was de beleidslijn van de Antilliaanse overheid: 'Bij de keuze van de projecten zal in het bijzonder worden gelet op de zogenaamde nationaal- economische rentabiliteit, d.w.z. het vermogen om bij te dragen aan de economische groei van het land en op de gevolgen van de overheidsbegroting'.⁴⁸ Opvallend is dat er geen sociale voorzieningen of verbetering van de levensomstandigheden van de (arme) bevolking als beleidslijn voor het inzetten van de hulpmiddelen werd geformuleerd.

In de jaren '50 ging het goed met de Curaçaose economie. De basis was echter wankel. De economie was afhankelijk van de olie-inkomsten. Shell of haar onderaannemers betaalden lage lonen aan de gewone arbeiders en de inkomensongelijkheid op het eiland nam toe. Toen in de jaren '60 de basis van de welvaart op het eiland wegviel doordat Shell ging rationaliseren, ontstond er werkloosheid op grote schaal en bleef de ongelijkheid groot. De overheid was niet

⁴³ Eigen berekening o.b.v. gegevens Schrils, *Een democratie in gevaar*, 99, Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek 1965*, 47, Romer, 'Beeldvorming en politiek', 25.

⁴⁴ Guda et al, 'Sociale en economische ontwikkelingen', 4 voor de werkloosheidscijfers en Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1965*, 47 voor het aantal mensen werkzaam in de olie-industrie.

⁴⁵ Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1970*, 107.

⁴⁶ Guda et al, 'Sociale en economische ontwikkelingen', 5.

⁴⁷ Romer, 'Beeldvorming en politiek', 25-26.

⁴⁸ Paula et al., *Rapport 30 mei 1969*, 99.

effectief in het aan het werk krijgen van de grote groep werklozen. Het overheidsbeleid was in het algemeen gericht op non-interventie in commerciële aangelegenheden.

2.3 1969-2002: Mislukte pogingen tot diversificatie van de economie

Aan het eind van de jaren '60 waren de voorwaarden voor een explosieve situatie aanwezig op Curaçao: hoge werkloosheid, een grote mate van inkomensongelijkheid en armoede bij de onderste laag van de bevolking. De directe aanleiding voor de escalatie van deze situatie tot de opstand was een arbeidsconflict bij Wescar, een onderaannemer van Shell. De arbeiders bij dit bedrijf verdienden minder dan hun collega's bij Shell. Nadat ze hogere lonen eisten, kwam Wescar met een voorstel dat door de vakbond werd afgewezen. Daarna riep de vakbond op te staken op 27 mei 1969. De reactie van Wescar was iedereen ontslag aan te zeggen die aan de stakingsoproep gehoor zou geven.⁴⁹ Op 30 mei 1969 staakten de arbeiders niettemin en onder leiding van Wilson Godett, de vader van de latere gedeputeerde Anthony Godett ging de menigte onderweg naar Fort Amsterdam waar de regering zat. In de revolte kwamen de 'sluimerende gevoelens over de ongelijk verdeelde welvaart en sociale barrières' naar boven.⁵⁰

Hoewel de orde uiteindelijk met behulp van Nederlandse mariniers hersteld werd, bereikten de stakers hun doel: het kabinet werd ontbonden. De regerende partijen waren tot dan altijd protestanten geweest, die de belangen van de eigen groep (de elite) promootten. Vanaf 1969 hadden ook zwarte Curaçaoënaars een reële kans om verkozen te kunnen worden. Frente Obrero i Liberashon 30 di Mei (FOL) kwam als politieke partij voort uit deze rellen, met de zwarte Curaçaoese onderklasse als achterban. De FOL had echter geen toegang tot de media en had ook geen substantiële financiële middelen.⁵¹ Hoewel deze nieuwe, politieke mogelijkheden als een enorme vooruitgang konden worden gezien, veranderde er in praktijk weinig. De politiek, weliswaar met nieuwe vertegenwoordigers, bleef de belangen van de oude elite aanhangen. Het volk voelde zich nog steeds niet vertegenwoordigd.

De gebeurtenissen van 30 mei 1969 hadden ook hun weerslag op de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Het probleem was dat Nederland verantwoordelijk was voor het handhaven van de openbare orde, maar niets te zeggen had over de maatschappelijke factoren die een ordeverstoring in de hand werkten.⁵² Alle grote Nederlandse partijen veranderden hun opvatting over de Antillen naar het standpunt dat ze onafhankelijkheid van de eilanden nastreefden. Dit kon, volgens de Verenigde Naties (VN) echter niet opgelegd worden, waardoor het bij een politiek streven bleef.⁵³

De opstand van 1969 was een ommekeer. Voor die tijd werd het land bestuurd door een politieke elite. Na de opstand ontstonden nieuwe politieke partijen en kregen de Nederlandse Antillen hun eerste donkere minister president. Bovendien begon Nederland aan te sturen op de onafhankelijkheid van de Nederlandse Antillen (en Suriname).⁵⁴ De politieke rol van de blanke elite werd inderdaad kleiner, onder meer als gevolg van de opkomst van de nieuwe partij FOL.

⁴⁹ Ibidem, 4.

⁵⁰ Oostindie en Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben*, 87.

⁵¹ Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 93-100.

⁵² Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 129 en Oostindie en Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben*, 89.

⁵³ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 74-75 en Oostindie en Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben*, 86.

⁵⁴ E. Jesurun et al., *Nu kan het... nu moet het! Avor por, ban p'e!* (Den Haag 2004) 96.

De kabinetten bleven in de jaren '70 echter nog gedomineerd door de twee oude Curaçaose partijen, DP en NVP in de kabinetten Petronia (1969-1971), Isa-Beaujon (1971-1973), Everts (1973-1977) en Rozendal (1977-1979).⁵⁵

In de jaren '70 hadden de Nederlandse Antillen een gunstige macro-economische ontwikkeling. De gemiddelde jaarlijkse toename van het Bruto Nationaal Product (BNP) van de Antillen gedurende de periode 1970-1979 was 5%, in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, die over dezelfde periode een groei realiseerden van 3,1%. Wel was de afhankelijkheid van olie nog steeds groot. Zo nam olie in 1980 87% van de totale goederenimport en 98% van de goederenexport voor haar rekening.⁵⁶ De olie kon niet voorkomen dat de goederenbalans van de Nederlandse Antillen negatief was en steeds verslechterde (Zie Tabel 2.6). In de tabel is ook te zien dat de dienstenbalans op een dermate goede wijze compenseerde zodat de balans van de lopende rekening minder negatief uitviel en in 1977 en 1979 zelfs positief was. Daarnaast was er een verdubbeling in de belastinginkomsten vanuit de bancaire offshore sector. Dit was echter een fractie van de balans.

De offshore sector was ontstaan eind jaren '30, toen voornamelijk Nederlandse bedrijven hun hoofdkantoren verplaatsten naar de Antillen uit angst voor confiscatie tijdens de Tweede Wereldoorlog. Na de oorlog creëerde de overheid van de Nederlandse Antillen een omgeving, met name op het gebied van belastingwetgeving, waardoor deze bedrijven zouden blijven op de Antillen, wat een aantal inderdaad deed.⁵⁷ Aan het eind van de jaren '70 raakte deze offshore sector in bloei en dankzij belastingverdragen met Nederland en de V.S. vestigden zich tienduizenden offshore bedrijven op het eiland.⁵⁸ In deze belastingverdragen was opgenomen dat als een bedrijf in het ene land winstbelasting betaalde, het in het andere land niet nog een keer hoefde te betalen. Op Curaçao was de winstbelasting veel lager dan in bijvoorbeeld Nederland en de V.S.⁵⁹ In 1980 waren de belastinginkomsten van de offshorebelasting al drie keer zo hoog als in 1972.

Tabel 2.6 Geselecteerde onderdelen uit de betalingsbalans van de Nederlandse Antillen, 1972-1980 (in miljoenen NAf)⁶⁰

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Oliebalans	253	296	14	11	-150	35	130	470	113
Niet olieproducten	-504	-526	-698	-700	-750	-841	-1.025	-1.138	1.403
Goederensaldo	-251	-230	-684	-689	-900	-805	-895	-668	-1.290
Off-shorebelasting	33	29	43	54	50	42	77	62	101
Lopende rekening	-95	-188	-314	-67	-154	97	-47	34	-8
Lopende rekening (%) van BBP	-12,0	-22,2	-30,4	-7,2	-12,3	6,9	n.a.	2,1	-0,5

⁵⁵ Haan, *Antilliaanse instituties*, 23-24.

⁵⁶ Guda et al, 'Sociale en economische ontwikkelingen', 6-7

⁵⁷ OECD Investment Policy Reviews, *Caribbean rim, Netherlands Antilles* (Brussel 2006) 11.

⁵⁸ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 105.

⁵⁹ E. Tromp, 'Een terugblik op de Antilliaanse economie: de 'Lio-factor' in: H. E. Coomans, M. Coomans-Eustatia & J. v/h Leven (ed.), *Veranderend Curaçao* (Wilemstad 1999) 177-193, 178.

⁶⁰ Eigen berekening op basis van Haan, *Antilliaanse instituties*, 32 & 47 voor 1972-1980 & De Palm, *Encyclopedie*, 137 voor 1978-1980.

De jaarlijkse toename in het BBP bleef in de jaren '80 doorgaan voor de Curaçaose economie, zoals blijkt uit Tabel 2.7. De inkomsten van de overheid, die grotendeels voortkwamen uit toegenomen belastinginkomsten (als gevolg van de economische groei) waren over de periode 1969-1980 bijna verzesvoudigd. De uitgaven van de overheid bleven echter met gelijke tred toenemen, waardoor er gedurende bijna de hele periode een tekort was in het financieringsbudget van het eilandgebied Curaçao.

Tabel 2.7 Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1969-1978 (in miljoenen Naf)⁶¹

	1969	1971	1973	1975	1977	1978	1979	1980
Inkomsten	51	77	93	177	263	294	313	397
Uitgaven	60	83	116	179	273	328	364	380
Saldo	-9	-6	-23	-2	-10	-36	-53	17

Waarom gaf de overheid tijdens de jaren '70 zoveel uit? Eén van de belangrijkste uitgavenposten waren de salarissen van het uitdijende ambtenarenapparaat. Het aantal overheidsdienaren van het eilandgebied Curaçao en het land de Nederlandse Antillen nam van 1969 tot 1984 toe van 7.679 naar 11.950.⁶² De overheid probeerde banen te scheppen en voerde de overheid een beleid dat gericht was op het behouden van de werkgelegenheid: 'De gemakkelijkste weg om buitenlandse concurrentie buiten de deur te houden was alles te spelen op behoud van werkgelegenheid' is een citaat van een ondernemer in de jaren '70.⁶³ Daarnaast stegen de salarissen, een tweede verklaring voor de toename van de overheidsuitgaven. Bij de cao-onderhandelingen werd een automatische prijscompensatie (apc) ingevoerd, ter correctie van de inflatie. In 1973 stegen de lonen hierdoor met 13% en het jaar daarna met 20%.⁶⁴ De inflatie werd na de koppeling van de Antilliaanse gulden aan de dollar enigszins verminderd.⁶⁵

Door de opkomende emancipatie als gevolg waarvan een groter deel van het zwarte gedeelte van de samenleving actief werd op de arbeidsmarkt was de potentiële beroepsbevolking toegenomen. Daarnaast was 64% van de bevolking was in 1981 tussen de 15-65 jaar, terwijl dat in 1972 nog maar 56% was. In absolute getallen betekende dit een toename van de beroepsbevolking van 48.655 (1972) naar 59.296 (1981). Het werkloosheidspercentage steeg in dezelfde jaren van 13,8% naar 20,2%. Dit gebeurde, hoewel het aantal mensen in overheidsdienst toenam van 28,2% van de beroepsbevolking in 1972 naar 37,0% in 1981.⁶⁶ Van de werkzoekenden in 1972 was 33,3% tussen de 15 en 19 jaar. Daarnaast had 31% van de werkzoekenden al langer dan een jaar geen baan.⁶⁷ In Figuur 2.3 is deze ontwikkeling goed waar te nemen. De (zwarte) trendlijn is duidelijk opgaand, ofschoon er af en toe een dip in de werkloosheidscijfers was.

De ongelijkheid was bovendien niet afgenomen in de jaren '70. In 1969 verdiende 20,4% van de bevolking net iets meer dan de helft van het totale inkomen van het eiland. Dit betekent dat een vijfde van de bevolking net zoveel verdiende als de andere vier vijfde van de bevolking. Dit beeld is al vanaf 1949 praktisch hetzelfde. In 1974 verdiende 14,4% van de bevolking 41,2%

⁶¹ Haan, *Antilliaanse instituties*, 111-118.

⁶² Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 104.

⁶³ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 129.

⁶⁴ Haan, *Antilliaanse instituties*, 30.

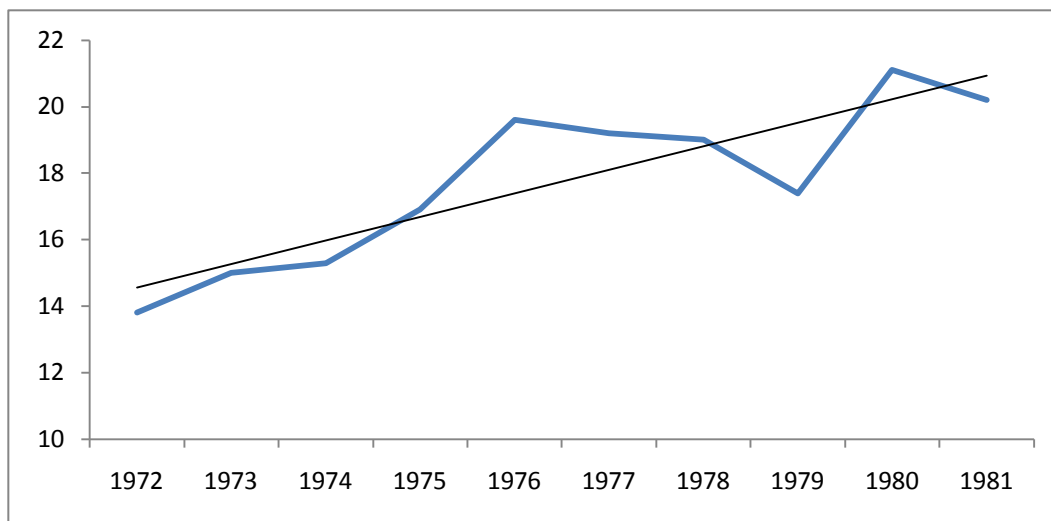
⁶⁵ OECD, *Netherlands Antilles*, 27.

⁶⁶ Guda et al, 'Sociale en economische ontwikkelingen', 12-15.

⁶⁷ Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek 1974 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1974) 67.

van het inkomen. De bovenste 0,3% van de bevolking verdiende maar liefst 6,2% van het totale inkomen in dat jaar.⁶⁸

Figuur 2.3 Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 1972-1981⁶⁹



Ondanks de hoge uitgaven slaagde het overheidsbeleid nauwelijks in zijn opzet. Onder meer als gevolg van de hoge werkloosheid moest de overheid voor 40% van de bevolking op de één of de andere manier als steunverlener dienen. Deze steun bestond uit bijstand, subsidies en gratis medische zorg.⁷⁰ De uitgaven van de overheid aan uitkeringen stegen. In 1973 waren deze nog 2 miljoen NAF, terwijl deze in 1978 verzevenvoudigd waren naar 14 miljoen NAF.⁷¹ Dit kwam ook tot uitdrukking in de toegenomen inkomensongelijkheid. Uit Tabel 2.4 blijkt dat deze over de periode 1969-1981 met 12,2% was toegenomen.

In de jaren '70 en het begin van de jaren '80 ontwikkelde de Curaçaose economie zich als geheel goed. De groei was gebaseerd op drie onderdelen. De olieraffinaderij die in belang afnam, de financiële dienstverlening die aan belang toenam en het toerisme dat ook aan belang toenam. Aan het einde van de jaren '70 was echter ook gebleken dat de doelen van de meerjarenplannen van de overheid geen goede resultaten hadden opgeleverd. De economie was niet gediversifieerd en ook de inkomsten uit het toerisme waren niet sterk genoeg gegroeid. Bovendien was er veel werkloosheid en een hoge mate van ongelijkheid. Hoewel de overheid zich actief met de economie en de sociaaleconomische situatie bemoeide in de jaren '70, leidde dit niet tot verbeteringen.

In de jaren '80 volgden er een aantal schokken voor de Curaçaose economie. Eerst was er de nominale, effectieve appreciatie van de Antilliaanse gulden van 24% in de periode 1980-1985, als gevolg van de koppeling aan de dollar. Hierdoor verslechterde de concurrentiepositie, omdat concurrerende landen relatief goedkoper werden. Bovendien daalden de olieprijsen en devalueerde de Venezolaanse munt, waarmee het toerisme uit dat land sterk afnam.⁷² De overheidsschuld vervijfvoudigde in deze tijd. In 1986, bij de afscheiding van Aruba van de Nederlandse Antillen was de schuld 800 miljoen gulden. De voornaamste reden hiervoor was dat

⁶⁸ Ibidem, 121.

⁶⁹ M. Hasham, *Arbeidsmarkt en arbeidsmarkt verhoudingen op de Nederlandse Antillen* (Willemstad 1981) 7 en 66.

⁷⁰ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 104.

⁷¹ Haan, *Antilliaanse instituties*, 113.

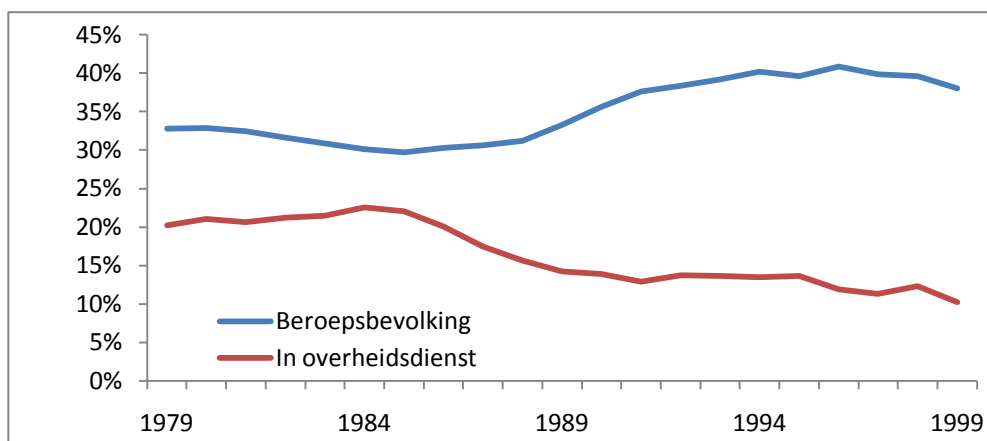
⁷² Van Lennep et al, *Schuld of Toekomst*, 2.

de samenwerkingshulp die Nederland bood in de vorm van leningen werd verstrekt. Nederland eiste voor de voortzetting van de steun bovendien sanering van de overheidsfinanciën.

In de jaren '80 probeerde de overheid wederom het investeringsklimaat te verbeteren. De kabinetten Martina namen hiervoor verschillende maatregelen. Zo verlaagden ze onder andere de lonen met 20% en saneerden ze de overheid. De loonsverlaging kwam na advies van het IMF aan de Antillen in 1984. In eerste instantie werd hier vanaf gezien en werd er in 1985 een crisisheffing -in de vorm van een verhoging van de tarieven van de inkomstenbelasting met 10%- geheven.⁷³ Latere regeringen hebben dit beleid weer terug proberen te draaien, waardoor de lange termijn effecten werden geminimaliseerd.⁷⁴ Naast bovenstaande maatregelen zette de overheid het na 1969 opgestarte defensieve beleid voort. Dit stoelde op de protectionistische gedachte dat men vond dat het de taak van de overheid was om de arbeider in bescherming te nemen tegen de onzekerheden van markten.⁷⁵

In Figuur 2.4 valt te zien dat het aantal mensen in overheidsdienst als percentage van het totaal aantal werkende personen behoorlijk is afgenomen. Het overheidsbeleid in de jaren '80 om te saneren blijkt succesvol te zijn, als het percentage werknemers bij de overheid ten opzichte van de totale beroepsbevolking gehanteerd wordt. Op het (voorlopige) hoogtepunt in 1984 werkten er ongeveer 11.950 mensen in dienst van de overheid. Volgens Schrijs werd er gesuggereerd dat voor een kwart van hen sprake was van 'een verkapte vorm van werkloosheidsuitkering'.⁷⁶

Figuur 2.4 Ontwikkeling beroepsbevolking en overheidsdienst, 1979-1999⁷⁷



In Figuur 2.5 is de ontwikkeling van het reële BBP van 1980 tot en met 2000 weergegeven. Over de hele periode is de gemiddelde economische groei neergaand (de zwarte lijn). De economische groei was 1,8% gemiddeld per jaar, waarbij een aantal jaren een negatieve groei hadden. Het is opvallend hoe volatiel het BBP zich ontwikkelde en dat het in een neerwaartse trend was.

⁷³ Haan, *Antilliaanse instituties*, 46.

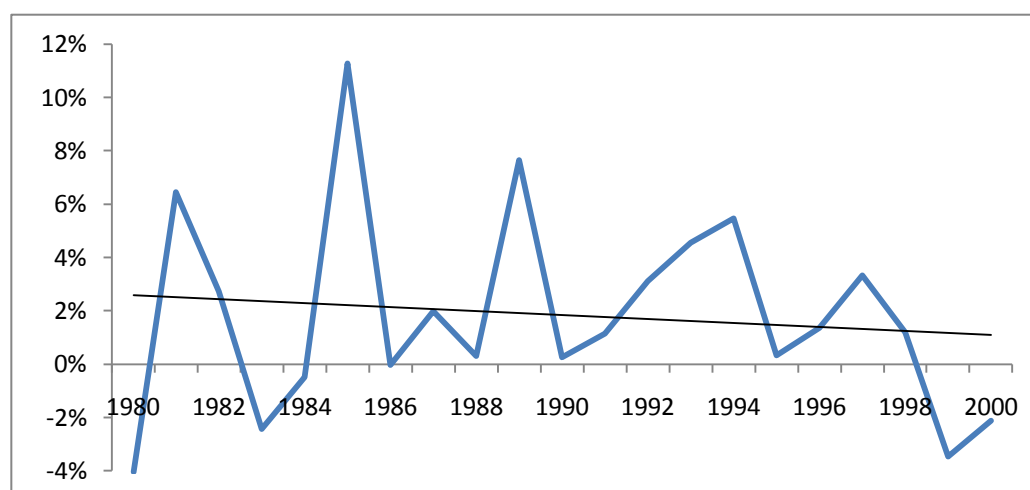
⁷⁴ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 126-129.

⁷⁵ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 126.

⁷⁶ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 104.

⁷⁷ Eigen bewerking o.b.v. CBS Antillen, *Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen* (Willemstad 2000) 21.

Figuur 2.5 Ontwikkeling reële BBP met trendlijn, 1980-2000⁷⁸



In 1985 vond er een verandering plaats in de structuur van de economie op Curaçao, toen de Shell-raffinaderij vertrok. Hoewel de capaciteit van de raffinaderij al niet meer volledig benut werd en Shell niet in innovatie of renovatie van de raffinaderij investeerde, vielen er veel nieuwe ontslagen.⁷⁹ De raffinaderij werd voor een symbolisch bedrag aan het eilandbestuur verkocht.⁸⁰ In ruil hiervoor kreeg Shell vrijwaring van eventuele schadeclaims. Het eilandbestuur verhuurde de raffinaderij vervolgens aan de Venezolaanse staatsoliemaatschappij Petroleos de Venezuela SA (PDVSA) voor 16 miljoen ANG per jaar. Dit was veel minder dan Shell in de voorgaande aan belasting had betaald. De PDVSA had bij het aangaan van het huurcontract bedongen dat het geen belasting hoefde af te dragen.⁸¹ In 1995 werd het contract met PVDSA voor de olieraffinaderij verlengd voor een periode van 20 jaar.⁸² Hiermee werd de werkgelegenheid van het overgebleven bedrijf vooralsnog behouden, maar betekende het vertrek van Shell wel een verlies aan belastinginkomsten van 42 miljoen ANG.⁸³ Dit valt ook af te lezen uit de betalingsbalans van de Nederlandse Antillen in Tabel 2.8, waar vanaf 1985 de oliebalans (inkomsten uit olie-export – uitgaven aan olie-import) negatief is.

⁷⁸ Eigen berekening, gebaseerd op CBS Antillen, *Schets*, 22 voor de gegevens van 1979-2000, Internationaal Monetair Fonds, *Kingdom of the Netherlands, Netherlands Antilles. selected issues and statistical appendix. Country Report Nr. 06/117* (Washington 2006), voor de gegevens van 1997-2003, Internationaal Monetair Fonds, *Kingdom of the Netherlands, Netherlands Antilles. Article IV Consultation. Country Report Nr. 08/315* (Washington 2008), voor de gegevens van 2003-2007 en CBS Antillen (www.cbs.an) voor de gegevens van 2006-2010 en de inflatiegegevens.

⁷⁹ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 124.

⁸⁰ 4 ANG volgens Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 102 en Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 124, 1 ANG volgens Tromp, 'Een terugblik op de Antilliaanse economie', 177.

⁸¹ Tromp, 'Een terugblik op de Antilliaanse economie', 177.

⁸² OECD, *Netherlands Antilles*, 11.

⁸³ C. Vrolijk, *Scenario's voor de west* (Leiden 2009) 55 en Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 102.

⁸⁴ Van Lennep et al, *Schuld of toekomst*, 2.

Tabel 2.8 Geselecteerde onderdelen uit de betalingsbalans van de Nederlandse Antillen, 1981-1990 (in miljoenen NAf)⁸⁵

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1988	1990
Oliebalans	427	752	718	298	258	-194	-162	-316
Niet olieproducten	-1.810	-1.962	-1.734	-1.522	-1.295	-998	-1.300	-1.535
Goederensaldo	-1.383	-1.210	-1.016	-1.224	-1.037	-1.191	1.462	-1851
Offshorebelasting	119	194	291	376	403	477	584	371
Lopende rekening	97	314	141	247	681	70	142	-78
Lopende rekening (%) van BBP	4,7	14,3	6,4	11,2	27,5	2,7	5,1	-2,4

Een deel van de nadelige gevolgen van de sluiting van de raffinaderij, voor zowel de werkgelegenheid als de belastinginkomsten werd opgevangen door de offshore sector, waarin 1984 inmiddels zo'n 1500 mensen werkten. Voor het eiland Curaçao waren de inkomsten uit belastingen uit deze sector 330 miljoen ANG.⁸⁶ Dit was bijna de helft van de totale inkomsten van het eiland. Het compenseerde voor een groot deel de afname in de winstbelasting van andere sectoren. In 1984 werd in de VS echter een nieuwe wet geïnstalleerd, die concreet betekende dat het belastingvoordeel van Amerikaanse bedrijven op Curaçao weg zou vallen. De op Curaçao gevestigde bedrijven konden slechts vijf jaar nog van de regeling gebruik maken. De belastingen uit de offshore sector namen nog wel sterk toe tot 1988, maar in 1990 waren ze al fors lager.⁸⁷ Uitgerekend is dat door de wijziging van de Amerikaanse wetgeving, de Antilliaanse overheid de belastinginkomsten met 250 miljoen ANG zag dalen. De ontwikkeling in de inkomsten van het eilandgebied Curaçao volgen hetzelfde patroon als de ontwikkeling van de offshore belasting in Tabel 2.8.

Tabel 2.9 Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1981-1990 (in miljoenen NAf)⁸⁸

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Inkomsten	455	544	654	687	715	789	707	658	645	553
Uitgaven	436	504	641	644	757	732	719	708	684	655
Saldo	19	40	13	43	-42	57	-8	-50	-39	-102

In maatschappelijk opzicht veranderde er wederom weinig in de onderlinge verhoudingen. De oude (blanke) elite bleef de eigenaar van bijna alle ondernemingen en profiteerde van de ontwikkelingen in de offshore sector en in mindere mate het toerisme. Voor de grote (donkere) massa was er geen verbetering. Sterker nog, gedurende de jaren '70 en de '80 was er een toename van de armoede. In 1986 was bijna 25% van de bevolking werkloos. Door relatief hoge lonen in vergelijking met omliggende landen werden nauwelijks arbeidsintensieve producenten aangetrokken om de werkloosheid te verminderen. Bovendien was de geschooldheid onder de

⁸⁵ Eigen berekening op basis van Haan, *Antilliaanse instituties*, 47 & 63 (vanaf 1986 is Aruba niet meer in de balans opgenomen, en bestaat de betalingsbalans uit de vijf overgebleven eilanden).

⁸⁶ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 105.

⁸⁷ Haan, *Antilliaanse instituties*, 46.

⁸⁸ Haan, *Antilliaanse instituties*, 118 voor 1981-1988 en Van Lennep et al, *Schuld of toekomst*, 19 voor 1989-1990.

werkloze bevolking laag.⁸⁹ Als gevolg stegen de overheidsuitgaven aan sociale uitkeringen sterk door de toename in de werkloosheid.⁹⁰ In 1984 kwam 19% van de bevolking in aanmerking voor een onderstandsuitkering. Daarnaast had ongeveer 40% van de bevolking het recht op het PP (pro-pauwere) kaartje, waarmee kosteloze medische hulp geregeld werd.⁹¹

In de jaren '80 werd duidelijk hoe afhankelijk de economie van enkele pijlers was. Shell vertrok in 1985 en de offshoresector verminderde in belang door veranderingen in de Amerikaanse belastingwetgeving. De werkloosheid nam toe en veel mensen waren van de overheid afhankelijk voor medische zorg en inkomen. Dit leidde tot het stijgen van de overheidsuitgaven, waarmee de schuld begon de stijgen. De overheid probeerde zo goed en zo kwaad als het ging de werkgelegenheid te behouden, door de economie met tal van instrumenten te sturen. Op advies van het IMF werd eind jaren '80 het aantal ambtenaren verminderd. Ondanks dat de overheid er veel aan deed om de sociaaleconomische situatie te verbeteren, lukte dit in de jaren '80 niet. De economie bleek niet flexibel genoeg om te schakelen.

Ondanks de verslechterde sociaaleconomische situatie werden de pogingen van de kabinetten Martina in de jaren '80 tot versoering en herstructurering van de overheidsfinanciën niet voortgezet door de kabinetten van opvolger Maria Liberia-Peters. Zij hervatte het beleid van voor de jaren '80 door het benoemen van veel nieuwe (politieke) ambtenaren.⁹² Hoewel aan het eind van de jaren '80 en het begin van de jaren '90 de inkomsten uit de financiële dienstverlening waren teruggelopen, bleef de overheid meer uitgeven, zoals zij dat in de jaren met toenemende inkomsten gedaan had. Hierdoor ontstonden schulden, waardoor de overheid geen sociaaleconomisch beleid gericht op armoedebestrijding kon maken.⁹³

In 1990 en 1991 namen de kabinetten Liberia-Peters als onderdeel van het nieuwe beleid de volgende maatregelen. De overheidsalarissen kregen een opwaartse aanpassing van 14% en enkele secundaire arbeidsvoorwaarden werden geherintroduceerd. In dezelfde periode ontstonden echter problemen door de overheidsschuld, die leidden tot groeiende achterstanden bij betalingen van overheidsvoorzieningen overheidsinkomsten (van het land) waren gedaald van 40% van het BBP in 1987 naar 26% in 1992, maar stegen weer naar 31% in 1995. De overheidsuitgaven daalden eind jaren '80, van 41% in 1987 naar 29% in 1991, maar stegen ook naar 37% in 1995. Wat hierbij opvalt is dat de uitgaven constant hoger waren dan de inkomsten.⁹⁴ In Tabel 2.10 valt ook het toenemende tekort van het eiland Curaçao waar te nemen. Vanaf 1997 liep dit terug, voornamelijk door verminderde uitgaven.

Tabel 2.10 Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1991-2000 (in miljoenen ANG)⁹⁵

Jaar	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomsten	571	575	753	733	787	781	751	691	704	759
Uitgaven	634	704	837	931	923	928	814	761	720	788
Saldo	-63	-129	-84	-198	-136	-147	-63	-70	-16	-29

⁸⁹ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 106.

⁹⁰ Van Lennep et al, *Schuld of toekomst*, 2.

⁹¹ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 112.

⁹² Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 136.

⁹³ P. Verton, 'One man one vote: vijftig jaar politiek en bestuur te Curaçao' *Tijdschrift voor Antilliaans Recht-Justicia* 1 (2002) 34-57, 42.

⁹⁴ Van Lennep et al, *Schuld of toekomst*, 3 en 18 voor de cijfers.

⁹⁵ Van Lennep et al, *Schuld of toekomst*, 19 & Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (www.centralbank.an).

In absolute getallen bedroeg de schuld van de overheid in 1992 2,7 miljard ANG. Tabel 2.11 geeft het oplopen van de schuld als percentage van het BNP van de Nederlandse Antillen weer.

Tabel 2.11 Schuld als percentage van het Bruto Nationaal Product van de Nederlandse Antillen, 1995-2003⁹⁶

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Schuld als % van BNP	66	64	64	71	75	75	76	82	91

Het land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao begrootten voor dat jaar een kwart miljard tekort. Dit leidde tot een nieuwe politiek partij, de Partidó Pro Antiá Restrukturá (PAR), wat Partij voor het Herstructureren van de Antillen betekent. Deze partij had als voornaamste doel economische hervormingen om de schuld te saneren. Naar aanleiding van een referendum van 1993, waarbij slechts 18% van de inwoners van Curaçao stemde voor de door de politiek gewilde status aparte, besloot de regering af te treden. De PAR won de daaropvolgende verkiezingen onder leiding van Miguel Pourier en kreeg acht van de veertien zetels van Curaçao in de Landsraad. Het doel van het hierna gevormde kabinet-Pourier was hervorming van het bestuur, het saneren van de overheidsfinanciën, liberalisering van de economie en betere betrekkingen met Nederland. Pourier reflecteerde later: ‘toen ik in 1994 aantrad trof ik een janboel aan’.⁹⁷

Een voorbeeld van de janboel die Pourier kon hebben bedoeld, was de verlening van gratis medische zorg door de overheid. Het aantal verstrekte PP-kaarten was in 1990 60.922. Toen vanwege het geldgebrek er een opschoning plaatsvond werden er nog maar 40.080 PP-kaarten uitgegeven in 1992. Het verschil van 20.000 kaarten in twee jaar komt doordat in de jaren voor 1992 medische zorg betaald was voor mensen die daar niet voor in aanmerking hoorden te komen. Voor de onderstandsuitkering gold hetzelfde, zij het op kleinere schaal, van 12.678 mensen in 1990 tot 10.784 in 1993.⁹⁸

De bezuinigingen werkten ook door bij de overheid. In 1995 werkten er nog ruim negenduizend ambtenaren bij de overheid, wat in vergelijking met de 11.950 in 1984 een behoorlijke afname was. Toen de overheid aankondigde om personeel van de overheid te ontslaan, ontstond onder leiding van de vakbonden fel verzet. Dit verzet uitte zich voornamelijk in stakingen.⁹⁹ Uiteindelijk slaagde de regering eind jaren '90 in ambtenaren te ontslaan. Onder toezicht van het IMF kwam het aanpassingsprogramma voor de Nederlandse Antillen tot stand en werden er duizenden ambtenaren ontslagen, een derde van het totaal (in vergelijking, in Nederland zou het destijds om 160.000 mensen gegaan zijn).¹⁰⁰ Dit leidde tot een toename in de werkloosheid.

Een andere hervormingsmaatregel was het privatiseren van overheidsbedrijven. In 2000 kondigde de Antilliaanse overheid, in overleg met het IMF aan om 19 staatsbedrijven te privatiseren.¹⁰¹ In het kader hiervan werd de Stichting Implementatie Privatisering (STIP) opgericht. Het doel van de stichting was om aandelen in overheidsbedrijven te verkopen om zo

⁹⁶ OECD, *Netherlands Antilles*, 26.

⁹⁷ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 136-138, citaat is van pagina 160.

⁹⁸ Verton, ‘One man one vote’, 51-52 en CBS Antillen, *Schets*, 21

⁹⁹ Verton, ‘One man one vote’, 43-44.

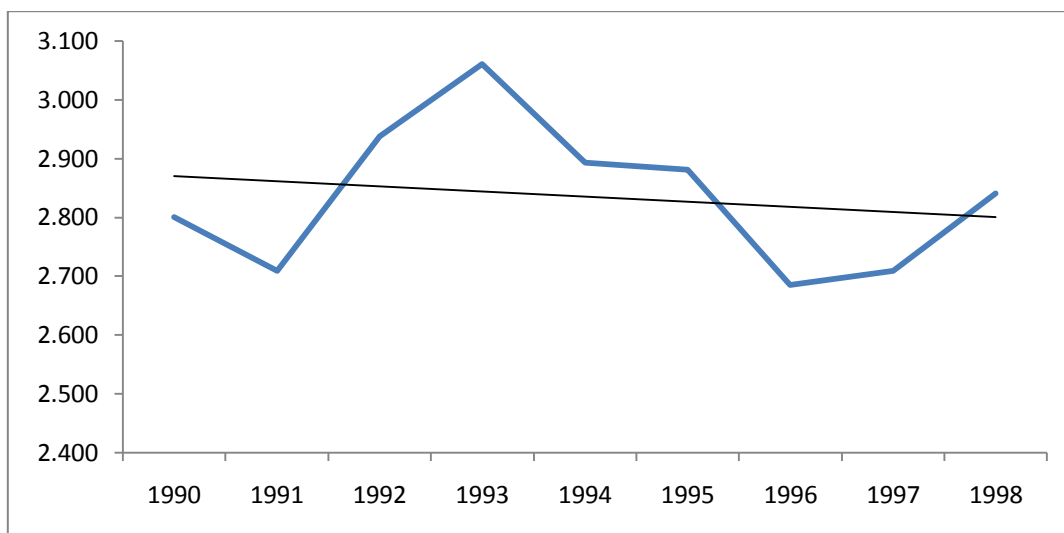
¹⁰⁰ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 161.

¹⁰¹ OECD, *Netherlands Antilles*, 27.

inkomsten te generen. Door de oprichting van de stichting werden de overheidsbedrijven op afstand van de politiek gezet.¹⁰²

In het begin van de jaren '90 groeide de economie van Curaçao en de Nederlandse Antillen, zoals blijkt uit Figuur 2.5. Dit komt voor een groot deel door de toename in de overheidsuitgaven en in de verhoging van de consumptie.¹⁰³ Halverwege de jaren '90 raakte de economie eerst in een groeivertraging en later in een recessie. Het probleem was het structurele begrotingstekort.¹⁰⁴

Figuur 2.6 Ontwikkeling reëel, gemiddelde inkomen op Curaçao, 1990-1998 (in ANG)¹⁰⁵



Uit figuur 2.6 blijkt verder dat de groei van het reële gemiddelde inkomen op Curaçao afnam over de periode 1990-1998. Vanaf 1994 ging het gemiddelde inkomen weer omlaag. Niet geheel toevallig vertoonde de ontwikkeling van het werkloosheidspercentage in Figuur 2.7 praktisch het omgekeerde beeld. Het nam gestaag af tot 1994, waarna het weer toenam. Het gemiddelde werkloosheidspercentage over de periode is 14,5%. De prijs voor de hervormingsmaatregelen waren tijdelijke hogere werkloosheid en een lager reëel gemiddeld inkomen, twee ontwikkelingen die nauw samenhangen. Het hervormingsbeleid van de kabinetten Pourier werd niet ondersteund door een goed sociaaleconomisch beleid voor de onderste laag van de bevolking.

De slechte situatie en de hoge werkloosheid leidde tot een toenemende migratie naar Nederland met bijkomende problemen. In 1975 was het aandeel van de Antilliaanse bevolking in de Nederlands bevolking nog laag, in totaal 21.000 inwoners. In 1985 waren dit er al ongeveer 45.000. In 2000 was dit aantal gegroeid tot rond de 100.000, waarvan het grootste gedeelte afkomstig was van Curaçao. In de jaren'70 migreerde voornamelijk de elite. Studenten en geworven arbeidskrachten kwamen van de Antillen en integreerden relatief makkelijk in de Nederlandse samenleving. In de tweede helft van de jaren '90 nam de migratie naar Nederland toe en nu was het niet alleen meer de elite. In enkele jaren had de migratie zelfs een omvang van 6.000 personen per jaar. Een groot deel van deze migranten was ongeschoold en sprak slecht Nederlands. Als gevolg hiervan kwamen frustraties los en in sommige gevallen leidde dit tot

¹⁰² M. Sluis, 'Curaçao vreest averij voor economie', NRC, 20 juni 2005

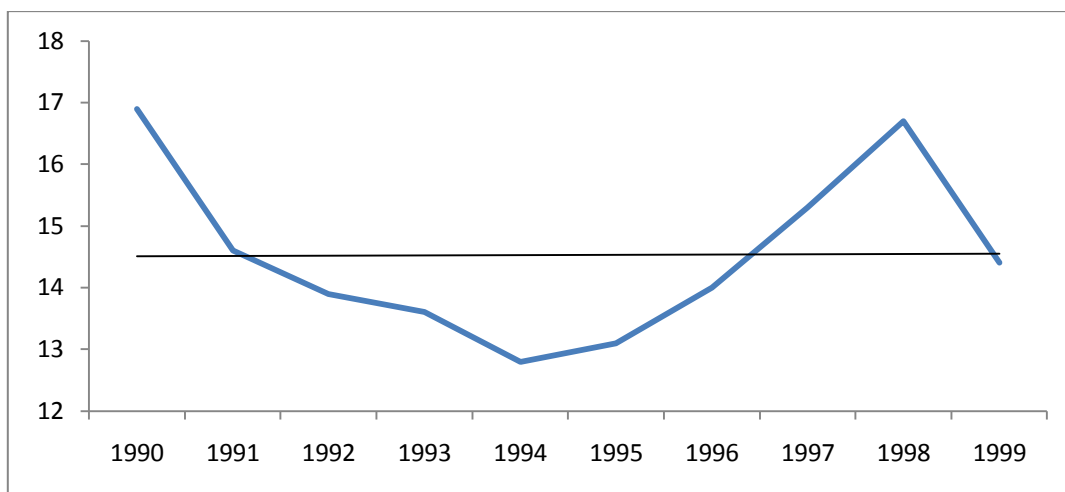
¹⁰³ Haan, *Antilliaanse instituties*, 84.

¹⁰⁴ OECD, *Netherlands Antilles*, 26.

¹⁰⁵ CBS Antillen, *Schets*, 27

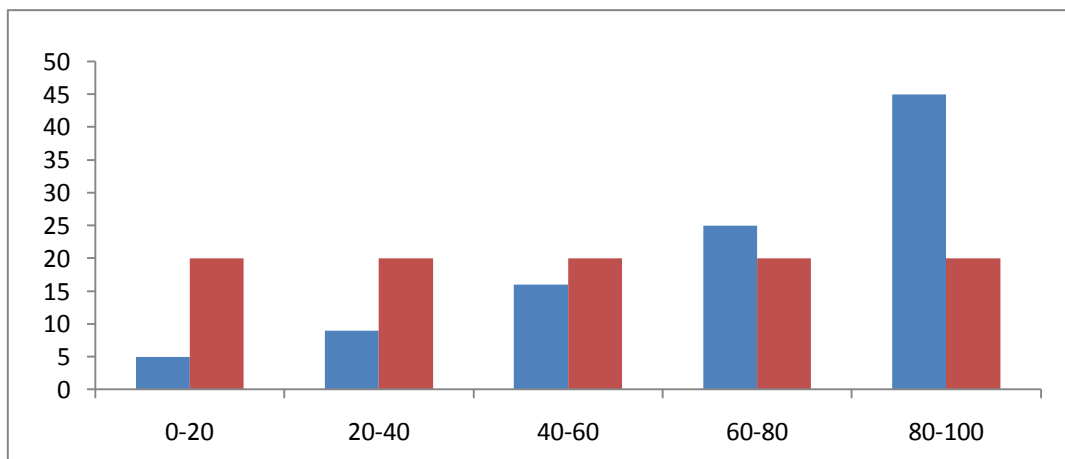
drugsverslaving en crimineel gedrag. Dit leidde op zijn beurt tot het ontstaan van een negatieve publieke opinie over de Antilliaanse immigranten.¹⁰⁶

Figuur 2.7 Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 1990-1999¹⁰⁷



Zoals Figuur 2.8 laat zien was er bovendien nog steeds veel inkomensongelijkheid in 1997. De linkerkolommen geven aan hoeveel het inkomen was van elk vijfde deel van de bevolking. De rechterkolommen geven de bevolkingsaantallen (elke keer 20%) weer. De onderste groep in de samenleving verdiende slechts 5% van het totale inkomen, de bovenste groep 45%, wat negen keer zoveel is.

Figuur 2.8 Inkomensverdeling Curaçao 1997¹⁰⁸



¹⁰⁶ Oostindie en Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben*, 250-252.

¹⁰⁷ CBS Antillen, *Schets*, 28.

¹⁰⁸ CBS Antillen, *Schets*, 25

2.4 2002-heden: Onderhandelingen nieuwe staatkundige verhoudingen

Ondanks zijn bezuinigingsmaatregelen had Pourier in 2002 een begrotingstekort van 46 miljoen ANG. Hij vroeg Nederland dit tekort aan te vullen. Nederland besloot echter de verkiezingen af te wachten. Pourier voelde zich verraden door Nederland dat beloofd had de tekorten aan te vullen als de hervormingen voorgeschreven door het IMF werden doorgevoerd, wat Pourier ook gedaan had. Na een anti-Nederland campagne, werden de verkiezingen gewonnen door Anthony Godett. De partij van Anthony Godett, FOL kwam aan de macht, met eerst Ben Komproe als premier en later Mirna Godett (zus van Anthony, die zelf vanwege een gerechtelijk onderzoek niet beschikbaar was).¹⁰⁹ Het kabinet Godett stemde na maanden onderhandelingen in met het installeren van een werkgroep bestuurlijke en financiële verhoudingen. Deze werkgroep wordt geacht te komen met voorstellen om te voorkomen dat de koloniale gebieden als gevolg van de staatsschuld onbestuurbaar zouden worden.¹¹⁰ De werkgroep werd op 5 maart 2004 in het leven geroepen.

In 2004 viel het kabinet van Mirna Godett, nadat minister van Justitie Komproe verdacht werd van corruptie en misbruik van zijn ambt. Tot de verkiezingen van 2006 nam Etienne Ys (PAR), die in 2002 al eerder kort regeerde het over.¹¹¹ Na de verkiezingen in 2006 trad het laatste kabinet van de Nederlandse Antillen aan, opnieuw onder leiding van PAR, met Emily de Jongh-Elhage als premier. Hoewel de regering doelen had als armoedebestrijding en het deugdelijk maken van de financiële huishouding, wat moest leiden tot een beter investeringsklimaat, was de belangrijkste taak van de regering het voeren van de onderhandelingen over nieuwe bestuurlijke en staatkundige vernieuwingen.¹¹²

Uit de analyse van de werkgroep kwam naar voren dat er grote ontevredenheid bestond over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. In 2005 was op Curaçao nog maar vier procent van de bevolking voor het behoud van het land de Nederlandse Antillen. 68% bleek voorstander te zijn van een status aparte.¹¹³ De werkgroep constateerde dat 'De dubbele bestuurslaag (de eilandsraad en de landsraad) belemmert (...) een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken, zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en de beheersing van de openbare financiën'. Als gevolg hiervan was er in het nieuwe Koninkrijk geen plaats meer voor het Land Nederlandse Antillen. De landsregering werd bestuurd door partijen vanaf de verschillende eilanden. Hierdoor was ieder eilandgebied voornamelijk bezig haar eigen belang te behartigen. Hier kwam bij dat er vaak concurrerende belangen waren, wat het nastreven van gezamenlijk belangen tegenging. De grote geografische verschillen maakten de basis voor het staatsverband 'inherent zwak'. Het onderlinge verband werd verder verzwakt door het uitreden van Aruba. De commissie stelde het 'politiek-maatschappelijke draagvlak voor het Land is minimaal'.

Als het Land opgeheven zou worden, betekende dit dat de taken van het Land overgenomen moesten worden door de eilanden, eventueel in samenwerking met Nederland. Volgens de werkgroep kwamen alleen Curaçao en Sint Maarten in aanmerking voor de status 'land binnen het Koninkrijk'. Deze status zou volgens de werkgroep moeten leiden tot meer

¹⁰⁹ Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk*, 163-164.

¹¹⁰ R. Moerland, 'Ingrijpen moet wel effectief zijn', *NRC*, 4 maart 2004.

¹¹¹ M. Nederlof, 'Nieuw Kabinet op Antillen geformeerd', *NRC*, 1 juni 2004.

¹¹² 'Installatie laatste regering Antillen', *NRC*, 27 maart 2006.

¹¹³ Vrolijk, *Scenario's*, 35.

autonomie voor de eilanden en tot een grotere rol van het Koninkrijk op fundamentele terreinen. Curaçao gaf aan zoveel mogelijk taken en bevoegdheden van het land zelf uit te willen voeren. Zo pleitte het eiland bijvoorbeeld voor meer bevoegdheden op het terrein van de buitenlandse economische betrekkingen.¹¹⁴ Het voornaamste knelpunt was van financiële aard. De begrotingen van de eilanden toonden structurele tekorten, waardoor plannen van de eilandsbesturen, door het ontbreken van de middelen vaak niet konden worden gerealiseerd. De grote en snel toenemende schuldenlast van het land en de eilandgebieden leidde tot hoge rente-uitgaven en vormde 'een bedreiging voor de financieel economische stabiliteit'.¹¹⁵

Als laatste advies raadde de werkgroep aan om de samenwerkingsmiddelen die Nederland ter beschikking stelde op termijn te beëindigen. Over de jaren 1989-2003 is er gemiddeld 117 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan gemiddeld 111 miljoen besteed werd aan ontwikkelingssamenwerking. In Tabel 2.12 is een overzicht gegeven van het totaal aan middelen voor ontwikkelingssamenwerking per jaar aan de Nederlandse Antillen over de periode 1993-2003.

Tabel 2.12 Overzicht middelen ontwikkelingssamenwerking voor de Nederlandse Antillen, 1993-2003 (x miljoen euro)¹¹⁶

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
92	67	88	103	109	139	174	205	93	88	77

De structuur van de economie was bovendien veranderd. Het belang van zowel de olie als de financiële offshoresector (nog maar 2%) was afgenomen, zoals blijkt uit Tabel 2.13.¹¹⁷

Tabel 2.13 Sectorverdeling van het BBP voor de Nederlandse Antillen in 2003¹¹⁸

Sector	Agricultuur	Industrie	Privaat commercieel	Publiek	- waarvan olie
% van BBP	0,7	5	76,7	17,6	5,0

Het toerisme trok wel aan in de jaren 2000-2005, mede door het vrijgeven van de luchtvaartbranche. Het was één van de belangrijkste redenen voor het aantrekken van de economie. De wereldeconomie was ook verbeterd, een goede ontwikkeling voor Curaçao dat nog altijd economisch afhankelijk was van andere landen.¹¹⁹ Het aantrekken van de economie ging op een voorzichtige wijze, zonder hoge groeipercentages, maar met een opgaande trend, zoals blijkt uit Figuur 2.9.

¹¹⁴ Jesurun et al., *Nu kan het*, 6-21.

¹¹⁵ Ibidem, 26-31.

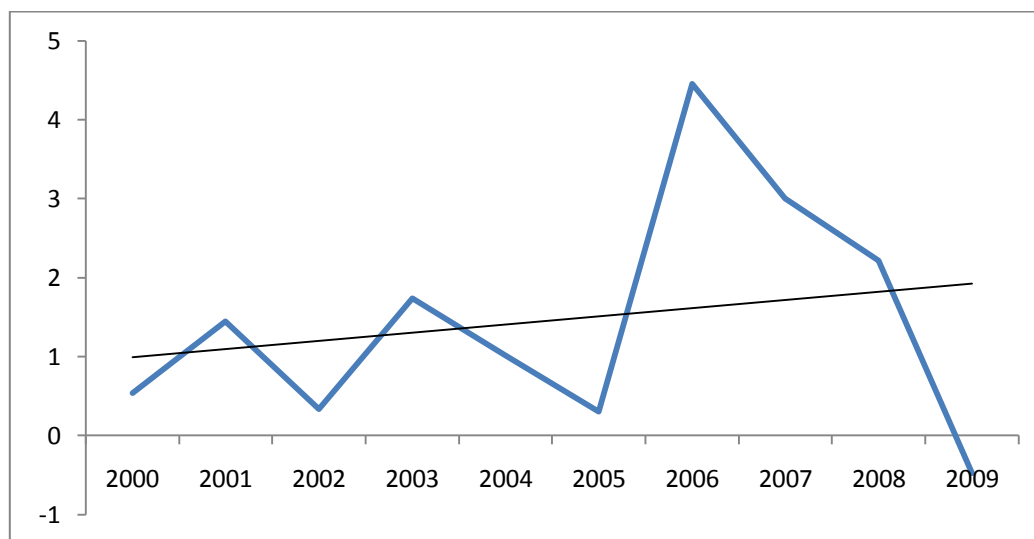
¹¹⁶ Jesurun et al., *Nu kan het*, 99.

¹¹⁷ Internationaal Monetair Fonds, *Country Report Nr. 06/117*, 10.

¹¹⁸ OECD, *Netherlands Antilles*, 28.

¹¹⁹ Internationaal Monetair Fonds, *Country report Nr. 06/117*, 4-5

Figuur 2.9 Ontwikkeling reële GDP van de Nederlandse Antillen met trendlijn, 2000-2009¹²⁰



De inkomsten van de overheid bleven net als de uitgaven en ondanks de hervormingsmaatregelen van de jaren '90 oplopen. Het saldo was over de jaren 2000-2009 op 2001 na altijd negatief.

Tabel 2.14 Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 2001-2009 (in miljoenen ANG)¹²¹

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inkomsten	776	748	833	819	982	843	866	969	1.493*
Uitgaven	734	838	913	954	1.058	944	942	1.052	1.096
Saldo	42	-90	-80	-135	-76	-101	-76	-83	397

* In 2009 is er een hoge toelage van de Nederlandse overheid geweest t.w.v. 598,6 miljoen ANG

De werkloosheid nam vooral onder jongeren af over de periode 2000-2009, zoals valt te zien in Figuur 2.10. Deze was in 2006 nog 37,8%, maar in 2009 gedaald naar 24,7%. Dit kwam voornamelijk door de bijeffecten van de toename in toerisme. In 2008 waren de inkomsten van deze sector toegenomen met 34,1%. Daarnaast had het toerisme een aantal positieve neveneffecten, zoals een toename in hotelbouw.¹²²

Ondanks de toegenomen werkgelegenheid waren zowel de armoede als de ongelijkheid op Curaçao nog groot. Zo kwam de toename in de werkgelegenheid voor een groot deel uit laagbetaalde banen. In 2008 verdiende slechts 10% van de werkende bevolking meer dan 4000 ANG per maand. In 2008 leefde 39% van de bevolking onder de armoedegrens (minder dan 1000 ANG per maand) van de Verenigde Naties. In 2001 was dit percentage hoger. Toen had 23% geen inkomen, 16% een inkomen onder de 500 ANG en 33% een inkomen onder de 1000 ANG.¹²³

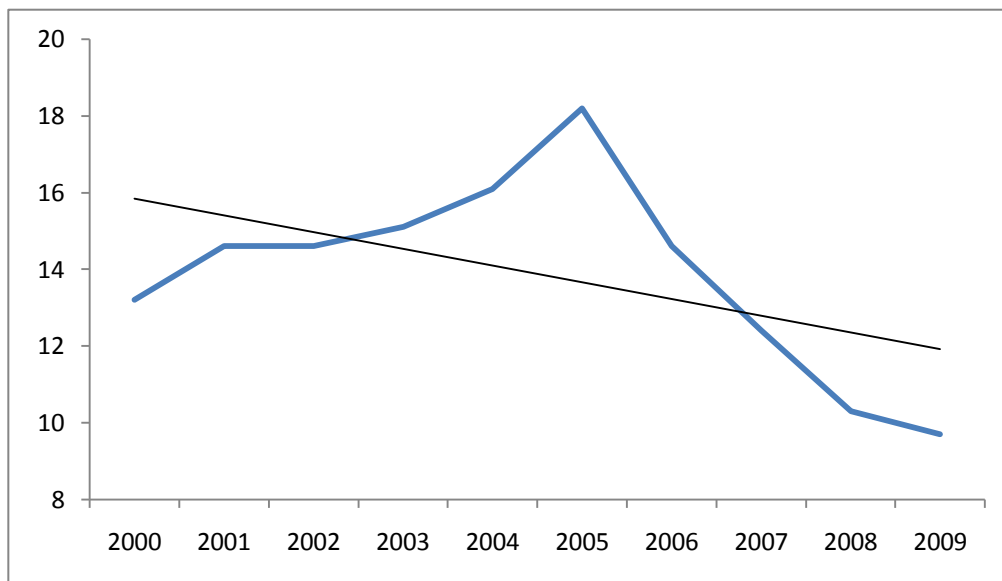
¹²⁰ Internationaal Monetair Fonds, *Country report Nr. 06/117* voor de jaren 2000-2003, Internationaal Monetair Fonds, *Country Report Nr. 08/315*, voor de jaren 2003-2007 en CBS Antillen voor de jaren 2006-2010 (www.cbs.an).

¹²¹ www.centralbank.an.

¹²² United Nations Development Programme (UNDP) *First Millennium Development Goals Report Curaçao & Sint Maarten* (New York 2011) 37.

¹²³ United Nations Development Programme, *Report Curaçao & Sint Maarten*, 37.

Figuur 2.10 Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 2000-2009¹²⁴



Volgens het rapport van de VN over de Millennium Goals was er ‘compelling evidence of GDP growth without development and with rising income poverty’. Dit kwam volgens hetzelfde rapport door ‘the inadequacy of the government capital investment, especially in the forms necessary to lead the restructuring of the economy’.¹²⁵

Bovendien overtrof volgens een ander rapport van de VN in 2003 de omzet van drugs in de Nederlandse Antillen het officiële nationale inkomen. Drugs besmetten hiermee het economisch leven. Premier Pourier schatte zelf dat de helft van de Antilliaanse economie verband hield met drugs. De onderkant van de samenleving leefde in moeilijke omstandigheden, wat ertoe leidde dat veel mensen hun heil zochten in de drugshandel of migratie naar Nederland. Aan het begin van de 21^e eeuw draaide 25-40 % van de economie op de drugshandel volgens Sluis.¹²⁶

In 2010 groeide de Curaçaose economie met 0,4%, ten opzichte van een negatieve groei van -0,5% in 2009 (zie Figuur 2.9). De financiële sector en de publieke sector waren grotendeels verantwoordelijk voor deze groei. De groei bij de overheid kwam voornamelijk door meer uitgaven aan ambtenarensalarissen. Een nieuwe devaluatie van de Venezolaanse Bolivar had een negatieve impact op de ontwikkeling van het toerisme. In 2010 had de overheid een surplus, voornamelijk dankzij de schuldsanering door de Nederlandse overheid. De verwachting is dat de Curaçaose economie zal stijgen met 0,6% in 2011, ten opzichte van een verwachte globale economie groei van 4,2%.¹²⁷ In 2009 verdiende 60% van de bevolking minder dan 3.000 ANG per maand en ontvingen 6.148 mensen een onderstandsuitkering, wat een behoorlijke daling laat zien ten opzichte van begin jaren ’90, toen dit nog 12.768 mensen waren.¹²⁸

Nadat Pourier een tekort overhield in 2002, maar verder wel een groot deel van de economie hervormd had, onder andere door privatisering, wachtte de Nederlandse regering met

¹²⁴ CBS Antillen, *Development of the labour force Curaçao 2003-2009* (Willemstad 2010) en Internationaal Monetair Fonds, *Country Report Nr. 06/117*, 18 voor de jaren 2000-2002.

¹²⁵ United Nations Development Programme, *Report Curaçao & Sint Maarten*, 15, citaten komen van 37.

¹²⁶ Sluis, *De Antillen bestaan niet*, 101.

¹²⁷ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *Economic developments in 2010 and prospects for 2011* (Willemstad, 2011) 1-3.

¹²⁸ CBS Antillen, *Statistical yearbook Netherlands Antilles 2010* (Willemstad 2010) 51 en 103.

het te hulp schieten op de nieuwe verkiezingen. Daarna is er minder belang gehecht aan een coherent sociaaleconomisch beleid. Er was politiek rumoer rondom de FOL en de laatste jaren onder het bewind van PAR stonden voor een groot deel in het teken van onderhandelingen over de bestuurlijke en staatkundige veranderingen.

2.5 Conclusie

In 1954 stond de economie van de Nederlandse Antillen er goed voor. In de jaren voor 1954 was er een constant begrotingsoverschot geweest, er was geen werkloosheid en vrijwel geen sturing van de markten door de overheid. Ondanks dat de economie zich goed ontwikkelde waren er een aantal problemen. Het sociaaleconomische nadeel van ongelijkheid was groot op het eiland en hiertegen trad de overheid niet op. Een ander probleem was de structuur van de economie. De economie was door de komst van Shell en de olie-inkomsten uit belastingen erg eenzijdig gericht op olie. De overheid voerde geen beleid van diversificatie. Achteraf was er kritiek op het overheidsbeleid, dat zou hebben geleid tot de problemen die later in de twintigste eeuw ontstonden. Op dat moment was men echter tevreden en tilde men niet zwaar aan het hebben van een economie met een monocultuur. De belastinginkomsten waren immers hoog.

Het beleid van de overheid bleef tot 1969 in grote lijnen gehandhaafd. De jaren '50 waren de hoogtijdagen van de olie op het eiland. Eind jaren '50 was het inkomen per hoofd van de bevolking zelfs hoger dan in westerse landen, zoals Nederland, Engeland en Duitsland. De monocultuur van olie maakte wel dat de olieraffinaderij een grote invloed op het leven op Curaçao had. Dit bleek aan het begin van de jaren '60 toen de raffinaderij ging rationaliseren. Als gevolg van de hiermee gepaard gaande ontslagen nam de werkloosheid snel toe. Daarnaast daalde het reële gemiddelde inkomen per inwoner. Nederland stelde hierdoor tijdelijk bedoelde samenwerkingsgelden beschikbaar, zoals bij de totstandkoming van het Statuut in 1954 was afgesproken. Om de problemen op te vangen, investeerde de overheid in toerisme en in het verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven. De overheid stelde bovendien enkele sociale wetten in, zoals een ouderdomsverzekering en een ongevalverzekering. Een aantal bedrijven vestigde zich ook daadwerkelijk, maar de werkloosheid hield aan en het beleid van diversificatie faalde grotendeels. Zodra de belastingvoordelen wegvielen, verlieten de bedrijven het eiland vaak weer.

De hoge werkloosheid en de grote mate van ongelijkheid waren oorzaken voor een kortstondige, maar felle volksopstand op 30 mei 1969. Deze werd snel de kop ingedrukt, maar veroorzaakte een politieke verschuiving. De politiek zou nu niet meer gedomineerd worden door de (blanke) elite, maar was open voor iedereen. De volkspartij FOL werd naar aanleiding van de opstand opgericht. Na 1969 zouden de vakbonden bovendien een grotere rol spelen.

De jaren '70 tonen een economisch beeld dat over het algemeen goed is, met hoge groeipercentages. Dit kwam voor een groot deel door de financiële offshore sector die in bloei raakte. De overheid had mede hierdoor veel belastinginkomsten, maar gaf ook veel uit. Zo dijde het ambtenarenapparaat uit. Het beleid van de overheid was na 1969 veranderd met het behouden en creëren van werkgelegenheid als belangrijkste doel. Dit beleid kon echter niet voorkomen dat de werkloosheid toenam en dat ook de ongelijkheid onverminderd groot bleef. Niet iedereen profiteerde mee van de economische groei en het beleid van de overheid faalde op dit aspect. De overheid was niet in staat voldoende werkgelegenheid te scheppen. De economie was bovendien niet gediversificeerd. Inmiddels was de schuld van de overheid door de hoge

uitgaven opgelopen. In de jaren '80 werd geprobeerd deze te saneren. Het aantal ambtenaren werd minder, al probeerde de overheid in de andere sectoren de werkgelegenheid nog wel zoveel mogelijk te behouden. Het werkloosheidspercentage was nog steeds hoog en veel mensen waren afhankelijk van inkomen en medische zorg van de overheid. De conclusie is dat de overheid er niet in slaagde de sociaaleconomische situatie te verbeteren.

Daarom vonden er in de jaren '90 hernieuwde pogingen plaats om de economie te hervormen. Eén derde van de ambtenaren werd ontslagen. Dit ging echter ook ten koste van de werkgelegenheid en het reële gemiddelde inkomen, die afnamen in deze periode, wat de hervormingsplannen een onbedoeld negatief effect gaf. Daarnaast was de schuld opgelopen en was het begrotingstekort inmiddels structureel. Toch hadden de hervormingen zin. Vanaf 2002 stond het (sociaaleconomisch) beleid vervolgens in het teken van de onderhandelingen over de nieuwe bestuurlijke en staatkundige verhoudingen. Naar aanleiding van het rapport Jesurun en na vele onderhandelingen is op 10 oktober 2010 Curaçao, net als Sint Maarten een land geworden binnen het Koninkrijk der Nederland met het recht om haar aangelegenheden zelfstandig te behartigen.

Na het wegvallen van een belangrijk deel van de inkomsten in de jaren '60 hebben verschillende regeringen met verschillend beleid geprobeerd de sociaaleconomische problemen, hoge werkloosheid en grote ongelijkheid op te lossen. Echter al deze beleidsmaatregelen hebben door de één of andere reden gefaald. Een belangrijk deel van de verklaring is dat het gevoerde beleid ongeschikt was als sociaaleconomische beleid in een kleine eiland economie. Hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in.

3 Sociaaleconomisch beleid

In hoofdstuk 2 is de algemene, sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao beschreven. In dit hoofdstuk wordt het overheidsbeleid voor dezelfde periode geanalyseerd. Ook het beleid met betrekking tot mededinging zal waar dat uitgevoerd is verklaard worden. Het doel van het hoofdstuk is aan te geven dat de gevolgen van het overheidsbeleid een negatief effect hadden op de sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao.

3.1 1954-1969: Laissez-faire

Vanaf 1954 tot 1969 (net als de jaren voor 1954) was het beleid van de overheid gericht op het vrijheidsbeginsel; het zoveel mogelijk vrijlaten van de economie. Tot 1969 werd deze ‘laissez-faire’ methode op enkele uitzonderingen na volgehouden. Het is een vorm van rechts economisch beleid, waarbij alles aan de markt wordt overgelaten. Het belangrijkste voorbeeld hierbij is de omgang van de overheid met de Shell-raffinaderij. Deze zorgde weliswaar voor werkgelegenheid en welvaart op het eiland, maar kreeg geen voldoende tegenspel van de overheid. De raffinaderij had geen beperking voor het uitvoeren van de plannen en geen eisen waar het aan moest voldoen van de overheid. De overheid inde slechts belasting. De rellen van 1969 kwamen voort uit een arbeidsconflict, waarin de overheid geen partij trok en ook niet bemiddelde. Daarnaast ondernam de overheid voor 1969 nauwelijks activiteiten om de problemen van sociale ongelijkheid of de werkloosheid, die ontstond in het begin van de jaren '60, het hoofd te bieden.

Het beleid van laissez-faire kende in de jaren '60 al een aantal uitzonderingen. Zo was het beleid van de Curaçaose overheid gericht op het aantrekken van toeristen en buitenlandse ondernemingen. Als gevolg hiervan werd een aantal hotels gebouwd en kwam de toeristenstroom op gang. De gedachte was mercantilistisch, waarbij de overheid als ondernemer handelt om de belangen van het land te verdedigen. Bovendien trok de overheid veel geld uit ter verbetering van de infrastructuur om ook hiermee het vestigingsklimaat voor bedrijven aantrekkelijker te maken.¹²⁹ De overheid bemoeide zich niet met de markten, maar probeerde wel het land in het buitenland te ‘verkopen’ om zo inkomen te genereren. Het lukte de overheid om een aantal bedrijven zich op Curaçao te laten vestigen. Voor deze bedrijven waren allerlei belastingfaciliteiten ingevoerd om het vestigen in Curaçao aantrekkelijker te maken. De faciliteiten vielen onder de zogenaamde ‘tax holiday’. In het algemeen houdt deze ‘tax holiday’ een tijdelijke verlaging of afschaffing van de belastingen in. Op Curaçao maakte een aantal bedrijven hier gebruik van en werd er een aantal nieuwe fabrieken opgericht. Zo vestigde Amstel een brouwerij in 1958 en kwam er nog een aantal bedrijven, waaronder een verffabriek en een sigarettenfabriek. Bovendien vestigde Texas Instruments zich in 1967 op het eiland, wat 2.000 mensen op het eiland werk verschafte. Uiteindelijk besloot dit bedrijf zich door hoge kosten, toen de belastingvoordelen niet meer toepasbaar waren terug te trekken.¹³⁰ Het is gezien de vestiging van deze bedrijven waarschijnlijk geen toeval dat de invoerrechten verhoogd werden in

¹²⁹ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 103-117.

¹³⁰ L. Rupert, *Roots of our future. A commercial history of Curaçao* (Willemstad 1999) Hoofdstuk VI.

drie specifieke sectoren, te weten, bier, sigaretten, chocolade en suikerwerk.¹³¹ Het laissez-faire beleid was niet absoluut en de overheid reguleerde geen markten. Er werd slechts aan het eind van de jaren '60 bescherming geboden tegen krachten van buiten het eiland. Over het algemeen hanteerde de overheid het vrijheidsbeginsel.

In theorie ontstaan bij een overheid die het vrijheidsbeginsel aanhangt, in een economie markten met volledige vrije mededinging. Hiervoor moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De voorwaarden voor een markt met volledig vrije mededinging zijn; er moeten veel bedrijven zijn in de markt, zodat geen van de bedrijven de prijs kan beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor de consumenten. Omdat er veel bedrijven en consumenten zijn, hebben al hun individuele beslissingen geen invloed op de marktprijs. Daarnaast moeten de producten op de verschillende markten homogeen zijn, zodat er eerlijke concurrentie kan plaats vinden op prijs en niet op kwaliteit. Ten slotte mogen er geen toe- en uittredingsbarrières voor bedrijven zijn, zodat ook monopolisten potentiële concurrentie hebben.¹³² Uit de literatuur komen voor kleine economieën een aantal specifieke, structurele kenmerken naar voren. Gal, schrijfster van een standaardwerk over mededingingsbeleid in kleine landen benoemt er drie: een hoge mate van concentratie in markten, toetredingsbarrières en productieniveaus die onder de minimum efficiënte schaal (MES) liggen. Een vierde, laatste punt dat zij noemt, is de lage mate van innovatie en technologische vooruitgang.¹³³ Stewart is het hiermee eens en voegt toe dat er een grote mate van interdependentie is tussen bedrijven in geconcentreerde markten. De 'business elite' is klein en daarmee coöperatief in plaats van competitief ingesteld. Men wil niet in elkaars vaarwater terecht komen.¹³⁴

Op het terrein van mededinging was er op de invoerrechten van begin jaren '60 na geen beleid. De overheid probeerde zo veel mogelijk volledig vrije markten te promoten. De markten werden niet gereguleerd. Het eiland Curaçao voldoet echter niet aan de eigenschappen die passen bij de kenmerken van volledig vrije mededinging. De voorwaarde van veel consumenten en aanbieders gaat niet op. Het eiland is te klein om veel vragers te hebben. Bovendien zijn bedrijven die onder de MES produceren niet rendabel. Daarom is het eiland ook te klein om veel aanbieders te hebben, waardoor er marktmacht kan ontstaan. Gezien de sociale tegenstellingen op het eiland, zoals onder meer blijkt uit de gini-index en de inkomensongelijkheid uit het vorige hoofdstuk is het aannemelijk dat een kleine elitegroep (producenten) hier het meest van profiteerde. De overheid had weinig oog voor de sociale problemen die onder meer als gevolg van het gevoerde sociaaleconomisch beleid ontstonden. Dit was uiteindelijk één van de redenen tot de opstand in mei 1969.

Dit was ook één van de conclusies van de commissie die onderzoek deed naar de oorzaken van de opstand in 1969. Bij het onderzoek werden ook de sociaaleconomische achtergronden van de opstand bekeken. Over het algemeen stelde de overheid naar mening van de commissie en in lijn met het hierboven beschrevene de 'vrijheid van haven en handel' als een 'heilzaam en onwrikbaar economisch motto'. Het beleid was gericht op non-interventie in commerciële zaken.¹³⁵ Volgens de commissie maakten handelaren en importeurs echter hoge winsten, die verstorend waren voor marktwerking en die te hoge prijzen in de hand werkten. De

¹³¹ De Palm, *Encyclopedie*, 138.

¹³² R. Pindyck en D. Rubinfeld. *Microeconomics* (London 2001) 252-253.

¹³³ M. Gal, *Competition policy for small market economies* (Cambridge, Massachusetts 2003), 14.

¹³⁴ T. Stewart, *An empirical examination of competition issues in selected Caricom Countries: Towards Policy Formulation* (St. Augustine, Trinidad, 2004) 24.

¹³⁵ Paula et al., *Rapport 30 mei 1969*, 148.

handelaren en importeurs hadden een belangrijke positie in de Curaçaose economie, die grotendeels afhankelijk was van import. Doordat zij dit deel van de economie beheersten, konden zij hoge prijzen vragen en daarmee hoge winsten realiseren. De commissie raadde de beheersing van prijzen aan via controle op de bruto winstmarge.¹³⁶

Als algemene kritiek op de overheid concludeerde de commissie stellig ‘voorzover regeren op lange termijn vooruitzien betekent, hebben de regeringen van de Nederlandse Antillen in de jaren veertig en vijftig, toen de oliewelvaart maximaal was, gefaald.’ Verder luidde de kritiek dat ‘teveel het primaat van de economie bij de ontwikkelingsplannen heeft gegolden’, maar de commissie stelde ook dat ‘de ernstige economische problemen waarmee de regering werd geconfronteerd en de geringe aandacht van de handel en de industrie voor de sociale problematiek in de Curaçaose samenlevingen, vormen een verklaring voor deze beleidslijn’. De overheid voerde haar beleid in het belang van de handel en intervenieerde om die reden niet. Hieruit vloeide een lage-lonen politiek, wat het land aantrekkelijker maakte voor investeerders en voor bedrijven om een deel van de activiteiten op Curaçao uit te voeren. Al leidde dit slechts op beperkte schaal tot bedrijven die zich daadwerkelijk voor langere tijd op het eiland vestigden. Amstel is hiervan het bekendste voorbeeld. Daarnaast had de commissie nog kritiek over het beleid ten opzichte van Shell. ‘In een economie die stond en viel met de petroleumindustrie, hebben noch de vroeger koloniale, noch de later autonome overheden het nodige gevonden aan petroleumzaken speciale aandacht te wijden. Deze bedrijven hadden vanaf het begin moeten kunnen rekenen op een bekwaam en verstandig tegenspel van de overheid, zodat hun bijdrage aan de landelijke economie (...) naar beste vermogen gereguleerd op zodanige wijze, dat de verkregen resultaten zoveel als doenlijk de belangen van bedrijf en samenleving hadden gediend’.¹³⁷ De kritiek gold ook het personeelsbeleid van Shell waarin ‘deze schokwerking (rationalisering, ontslagen e.d.) economische en sociaal-psychologisch beter opgevangen had kunnen worden dan is gebeurd’.¹³⁸

De stelling die in het rapport naar voren komt, is dat de overheid te weinig gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden van de voordelen door de oliewelvaart, is juist. Dat de sociale problematiek een verklaring voor de gevolgde economische beleidslijn is niet. Als een overheid namelijk alleen oog heeft voor economische ontwikkeling en dit ten koste gaat van een bepaalde inkomensgroep is het logisch dat een overheid ingrijpt. Het ontstaan van een lagelonenpolitiek bij Shell en haar onderaannemers is ook deels de verantwoordelijkheid van de overheid. Arbeiders waren niet georganiseerd en er was bijvoorbeeld geen minimumloon. De conclusie dat een vorm van regulering tot betere resultaten leidde voor zowel het bedrijf Shell als de samenleving had gelijk, is dan ook een juist. Het belang van de handel kan niet altijd voorop staan bij het uitvoeren van sociaaleconomisch beleid.

De commissie adviseerde dat: ‘alles in het werk moet worden gesteld om het toerisme en de industrialisatie op het eiland te bevorderen’; dat het verstandig is om ‘in de toekomst de erkenning van de vakbonden door werkgevers in een wettelijke regeling op te nemen’; ‘de Commissie acht het onvermijdelijk dat er in de toekomst een algemene minimumloonregeling zijn beslag krijgt’ en ten slotte ‘een adequate vertegenwoordiging van de negride bevolking in de hoogste bestuursposten is, gegeven het democratische karakter der Antilliaanse politieke inrichting, een vanzelfsprekende zaak, zonder dat dit mag ontaarden in enigerlei vorm van

¹³⁶ Paula et al., *Rapport 30 mei 1969*, 93.

¹³⁷ *Ibidem*, 93-94.

¹³⁸ *Ibidem*, 94.

omgekeerde discriminatie'.¹³⁹ De commissie pleitte onder meer voor een vorm van vertegenwoordiging van de arbeidersklasse. Dit is een terechte conclusie. De werknemers waren tot de jaren '70 niet georganiseerd. De vakbonden waren de enige erkende organisaties die de belangen van de arbeidersklasse behartigden. Tot aan het eind van de jaren '60 waren de vakbonden echter afhankelijk van de traditionele politieke partijen via een uitgebreid systeem van patronageverhoudingen. Waar het op neer kwam, was dat stemmen werden 'gekocht' in ruil voor gunsten. De belangen van de arbeidersklasse kwamen nauwelijks ter sprake. Voor de opstand mochten de vakbonden wel collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten, maar was er weinig onderhandelingsruimte door bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagrecht en een minimumloon. In 1969 was de invloed van de politieke partijen afgenomen en in het begin van de jaren '70 groeide de vakbeweging.¹⁴⁰ Het streven naar het invoeren van een minimumloon was ook een verstandig advies van de commissie. Zoals uit het onderstaande zal blijken, werden een aantal adviezen van de commissie ook overgenomen in nieuwe regelgeving.

Tot de rellen van 1969 was het beleid van de overheid voornamelijk gericht om de belangen van de commercie na te streven. Dit leidde uiteindelijk tot een onhoudbare sociaaleconomische situatie. Het grootste probleem hierbij was de ongeorganiseerdheid van de arbeidersklasse en de daarmee samenhangende gebrekkige invloed die zij konden uitoefenen. Zowel de adviezen tot het invoeren van een minimumloon als het toekennen van een groter belang aan de vakbeweging waren verstandig.

3.2 1969-2002: Protectionisme

Na de rellen van 1969 introduceerde de overheid een nieuw beleid. In 1972 kwam er op aandringen van de vakbonden, die na de rellen meer onafhankelijk waren geworden, een ontslagwet en werd er in 1974 een minimumloon ingevoerd. De organisatiegraad van de vakbonden was aan het eind van de jaren '70 in het onderwijs en bij grote bedrijven 80%. In de jaren '70 kregen de vakbonden grote invloed op de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). In deze periode bewerkstelligden ze, naast de ontslagwet en het recht op minimumloon, een verkorting van de werkweek en loonsverhogingen. Naast deze nieuwe sociale maatregelen voerde de overheid een defensief, links beleid, wat zich op drie vlakken onderscheidde van het oude beleid. De omslag in het beleid kwam als reactie op de rellen van 1969 en de onderliggende sociaaleconomische oorzaken. Het eerste kenmerk van het nieuwe beleid was het prijsbeleid. Dit bestond uit het instellen van maximumprijzen op primaire levensbehoeften. In 1961 is de eerste Prijzenverordening opgesteld. Deze hield in dat de overheid de bevoegdheid kreeg om regels voor te schrijven om de prijs van goederen of diensten vast te stellen. In de jaren '70 werd dit prijsbeleid ingevoerd met vaste bruto winstmarges en leek daarom overgenomen van het advies van de commissie die de opstand van 1969 had onderzocht.

Economisch gezien hebben maximumprijzen alleen effect als ze onder de marktprijs liggen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in tijden van oorlog, schaarste, als de overheid het aanbod wil garanderen, of in geval van excessieve prijzen door economische machtsposities. De maximumprijs wordt in praktijk vaak de prijs in de markt, wat leidt tot een hoger prijsniveau dan noodzakelijk. Dit levert voordelen op voor de producenten, maar kosten voor de consumenten. Deze kosten uiteten zich in afgenomen welvaart, door een afname van het consumentensurplus.

¹³⁹ Paula et al., *Rapport 30 mei 1969*, eerste citaat 95, tweede citaat 96, derde citaat 177 en laatste citaat op 178.

¹⁴⁰ Guda et al., 'Sociale en economische ontwikkelingen', 18-19.

Dit gaat ook ten koste van de algemene welvaart, omdat de allocatie door een te hoog prijsniveau niet efficiënt is (zie Figuur 4.1).

Het tweede punt was het in stand houden van de bijstand aan bedrijven en het subsidie verlenen aan in nood verkerende bedrijven. De Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij, de Curaçaose Dok Maatschappij en tal van grote hotels werden door overheidssteun gered van de ondergang. De overheid nam hotels zelfs in eigen beheer en gaf ook subsidies aan bedrijven om de werkgelegenheid te behouden, zonder hierbij eisen voor sanering of inspraak in de bedrijfsvoering te stellen.¹⁴¹

De derde pijler was het marktbeschermingsbeleid. Dit beleid was, in tegenstelling tot het prijsbeleid en het subsidie verlenen aan noodlijdende bedrijven al ingezet voor de opstand in 1969, maar werd na de opstand op grotere schaal toegepast. Het beleid werkte door de productie van importvervangende producten op Curaçao te stimuleren. Het praktische gevolg van dit beleid was het opleggen van invoerrechten aan producten die geïmporteerd werden.¹⁴² Dit werkte concurrentie belemmerend en bevoordeelde voor lokale ondernemingen, die zo praktisch een monopolie kregen.¹⁴³ Toetreding van buitenlandse bedrijven op de Curaçaose markt werd belemmerd en binnenlandse bedrijven werden beschermd.

Aan het eind van de jaren '70 werd de vergunningenregeling restrictiever. Het werd lastiger voor buitenlandse bedrijven om zich op Curaçao te vestigen. Ze moesten daarvoor in een aantal sectoren aan bepaalde eisen voldoen. In enkele sectoren werden geen buitenlandse investeringen meer toegelaten, terwijl in andere sectoren een bepaald percentage lokale participatie vereist werd. Hiermee werd de (buitenlandse) toetreding belemmerd, wat marktverstoring werkte, omdat bedrijven die in de markt opereerden geen concurrentie ondervonden van potentiële efficiëntere toetreders.

Begin jaren '80 heeft een commissie die de afsplitsing van Aruba onderzocht de volgende conclusie getrokken over het beleid van marktbescherming op de Antillen: 'de bedrijven die thans marktbescherming genieten, zijn voornamelijk gevestigd op Curaçao. De afzet van de op Curaçao geproduceerde goederen was in 1980 voor 10 á 15% gericht op Aruba'. Volgens de commissie zou deze situatie tot problemen leiden op Curaçao 'als Aruba de economische protectie niet in dezelfde mate wenst voort te zetten', want 'dan is de kans groot dat op Curaçao arbeidsplaatsen verloren zullen gaan bij de beschermde bedrijven'.¹⁴⁴ Wat dit illustreert, is de afhankelijkheid van enkele Curaçaose bedrijven van marktbescherming. De dreiging van concurrentie op de Arubaanse markt zou volgens de analyse van de commissie namelijk negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid op Curaçao.

Een commissie die onderzoek deed naar de toekomst van de Nederlandse Antillen schreef in 1996 in het rapport *Schuld of toekomst* dat sinds het begin van de jaren '70 het beleid van de overheid, dat interventionistisch en protectionistisch van aard was de particuliere sector belemmerde om 'nieuwe economische terreinen te ontplooiën'. 'Op verschillende deelmarkten van de economie is een ongezonde situatie gegroeid of gecontinueerd, waarbij markten monopolistische trekken vertonen, en de arbeidsmarkt zeer inflexibel is'. Bovendien constateerde de commissie dat de exploitatie van een groot aantal overheidsbedrijven verliesgevend was.¹⁴⁵ De

¹⁴¹ Schrijs, *Een democratie in gevaar*, 104-107.

¹⁴² De Palm, *Encyclopedie*, 137-138.

¹⁴³ Haan, *Antilliaanse Instituten*, 98-99.

¹⁴⁴ B. Biesheuvel et al., *Rapport van de gemengde commissie toekomst Antillen* (s- Gravenhage 1982) 47.

¹⁴⁵ Van Lennep et al., *Schuld of toekomst*, 4 (voor de citaten) en 21.

instrumenten die de overheid gebruikte vanaf begin jaren '80 voor haar beleid, bestond uit een vergunningstelsel, prijsbeheersing, belastingfaciliteiten, en garantiebeleid. Het beleid was gericht op het 'sturen van de economie'.¹⁴⁶ Het advies van de commissie was 'het economisch structuurbeleid dient daarom gericht te zijn op het scheppen van de juiste voorwaarden voor een toeneming van economische activiteit en verdere liberalisatie. Dat betekent terugdringen van prijsvoorschriften, belastingfaciliteiten e.d.'.¹⁴⁷ Uit het rapport en bovenstaande citaten blijkt nogmaals de ommezwaai die na 1969 gemaakt is. Riep een commissie in 1969 nog op tot invoering van meer regulering, een commissie in 1996 pleitte juist voor een meer liberale koers met een afschaffing van deze regulering.

Deze vorm van protectionisme beschermde de business elite, die zich in de jaren voor 1969 ontwikkeld had. Zij hadden namelijk de mogelijkheid en middelen om bedrijven op te zetten voor 1969 en winsten te maken en waren daarin altijd vrijgelaten door de overheid. De regulering die de overheid na 1969 invoerde beschermde de markten en daarmee de belangen van de gevestigde elite, die nu niet meer bang hoefden te zijn voor (buitenlandse) concurrentie. Een beleid van maximumprijzen leidt bovendien in de praktijk vaak tot het vaststellen van die maximumprijs als de marktprijs. Hiermee werd de ontstane ongelijkheid in stand gehouden en beschermd door de overheid.

Het sociaaleconomisch beleid op Curaçao stond vanaf 2002 voornamelijk in het teken van de staatkundige hervormingen. In het kader hiervan werden de eerste stappen naar liberalisering gezet. Tijdens de onderhandeling werd onder andere het Sociaal Economisch Initiatief opgericht vanuit zowel Nederland als Curaçao, waarin hervormingen werden voorgenomen. Bovendien had de overheid het voornemen om staatsbedrijven te privatiseren. Op deze periode zal dieper ingegaan worden in het volgende hoofdstuk, dat een beeld geeft van de huidige stand van mededinging en de markten op Curaçao.

3.3 Conclusie

Net als in het vorige hoofdstuk zijn in de geschiedenis van het sociaaleconomische beleid drie periodes te onderscheiden. De eerste periode tot 1969 van *laissez-faire* (extreem rechts economisch beleid), de tweede periode van 1969-2002 van protectionisme (extreem links economisch beleid) en een nieuwe periode vanaf 2002, op weg naar de staatkundige veranderingen en daarna, met stappen richting een meer liberaal beleid.

De markten op Curaçao opereerden in de jaren '60 niet onder volledig vrije mededinging, hoewel de overheid dit tot 1969 nastreefde. Het eiland voldeed niet aan de kenmerken van volledig vrije mededinging. Vanaf 1969 werden de markten bovendien door de overheid op een concurrentie belemmerende manier gereguleerd, waardoor er posities van marktmacht ontstonden en het marktmechanisme verstoord werd. De posities van marktmacht en het invoeren en naleven van de regulering waren bovendien kosten voor de overheid, aangezien de inflexibele arbeidsmarkt bijvoorbeeld veel uitkeringen aan sociale voorzieningen kostte. Gedurende de afgelopen decennia is in meerdere rapporten aangegeven dat het overheidsbeleid van protectionisme marktverstoring werkte, zonder dat dit tot daadwerkelijke veranderingen leidde. Het beleid was niet eenduidig en

¹⁴⁶ Ibidem, 27.

¹⁴⁷ Ibidem, 41.

vaak per sector geregeld. De algemene lijn was echter negatief in de vorm van protectionisme. Een voorbeeld van deze beleidslijn was de invoering van maximumprijzen en barrières.

Vanaf 2002 nam de overheid de eerste stappen richting een meer liberaal economisch beleid. Het kon uitgaan van een gezonde situatie door de schuldsanering vanuit Nederland bij het formuleren van dit beleid. Inmiddels zijn er stappen gezet in de richting van privatisering en het liberaler maken van de bestaande regelgeving in een aantal markten.

4 Mededinging op Curaçao

Het doel van dit hoofdstuk is weer te geven hoe de situatie wat betreft mededinging op Curaçao nu is. Bovendien geeft het aan wat de gevolgen van goed mededingingsbeleid kunnen zijn voor consumenten, producenten en de algehele welvaart van de economie op basis van een kosten-batenanalyse van mededingingsbeleid met een toepassing voor kleine eilandeconomieën. Vervolgens wordt analyse de huidige stand van mededinging op het eiland geanalyseerd, met name aan de hand van de markten. Op basis van de voorgenomen staatkundige veranderingen en de sociaaleconomische implicaties daarvan wordt ten slotte een analyse gemaakt voor de sociaaleconomische toekomst.

4.1 Inleiding: een nieuw land met een nieuw beleid.

De onderhandelingen van het staatkundige proces naar 10 oktober 2010 vonden plaats op drie rondetafelconferenties. De start-rondetafelconferentie (RTC) in november 2006, waarin Nederland, Sint Maarten en Curaçao een verklaring tekenden met de voorwaarden voor de status aparte. De tweede conferentie, de toetsings-RTC werd gehouden in december 2008, waarbij werd getoetst of de wetgeving van Curaçao en Sint Maarten voldeed. Als laatste, de slot-RTC in oktober 2010, waarbij de status van de nieuwe landen binnen het koninkrijk officieel werd.

In het bij de eerste rondetafelconferentie opgestelde document 'Partners in Koninkrijk' werd duidelijkheid gecreëerd over de voorwaarden die Nederland aan de eilanden van de Nederlandse Antillen stelde, voordat ze over zou gaan tot het toekennen van de status aparte en de sanering van de staatschuld. Financieel toezicht en controle van de begrotingen van de eilanden was de belangrijkste. In november 2006 werd het document besproken en dat leidde tot het tekenen van de Slotverklaring van de start rondetafelconferentie (RTC).¹⁴⁸ Kop O van de verklaring gaat in op de sociaaleconomische ontwikkeling. Er zou een Sociaal Economisch Initiatief (SEI) ontwikkeld worden met als doel een 'duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking te realiseren'.¹⁴⁹ Een onderdeel van dit SEI was het invoeren van mededingingsbeleid.

De Slotverklaring moest door de Eilandsraad van Curaçao nog geratificeerd worden. Tijdens een vergadering van 28 november, die doorliep tot in de ochtend van 29 november werd de verklaring verworpen. De verantwoordelijke bestuurders werden teruggestuurd naar de onderhandelingstafel. Nederland was echter niet bereid tot het maken van concessies waardoor nieuwe onderhandelingen werden afgewezen. Door de grootte van de staatsschuld en de gevolgen daarvan voor de sociaaleconomische situatie op Curaçao was de onderhandelingsruimte van Curaçao zeer klein, althans als het van de schuld af wilde komen. Op 6 juli 2007 ging de Eilandsraad alsnog akkoord met de Slotverklaring.¹⁵⁰ Ook deze keer was er een lange vergadering voor nodig (van in totaal 17 uur) en ook toen was er nog verdeeldheid. Uiteindelijk stemden 12

¹⁴⁸ Vrolijk, *Scenario's*, 36.

¹⁴⁹ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten (2 november 2006 te Den Haag) 12.

¹⁵⁰ Vrolijk, *Scenario's*, 36-37.

van de 21 eilandraadsleden voor de ratificatie van de Slotverklaring. Deze waren allen van de regerende coalitie van dat moment.¹⁵¹

Op 15 december 2008 was er op Curaçao een nieuwe RTC, de toetsingsrondetafelconferentie. Deze conferentie ging gepaard met felle demonstraties tegen het akkoord. Deze demonstraties waren een uiting van de felle weerstand die leefde onder een deel van de Curaçaose bevolking tegen de ontwikkelingen. Met name het financieel toezicht van Nederland op de Curaçaose dat er in de nieuwe constructie zou komen, was een heikel punt. Er was zelfs een bommelding, waardoor de conferentie werd gehouden op een besloten marinebasis. Door de demonstranten werd het woord ‘rekolonisatie’ vaak genoemd.¹⁵²

Via een nieuw referendum in mei 2009 werd het recht op zelfbeschikking van de bevolking gehonoreerd, zodat zij in vrijheid konden kiezen over de nieuwe staatkundige status.¹⁵³ Er was een grote verdeeldheid tussen het ‘si’- en het ‘no’ kamp. Het ‘si’ kamp was voorstander van de nieuwe staatkundige verhoudingen, het ‘no’ kamp tegenstander van de plannen. ‘Si’ leek meer aan te slaan bij hoogopgeleide en rijke blanken, terwijl het ‘no’ kamp haar steun vooral vond in de lager geschoolde zwarte klasse. De verdeling liep via raciale en economische lijnen.¹⁵⁴ De uitkomst van het referendum was dat men zich uitsprak voor de autonome status van Curaçao. De voorspelde verdeeldheid kwam uit: 52% stemde voor. De Antilliaanse premier, Emily de Jongh-Elhage riep op ‘niet te blijven steken in verdeeldheid’ en zei aan de slag te willen met de oppositie. Vanuit Nederland reageerde de staatssecretaris, Ank Bijleveld blij, al vond ze het zorgelijk dat er zoveel ‘nee’ gestemd was en riep ook op tot eensgezindheid: ‘een land zijn binnen het Koninkrijk, dat willen ze allemaal, dat moeten ze nu ook met elkaar doen’.¹⁵⁵

Op 10 oktober 2010 trad het nieuwe Statuut van het Koninkrijk in werking. Artikel 1 is gelijk één van de belangrijkste, aangezien deze luidt: ‘Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten’. De koning voert nog steeds de regering aan en wordt op Curaçao vertegenwoordigd door een gouverneur (net als op Aruba en Sint Maarten). In artikel 41 komt vervolgens de autonomie van de landen naar voren ‘Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden’. Het Koninkrijk is nog altijd verantwoordelijk voor het waarborgen van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.¹⁵⁶

Met de voorgenomen staatkundige veranderingen werd door Nederland en Curaçao een plan geschreven om een gezonde startpositie te creëren. Mededingingsbeleid was een onderdeel van het plan. De volgende paragraaf geeft aan de hand van een kosten en batenanalyse aan hoe het invoeren van dit beleid kan leiden tot welvaartsverbeteringen.

4.2 Kosten-batenanalyse van mededingingsbeleid

Tabel 4.1 geeft de kosten- en bateneffecten van mededingingsbeleid weer. De tabel is een samenvatting van de analyse die volgt. In deze kosten- en batenanalyse is de situatie met een mededingingswet- en autoriteit afgezet tegen een situatie waarin geen (effectieve) mededingingswet en geen mededingingsbeleid is.

¹⁵¹ ‘Curaçao ondertekent Slotverklaring’, *NRC*, 7 juli 2007.

¹⁵² Vroljik, *Scenario’s*, 37 en G. Oostindie, ‘Een klein beetje koloniaal zullen we altijd blijven’, *NRC*, 16 februari 2008.

¹⁵³ Jesurun et al., *Nu kan het*, 40.

¹⁵⁴ M. Sluis, ‘Tussen si en no loopt op Curaçao een diepe kloof’, *NRC*, 15 mei 2009.

¹⁵⁵ M. Sluis, ‘Curaçao stemt in met verzelfstandiging’, *NRC*, 16 mei 2009.

¹⁵⁶ Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 10 oktober 2010.

Tabel 4.1 Kosten- en baten mededingingsbeleid¹⁵⁷

Baten	Kosten
Boetes	Administratieve kosten
Consumentensurplus toename/jaar	Directe nalevingskosten bedrijven
Macro-economische effecten	Type 1-effecten (overenforcement)
Toegenomen dynamische competitie en innovatie	Type 2-effecten (underenforcement)
Verbeterde marktwerking	Over- anticipatie
Anticipatie-effecten	
Sociaal-politieke doelen	

Het economische doel van mededinging is het voorkomen van welvaartsverlies. Dit kan op twee manieren gerealiseerd worden. Aan de ene kant kan de consumentenwelvaart geoptimaliseerd worden en aan de andere kant de welvaart van de producenten. Mededingingsbeleid is vaak gericht op de belangen van de consumenten. Zo heeft de NMa, de Nederlandse mededingingsautoriteit, ‘consumentenwelvaart is het uitgangspunt’.¹⁵⁸ Aan de welvaart van consumenten wordt door dat doel een groter gewicht toegedicht dan aan de welvaart van de producenten. Dit leidt ertoe dat, hoewel het economisch gezien niet uitmaakt of de baten voor de producenten of de consumenten zijn, het belang van de consumenten zwaarder gewogen wordt.¹⁵⁹ Met betrekking to Curaçao betekent dit dat er bij goed mededingingsbeleid een herverdeling kan plaatsvinden van de welvaart van de producenten (de elite) naar de consumenten.

In een statisch model is er een inverse relatie tussen marktmacht en welvaart. Des te meer marktmacht, des te hoger het welvaartsverlies en des te lager de algehele welvaart. Ondanks deze relatie heeft mededingingsbeleid niet simpelweg als doel om het aantal bedrijven in de markt te verhogen of te maximaliseren. Het kunstmatig in leven houden van minder efficiënte bedrijven stoort processen als allocatie en de realisatie van schaalvoordelen, waardoor er welvaartsverlies ontstaat. Het mededingingsbeleid heeft als doel concurrentie (en daarmee de consumenten) in de markt te beschermen om welvaart te verhogen.¹⁶⁰ Het schept condities voor werkbare competitie, gebaseerd op de ideologie van de markteconomie. Dit geldt zowel voor grote als kleine economieën. Het belangrijkste middel is het creëren van een economische omgeving waar bedrijven op waarde/prijs kunnen concurreren en consumenten kunnen profiteren van de baten die de markt ze te bieden heeft.¹⁶¹ Het doel van mededingingwetgeving zou naast het bereiken van maximale, allocatieve efficiëntie, ook gericht moeten zijn op het verlagen van de productiekosten en het investeren in innovatie, zolang de voordelen van innovatie hoger zijn dan

¹⁵⁷ Eigen bewerking. Gebruik is gemaakt van de volgende bronnen: G. Niels en R. van Dijk, ‘Competition policy: what are the costs and benefits of measuring its costs and benefits?’ *De Economist* 156 (2008) 349-364, B. Baarsma et al., *Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht* (Amsterdam, 2010) inleiding, en J. van Sinderen en R. Kemp, ‘The economic effect of competition law enforcement: the case of the Netherlands’ *De Economist* 156 (2008) 365-385.

¹⁵⁸ Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Jaarverslag 2009* (Den Haag 2010) 43.

¹⁵⁹ Niels en van Dijk, ‘Competition policy’, 361.

¹⁶⁰ M. Motta, *Competition policy. Theory and practice*. (Cambridge 2004) 39.

¹⁶¹ Ibidem, 46.

de kosten van de innovatie.¹⁶² Deze beredenering volgend zou het doel van mededingingsbeleid op Curaçao het creëren van werkbare competitie en het laten profiteren van consumenten van de baten van de markt moeten zijn.

De baten en de efficiëntie van mededingingsbeleid zijn over het algemeen hoger bij het bestraffen van bedrijven in kartels dan bij bedrijven die een monopoliepositie hebben of een fusie aangaan. Dit komt doordat in de laatstgenoemde zaken er een grotere kans is dat naast het toenemen van marktmacht, ook lagere kosten of andere positieve effecten zich voordoen, zoals ‘een beloning’ voor innovaties en investeringen in nieuwe producten.¹⁶³

De meest directe baten aan welvaart van mededingingsbeleid komen voort uit het opleggen van sancties en het innen van bijbehorende *boetes*. Deze boetes zijn uiteraard aan de andere kant kosten voor de ondernemingen die ze moeten betalen. Dit is daarom geen welvaartswinst, maar slechts een herverdeling van inkomen van bedrijven naar de samenleving. Een belangrijk ander effect van mededingingstoezicht is een toename van het *consumentensurplus*. Een toename van het consumentensurplus is vaak een doel van de mededingingsautoriteit en komt voort uit twee efficiëntieverbeteringen.¹⁶⁴ De eerste is productie-efficiëntie. Een bedrijf dat opereert onder de omstandigheden van een monopolie kan hogere kosten hebben dan onder competitieve omstandigheden. Hierdoor ontstaat welvaartsverlies.¹⁶⁵ Een toename in de mate van competitie leidt tot meer efficiëntie, want de producenten die tegen de laagste kosten produceren zullen hun marktaandeel behouden of vergroten ten koste van minder efficiënte producenten.¹⁶⁶ Dit heeft een afname van het welvaartsverlies tot gevolg. Daarnaast volgt er een afname van het producentensurplus en een toename van het consumentensurplus.

Het tweede onderdeel van de efficiëntieverbetering komt voort uit allocatieve efficiëntie. Marktmacht levert een verlies aan welvaart op doordat bedrijven hogere prijzen kunnen rekenen dan bij volledige mededinging. Dit leidt tot een vergroting van het producentensurplus, maar ook tot een vergroting van het welvaartsverlies want de toename in het producentensurplus is niet afdoende om te compenseren voor het verlies aan consumentensurplus als gevolg van de verhoogde prijzen.¹⁶⁷

Grafisch (Figuur 4.1) is dit duidelijk te zien. Aan de linkerkant van de figuur zijn de prijzen door marktmacht (en als gevolg daarvan, de niet optimale allocatie) P2. Dit levert een consumentensurplus op van de groene driehoek, een producentensurplus van het blauwe vierkant (omdat de prijzen hoger zijn dan de marginale kosten), maar ook een welvaartsverlies van de rode driehoek. Een toename in de mate van competitie drijft de prijzen omlaag richting de kosten, waardoor bedrijven die hogere prijzen rekenen dan hun rivalen marktaandeel zullen verliezen. Zij zullen dan of hun prijzen moeten verlagen of gedwongen worden de markt te verlaten.¹⁶⁸ In Figuur 4.1 betekent dat bedrijven gedwongen worden tegen prijs P1 (wat gelijk is aan de marginale kosten) te produceren, waardoor ze in het rechter gedeelte van de figuur uitkomen. Hier is zowel het welvaartsverlies als het producentensurplus weggefallen en is het consumentensurplus gemaximaliseerd. Dit is de situatie als er volledig vrije mededinging is.

¹⁶² Gal, *Competition policy*, 47.

¹⁶³ Motta, *Competition policy*, 40.

¹⁶⁴ Van Sinderen en Kemp, ‘The economic effect of competition law enforcement’, 366.

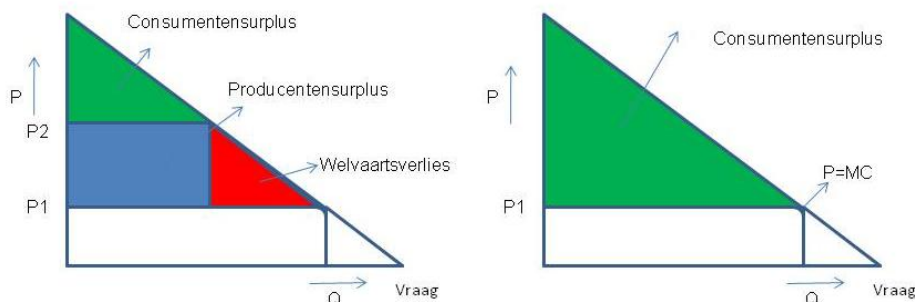
¹⁶⁵ Motta, *Competition policy*, 45-46.

¹⁶⁶ Niels en van Dijk, ‘Competition policy’, 354.

¹⁶⁷ Motta, *Competition policy*, 40-41.

¹⁶⁸ Niels en van Dijk, ‘Competition policy’, 355.

Figuur 4.1 Allocatie efficiëntie vergroot het consumentensurplus



De macro-economische effecten die in Tabel 4.1 staan, zijn effecten zoals *economische groei*, *werkegelegenheid* en *arbeidsproductiviteit*. Deze komen voort uit de toename in het consumentensurplus. Als het consumentensurplus toeneemt, zullen consumenten meer uitgeven, wat vervolgens leidt tot een economische groei. Economische groei zorgt voor meer werkegelegenheid en investeringen van bedrijven. Door de investeringen van bedrijven neemt de arbeidsproductiviteit toe.

Het volgende (vierde) effect is de *dynamische efficiëntie*. Een toename hiervan leidt tot een situatie waarin bedrijven zullen concurreren op het verbeteren van bestaande producten en het uitvinden van nieuwe producten. Dit resulteert in een grotere variëteit aan producten en het ontstaan van nieuwe markten. Het verhoogt bovendien de efficiëntie.¹⁶⁹ Omdat innovatie leidt tot lagere productiekosten (in ieder geval op de lange termijn), kan dit de allocatie efficiëntie doen toenemen en komen er middelen vrij voor andere bedrijven.¹⁷⁰ Dit is niet in een bedrag of percentage te kwantificeren. In kleine economieën wordt technologie over het algemeen geïmporteerd en de dynamische efficiëntie is als gevolg daarvan laag in deze economieën. Bedrijven zijn klein, risicomijdend en investeren daarom niet of nauwelijks in onderzoek en ontwikkeling van nieuwe producten.¹⁷¹ Nu gaat dit op Curaçao niet helemaal op. Met name in de levensmiddelenbranche en de bankensector wordt aandacht besteed aan het concurreren door bestaande producten te verbeteren.

Het effect van *verbeterde marktwerking* werkt volgens de volgende logica. Een markt gaat beter functioneren bij toegenomen transparantie, toegenomen vertrouwen in de markt en betere bescherming van de belangen van de consument. In markten, waarin sprake is van informatie asymmetrie (bijvoorbeeld de financiële sector) kan het invoeren van regulering (bijvoorbeeld het verplicht weergeven van de prijzen bij producten) leiden tot een hogere mate van vertrouwen in de markt. Informatie asymmetrie ontstaat wanneer één van de partijen in de markt meer informatie heeft dan de andere partijen en hier voordeel uit haalt. Transparantie kan de competitie doen toenemen, wanneer het makkelijker wordt voor consumenten om de verschillende prijzen en producten met elkaar te vergelijken.¹⁷²

Het laatste economische effect is het *anticipatie effect (deterrence)*. Als gevolg van het mededingingsbeleid, bijvoorbeeld door het opleggen van hoge boetes aan bedrijven die in een

¹⁶⁹ Ibidem, 355.

¹⁷⁰ Gal, *Competition policy*, 43.

¹⁷¹ Gal, *Competition policy*, 43 en Stewart, *Competition issues*, 25 & 45.

¹⁷² Niels en van Dijk, 'Competition policy', 356.

kartel zaten, zullen andere bedrijven ervan af zien om een kartel te starten.¹⁷³ Al deze effecten kunnen worden gerealiseerd door het invoeren van mededingingsbeleid en het goed en onafhankelijk uitvoeren van dat beleid. Het beleid kent echter ook een aantal kosten.

Naast de operationele, *administratieve kosten* van de mededingingsautoriteit, zijn er de *nallevingskosten* die bedrijven maken om zich aan de regelgeving te houden. Daarnaast zijn er twee niet te kwantificeren factoren. Deze komen voort uit het beleid van de mededingingsautoriteit. De eerste zijn de zogenaamde *type 1 fouten (overenforcement)*: er wordt opgetreden tegen gedrag dat in realiteit niet competitiebeperkend is. De tweede zijn de zogenaamde *type 2 fouten (underenforcement)*: er wordt te weinig opgetreden tegen anticompetitief gedrag.¹⁷⁴ De factoren *overenforcement* en *underenforcement* komen voort uit het beleid van de mededingingsautoriteit. *Overanticipatie* komt voort uit het beleid van bedrijven. Overanticipatie betekent dat bedrijven in hun beleid te voorzichtig zijn, omdat ze bang zijn voor maatregelen wegens verwacht anticompetitief gedrag. In dit soort situaties komen fusies of samenwerkingen niet tot stand, terwijl ze niet competitiebeperkend zijn.¹⁷⁵

Bovenstaande analyse gaat op voor economieën in het algemeen. Voor kleine economieën en eilandeeconomieën in het bijzonder gelden andere afwegingen. In kleine economieën is er een snellere tendens naar marktmacht. Zo is de balans tussen productieve efficiëntie en competitieve condities in kleine economieën wankel.¹⁷⁶ Productieve efficiëntie dwingt tot een volledige benutting van schaalvoordelen, waardoor de prijs gelijk is aan de marginale kosten. Een toename van de productie efficiëntie heeft in kleine economieën als gevolg dat in veel markten maar een beperkt aantal bedrijven kunnen opereren, wat leidt tot hogere concentratie. Hoe kleiner de economie, hoe hoger de concentratie, wat het ontstaan van een vorm van marktmacht als gevolg heeft. Het ontstaan van deze marktmacht resulteert mogelijk tot toetredingsbarrières en anticompetitief gedrag, wat een negatief effect heeft op allocatie efficiëntie.¹⁷⁷

Op basis van deze beredenering vindt Gal dat een kleine economie hoge mate van concentratie in een markt niet *per se* als onwenselijk moet zien. Dit heeft echter wel mogelijke sociale kosten. Door de hogere marktaandeelen en de bijbehorende marktmacht kan er een prijs gevraagd worden die hoger ligt dan de kosten, wat leidt tot een lagere allocatie efficiëntie. Bovendien kan het leiden tot een schevere inkomensverdeling. Dit gebeurt als de voordelen van de verhoogde prijs, die bij de kleine groep producenten terecht komen ten koste gaan van de consumenten die de hogere prijs betalen. Gal betoogt echter dat economische efficiëntie het uiteindelijke doel van mededingingsbeleid is en dat dit op de lange termijn ook ten gunste is van de consumenten.¹⁷⁸ Dit is een afweging tussen een toename in productie efficiëntie door schaalvoordelen en een afname in allocatie efficiëntie door marktmacht.

Stewart betoogt dat met name voor (kleine) eilandeeconomieën de keuze voor mededingingsbeleid gebaseerd moet zijn op bredere *sociaal-politieke doelen* en dat niet alleen het nastreven van een zo hoog mogelijk efficiëntie het doel moet zijn, de puur economische methode van Gal. Het besluit om een mededingingswet in te voeren is een politieke keuze. Er moet rekening mee gehouden worden welke mogelijke bijdrage competitiebevordering kan leveren aan het promoten van eerlijke relaties tussen bevolkingsgroepen, een evenwichtigere distributie van rijkdom en

¹⁷³ Ibidem 357.

¹⁷⁴ Ibidem, 351 en 363.

¹⁷⁵ Baarsma et al., *Anticipatie*, inleiding.

¹⁷⁶ Gal, *Competition policy*, 4-5.

¹⁷⁷ Ibidem, 42-43.

¹⁷⁸ Gal, *Competition policy*, 52.

inkomen, een hogere mate van sociale zekerheid en een lagere factor van sociaal ongelijkheid. Sociale factoren moeten in overweging genomen worden bij het ontwikkelen en implementeren van een mededingingswet.¹⁷⁹

4.3 Markten op Curaçao

De markten op Curaçao zijn over het algemeen competitiever geworden sinds de onderhandelingen over de staatkundige veranderingen zijn begonnen vanaf circa 2002. Veel markten kampen met specifieke problemen. Deze problemen zijn vaak gecreëerd door de overheidsbeleid in het verleden. In deze paragraaf zijn de voor Curaçao belangrijkste markten qua invloed en mogelijkheden tot verbetering op het gebied van mededinging weergegeven.

Een voorbeeld is de markt voor levensmiddelen, een markt waarin de situatie met betrekking tot mededinging over het algemeen gunstig is. De markt heeft echter twee specifieke problemen. Het eerste probleem is dat van de maximumprijzen, die al vanaf de jaren '70 gelden. Een ander probleem in deze markt is dat er bij elke transactie in de productiekolom omzetbelasting wordt geheven. Dit geeft bedrijven (groothandelaren en retailers/supermarkten) die verticaal geïntegreerd zijn een voordeel ten opzichte van de concurrentie. Zij hebben één transactie minder en hebben daardoor een kostenvoordeel (van in ieder geval 1x de omzetbelasting, maar ook doordat zij maar één keer marge rekenen, in tegenstelling tot een groothandelaar en supermarkt die beiden marge rekenen en daardoor op een hogere consumentenprijs uitkomen). Er zijn nog twee externe, belemmerende problemen voor de markt. De eerste is het monopolie van de haven. Aangezien praktisch alle producten ingevoerd moeten worden op Curaçao en het meeste daarvan over zee aangeleverd wordt (een klein deel komt via luchttransport) is de positie van de haven belangrijk. Door haar monopolie vraagt zij hogere prijzen en levert zij geen goede service (lange verwerkingstijd bij versproducten bijvoorbeeld), wat leidt tot extra risico's en kosten voor de groothandelaren en supermarkten op het eiland. Volgens het Antilliaanse Dagblad wordt de monopoliepositie per 31 juli 2011 opgeheven. De concessie van de uitvoerder van dit moment loopt dan af en diensten als laden, lossen, containervervoer en vrachtafhandeling kunnen dan ook door andere bedrijven aangeboden worden.¹⁸⁰ Een tweede probleem is het verbod op het invoeren van het beperkte aantal goederen dat wel op Curaçao verbouwd mag worden, waardoor hierop nauwelijks geconcurrereerd kan worden.

Ook de markt voor geneesmiddelen heeft een structureel probleem. De agentschappen en importeurs hebben in deze markt exclusieve overeenkomsten met buitenlandse fabrikanten van geneesmiddelen, waardoor zij allen voor specifieke producten een monopoliepositie hebben. Daarnaast schrijft de huisarts vaak een 'merk' geneesmiddel voor. Er is daarom amper vraag naar generieke, goedkopere geneesmiddelen. Bovendien moeten alle geneesmiddelen die op het eiland verhandeld worden geregistreerd worden. Dit is vaak een duur proces, wat een toetredingsbarrière is als gevolg van de hoge kosten. Dit komt door de sterke positie van de agentschappen/importeurs, die een groot kennisvoordeel hebben ten opzichte van de huisarts. Er is daardoor weinig concurrentie tussen producten op de markt.

De markt voor telecommunicatie op Curaçao heeft het probleem van schaal. Een telecommunicatienetwerk heeft voordeel van schaal en dichtheid, iets wat op een klein eiland niet

¹⁷⁹ Stewart, *Competition issues*, 10.

¹⁸⁰ 'Monopoliepositie CPS opgeheven', *Antilliaans Dagblad*, 6 mei 2011.

gerealiseerd kan worden. Daarnaast bestaan er overstapdrempels in de markt, zodat consumenten moeilijk van de ene naar de andere provider kunnen overstappen. Dit komt omdat de partijen gebruik maken van verschillende technieken. Door toetreding van twee nieuwe partijen is er op deze markt sprake van een concurrentiestrijd.

Ook de markt voor infrastructurele projecten kent een aantal structurele problemen. Op Curaçao is een aantal organen actief namens de overheid, die infrastructurele projecten aanbesteden. De belangrijkste daarvan is de Dienst Openbare Werken. Voor de procedure van aanbesteding zijn een aantal regels vastgelegd in de Standaard Algemene Administratieve Bepalingen (SAAB), die geldt vanaf 1988. Voor buitenlandse bedrijven is deelname aan een aanbesteding niet toegestaan, aangezien er de verplichting is 'domicilie' te hebben in de Nederlandse Antillen.¹⁸¹ Na controle van een aantal aanbestedingen bleek dat er bij een groot deel van de aanbestedingen aan een aantal voorgeschreven bepalingen niet werd voldaan. Zo ontbraken vaak de verplichte voorcalculaties of een bestek.

De bepalingen van 1988 voor aanbestedingen hebben niet geholpen om de bouwfraude te voorkomen, die ook op Curaçao plaatsvond. De drie grote wegebouwers op Curaçao van voor de bouwfraude, CWM (een dochter van de Nederlandse Janssen de Jong Groep), De Antillen NV (een dochter van het Nederlandse KWS) en Koop Tjuchem (ook een Nederlands bedrijf) bepaalden decennialang de prijzen op Curaçao. De opdrachten werden onderling stelselmatig verdeeld. Daarnaast is KWS verdacht van omkoping van ambtenaren bij het verkrijgen van een opdracht voor het aanleggen van wegen rond het vliegveld van Curaçao, Hato.¹⁸²

Eén van de gevolgen van de omkoping en fraude is dat het kabinet-Ys De Antillen NV uitsloot van overheidsopdrachten. Het verweer dat de advocaat van het bedrijf voerde dat dit 'het einde zou betekenen van het bedrijf' kon de bewezen verklaring van de feiten 'niet in de weg staan'.¹⁸³ Het bedrijf hield uiteindelijk op te bestaan. Een ander gevolg van de bouwfraude was dat MNO Vervat Koop Tjuchem overnam en de activiteiten van dat bedrijf op de Antillen voortzet.¹⁸⁴ Inmiddels zijn alleen MNO Vervat en CWM nog actief als grote spelers in de markt voor infrastructurele projecten. De omzetten in de markt zijn klein en beide spelers zijn op meerdere onderdelen van de bouwsector actief.

Het probleem in deze sector met betrekking tot mededinging is dat de overheid geen duidelijke lange termijnplanning heeft. Hierdoor is het risico voor de uitvoerders in de markt groot. Bij een betere planning kunnen vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Daarnaast schiet volgens vertegenwoordigers van de bij aanbesteding betrokken diensten de controle van de overheid op de kwaliteit die de bouwbedrijven leveren tekort. De gedachte van de bedrijven hierachter kan zijn dat als zij lagere kwaliteit leveren de kans op een herhalingsopdracht groter is. Deze voorwaarden, geschapen door de overheid leiden tot onzekerheid bij marktpartijen. In het verleden heeft dit onder andere geleid tot ongeoorloofde samenwerking en omkoping.

Ten slotte is er in de energiemarkt een monopolie van overheidsbedrijven. In 1976 ontstond door een fusie een nieuwe overheids-N.V., de Kompania di Awa i Elektrisidad di Korsow NB (KAE). Dit bedrijf houdt zich vooral bezig met productie van energie. Een andere nieuw gevormd

¹⁸¹ Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, *Rapport naar de doelmatigheid van de gepleegde investeringen door de Dienst Openbare Werken van het eiland Curaçao* (Willemstad 2005) 29.

¹⁸² J. Dohmen, 'Bouwfraude tierde ook welig op Curaçao', *NRC*, 17 april 2003.

¹⁸³ 'Wegenebouwer op zwarte lijst gezet', *NRC*, 22 april 2004.

¹⁸⁴ Zakelijkcuracao.com.

overheidsbedrijf (in 1977) voorzag voornamelijk in de distributie, Kompania di Prokshon i Distribushon di Awa i Elektrisidat di Korsow NV (KODELA).¹⁸⁵ In een landsverordening uit 1961, die in 1991 nogmaals bevestigd werd, kwam naar voren dat de eilandsraad de tarieven voor water en elektriciteit op het eiland bepaalde.¹⁸⁶ De KAE breidt in de jaren '80 via overheidsgaranties haar productiecapaciteit uit en levert alle stroom die zij opwekt aan KODELA. KODELA is het enige overheidsbedrijf dat structureel winstgevend is.

Eind jaren '80 bleef de KAE meer elektriciteit opwekken en breidde het verder uit, als gevolg van een toenemende vraag. In de jaren'90 kreeg het te maken met liquiditeitsproblemen. Dit was het gevolg van het uitblijven van betalingen door de overheid aan KODELA, die op haar beurt KAE niet meer kon betalen, waardoor de leverancier van olie, Curoil niet kon worden betaald. Omdat de overheden ook niet altijd de rekeningen betaalden namens de hotels die ze hadden overgenomen, ontstond er bij de waterdistributie ook een tekort. Dit was in 1991 bijvoorbeeld 30 miljoen ANG. Nederlandse steun werd gebruikt om het tekort te dekken.¹⁸⁷ In 2001 gingen de bedrijven samen verder onder één naam, Aqualectra, waarvan het eilandgebied Curaçao onder beheer van StIP alle aandelen bezit.¹⁸⁸

Aqualectra is een monopolist, met tariefregulering door de overheid. Deze regulering is opgebouwd uit twee onderdelen. Een basiscomponent en een kostencomponent, waardoor met de kostencomponent rekening kan worden gehouden met prijswijzigingen van bijvoorbeeld olie. Via een 'regulatory account' worden eventuele verliezen van Aqualectra aangevuld door de overheid.¹⁸⁹ In de andere economieën van de Caraïben zijn er ook (natuurlijke) monopolies op het gebied van water en elektriciteitsvoorziening. Dit komt voornamelijk door de kleinschaligheid van de markten. Enkelen daarvan zijn wel geprivatiseerd, al vallen ze wel onder regulering.¹⁹⁰

Voor de energiesector op Curaçao is met enige aannames te berekenen hoe groot de welvaartswinst kan zijn voor verschillende prijsverlagingen. Hierbij wordt de aanname gemaakt dat de originele situatie is, zoals deze is aan de linkerkant van Figuur 4.1, waar de prijs boven de marginale kosten ligt. Via de methode van de Lerner index is de welvaartswinst uit te rekenen. De formule van die index is als volgt:¹⁹¹

$$L = \frac{P - MC}{P}$$

De prijs (P) in de markt is die van het gemiddelde huishouden, deze is 636,9 ANG/MWh. De marginale kosten per huishouden zijn 341,51 ANG/MWh. De index die hieruit voortkomt is 46,38%¹⁹² Op basis hiervan kan de prijselasticiteit van de vraag berekend worden. Deze geeft aan in welke mate het aanbod toeneemt bij een prijsverlaging (en afneemt bij een prijsverhoging). Dit is nodig om het effect van de prijsverlaging te kunnen meten. De elasticiteit is 2,16. Dit betekent

¹⁸⁵ Haan, *Antilliaanse instituties*, 43-44.

¹⁸⁶ Aqualectra, *Consolidated annual report 2009* (Willemstad 2010).

¹⁸⁷ Haan, *Antilliaanse instituties*, 57 en 80.

¹⁸⁸ www.aqualectra.com

¹⁸⁹ Aqualectra, *Consolidated annual report 2009*.

¹⁹⁰ Stewart, *Competition issues*, 7.

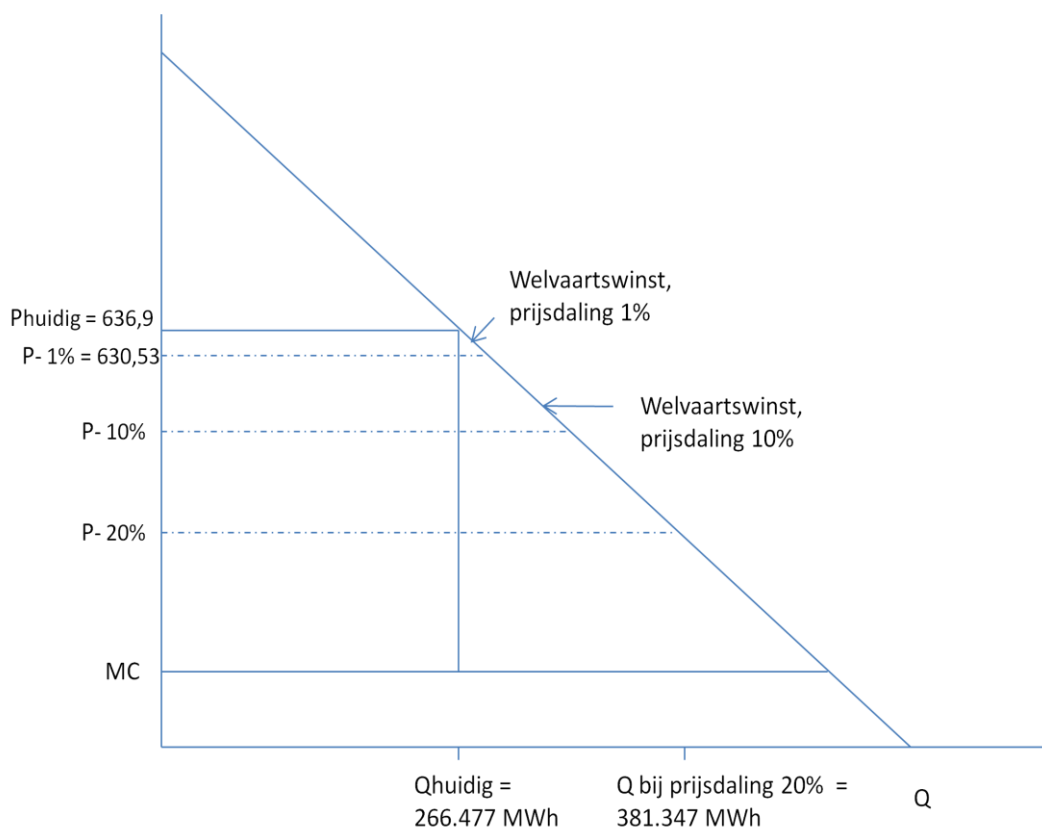
¹⁹¹ J. Church en R. Ware. *Industrial organization. A strategic approach* (New York 2000) 36.

¹⁹² Aqualectra, *Consolidated annual report 2009*. Eigen berekening van de marginale kosten. De berekening is gebaseerd op de directe kosten van het hele bedrijf (223,5 miljoen ANG), waarvan het percentage van de huishouden op basis van verkoop is gebruikt (40,72%). Dit is vervolgens gedeeld door het totaal aantal verkochte MWh aan huishoudens (266.477 MWh) om zo tot een kosten van ANG/MWh te komen.

dat een prijsverlaging van 1% leidt tot een toename van het aanbod van 2,16%¹⁹³ De elasticiteit van elektriciteit in Nederland en andere westerse landen ligt vaak veel lager, op ongeveer 0,2%. Hiermee kan uitgerekend worden wat de welvaartswinsten kunnen zijn van prijsverlagingen. Figuur 4.2 laat dit zien. Het is dezelfde figuur als Figuur 4.1, alleen dan ingevuld voor de energiesector.

Een prijsdaling van 1% levert een welvaartswinst op van de kleinste driehoek in de grafiek. Deze welvaartswinst komt door de toename van het volume (Q) en door een kleiner verschil tussen de marktprijs en de *willingness to pay* voor elektriciteit. In de figuur is bijvoorbeeld te zien dat de hoeveelheid bij een prijsdaling van 20% toeneemt met 114.899 MWh tot 381.347 MWh, uitgaande van een elasticiteit van 2,16.

Figuur 4.2 Welvaartswinst in de energiesector op Curaçao in verschillende scenario's



De verschillende scenario's voor de welvaartswinst zijn weergegeven in Tabel 4.2. Hierbij is ook een scenario opgenomen van een elasticiteit van 0,2. Dit is de elasticiteit van elektriciteit op de Nederlandse markt.

¹⁹³ Dit is gebaseerd op de volgende formule:

$$L = -\frac{1}{\varepsilon_i}$$

De L staat hierbij voor de Lerner index en de ε_i voor de elasticiteit.

Tabel 4.2 Toename in maatschappelijke welvaart in ANG's per jaar bij procentuele prijsdalingen, electriciteit¹⁹⁴

Prijs daling	Prijs	Afname welvaartsverlies (x 1.000 ANG), elasticiteit obv Lerner index	Afname welvaartsverlies (x 1.000 ANG), elasticiteit obv literatuur (0,2)	Stijging vraag (in MWh), elasticiteit obv Lerner index	Stijging vraag (in MWh), elasticiteit obv literatuur (0,2)
1%	630,53	18,3	1,7	5.745	533
2%	624,16	73,2	6,8	11.490	1.066
5%	605,06	457,4	42,4	28.725	2.664
10%	573,21	1.829,5	169,7	57.450	5.329
20%	509,52	7.317,9	678,8	114.899	10.658

In de linkerkolom is de prijsdaling in procenten te zien, in de kolom daarnaast het nieuwe prijsniveau als gevolg van die verandering. Vervolgens is de afname in het welvaartsverlies op basis van de Lerner index en op basis van een elasticiteit van 0,2 te zien. Zo is bij een prijsdaling van 10% is de welvaartswinst 1.829.500 ANG op basis van de Lerner Index en 169.700 ANG op basis van de elasticiteit van 0,2. Deze zelfde berekeningen zijn gemaakt voor de toename van de vraag in de laatste twee kolommen. Bij een prijsdaling van 10% stijgt deze met respectievelijk 57.450 MWh en 5.329 MWh.

4.4 Bancaire sector

Over de bancaire sector is de meeste literatuur geschreven in de Caraïben en op Curaçao. Deze sector is daarom uitvergroet in deze paragraaf. Deze sector is bovendien een goed voorbeeld voor het algemene beeld omtrent mededinging. In de jaren '70 kwam er meer regulering van de markt en de laatste jaren begint de markt meer concurrerend te worden.

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten is opgericht in 1828, als onderdeel van het financiële departement van de overheid en functioneerde in de eerste jaren als overheidsbank, onder meer belast met het verstrekken van vergunningen¹⁹⁵. In 1962 werd de bank officieel de Centrale Bank (BNA) (van de Nederlandse Antillen op dat moment).

De invloedrijke rol van Shell op het eiland komt ook naar voren in de bancaire sector. In 1931 verdeelde Shell haar activiteiten over de drie private banken van dat moment in de volgende percentages: Maduro's Bank 40%, the Dutch Bank of the West Indies 40% en Curiel's Bank 20%. Aan de vooravond van de oorlog had Curaçao vier banken.¹⁹⁶ Als gevolg van de oorlog werden de Curaçaose en Nederlandse gulden gescheiden en vanaf 3 september 1943 had Curaçao een eigen monetaire systeem.¹⁹⁷

De grootste bank van dit moment op Curaçao werd gevormd in 1932 uit een fusie van de banken Maduro & Sons en Curiel's Bank en heet sindsdien Maduro & Curiel's Bank (MCB). Tijdens de oorlogsjaren groeide de bank. Van een cashvoorraad van 2,6 miljoen gulden in 1940 naar een

¹⁹⁴ Eigen berekening op basis van Aquallectra, *Consolidated annual report 2009*.

¹⁹⁵ www.centralbank.an.

¹⁹⁶ Rupert, *Roots of our future*, hoofdstuk IX.

¹⁹⁷ MCB Bank, *Annual report 2006* (Willemstad 2007).

voorraad van 22,4 miljoen gulden in 1944.¹⁹⁸ Vlak na de Tweede Wereldoorlog expandeerde de sector enorm. In de tweede helft van de twintigste eeuw volgden de banken qua ontwikkeling de conjunctuur van de economie. Economische groei betekende meer opdrachten en inkomsten voor de bank. Het tegenovergestelde gebeurde in perioden van economische onzekerheid.

In de jaren '70 was er een toename in het belang van buitenlandse banken in Curaçaose banken. De Canadese bank Nova Scotia kocht 49% van de aandelen van de MCB Bank en Barclay's kocht een meerderheidsbelang in de Antilliaanse Volksbank. In de jaren die volgden, openden banken ook vestigingen verspreid over het eiland.¹⁹⁹ In de jaren '70 had de Algemene Bank Nederland (ABN) zich ook gevestigd op het eiland, via de overname van de lokale Edwards, Henriquez & Co. Bank. Dit volgde in het bovenstaande rijtje van buitenlandse overnames van lokale banken in deze tijd. De enige nieuwe, compleet lokale bank was de Banco di Caribe, opgericht in 1974.²⁰⁰ In 1972 waren er op de Nederlandse Antillen tien commerciële banken gevestigd. Op twee relatief kleine banken na waren deze in handen van buitenlandse banken.²⁰¹

In lijn met de toename van regulering en bescherming van de markten in het algemeen op Curaçao, kreeg de BNA vanaf 1972 meer taken. De BNA kreeg de taak om monetair toezicht te houden op de sector, gecombineerd met een beperkte mate van bedrijfseconomisch toezicht. De eerste maatregelen waren kredietbeperkend en stelden plafonds aan de mate van totale kredietverlening. Overschrijdingen werden echter nog niet bestraft, het systeem was gebaseerd op herenakkoorden met de banken. In 1990 werd de monetaire kasreserveregeling (MKR) ingevoerd. Deze MKR stelt onder andere een maximale groei vast per bank en voor het totale bankwezen, al kunnen de banken onderling groei overnemen van elkaar. Vanaf 1998 werd de regeling vervolgens afgebouwd. Het instrument had een negatief effect op marktwerking, aangezien het de balansverhoudingen tussen de banken grotendeels verstarde. Zo werd expansie van nieuwkomers hiermee belemmerd. Vanaf 1998 wordt er gewerkt met een verplichte reserve van 8%. Het belang van de sector voor de economie nam ondanks de regulering in de jaren '90 toen, net als de omzet van de banken toenam met bijna 200 miljoen ANG, wat 11,7% van het BBP was. Eind 1997 werkten er bijna 3.000 mensen in de bancaire sector. In 1998 waren er vijftien geregistreerde commerciële banken actief op de Nederlandse Antillen.²⁰²

Meer recent was er wederom een ronde overnames. Zo werden de Antilliaanse filialen van ABN-Amro overgenomen door de Royal Bank of Trinidad & Tobago (RBTT) in 2001, kwam de Girobank, als opvolger van de in 1965 door de overheid opgerichte Girodienst in handen van een Venezolaanse bank en werd Banco di Caribe overgenomen door het Amerikaanse Parman Capital Group eind 2005.²⁰³ De grootste banken van Curaçao zijn allemaal (in ieder geval) gedeeltelijk in buitenlandse handen. De marktaandelen op de markt voor lenen en sparen zijn weergegeven in Tabel 4.3. Hieruit blijkt dat de markt geconcentreerd is met meer dan 80% van de markt in handen van de drie grootste banken (C-3). Hun gezamenlijke marktaandeel liep terug tussen 2005 en 2008, wat een teken kan zijn van toegenomen competitie. De andere banken, Girobank, SFT Bank en Orcobank hebben allen een klein deel van de markt in handen. De concurrentie om klanten op Curaçao van banken buiten het eiland is beperkt. De marktaandelen

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Rupert, *Roots of our Future*, hoofdstuk IX.

²⁰⁰ MCB Bank, *Annual report 2006*. De overige aandelen zijn nog in het bezit van de familie Maduro.

²⁰¹ Tromp, 'Een terugblik op de Antilliaanse economie', 188.

²⁰² Tromp, 'Een terugblik op de Antilliaanse economie', 183-188.

²⁰³ MCB Bank, *Annual report 2006*.

op basis van omzet in 2009 geven aan dat de drie grootste banken 89% van de markt omzetten, maar ook dit percentage neemt af ten opzichte van de jaren daarvoor.

Tabel 4.3 Marktaandeelen, MCB, RBTT, Banco di Caribe, 2005-2008 (%)²⁰⁴

	MCB		RBTT		Banco di Caribe		Totaal (C-3)	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008	2005	2008
Lenen	45	40	31	33	10	9	86	82
Sparen	42	41	27	29	12	9	81	79

MCB is de grootste bank op het eiland, maar gedraagt zich niet als prijsleider. Dit neemt niet weg dat de MCB een aantal voordelen heeft als grootste speler. Zo heeft de bank bijvoorbeeld het grootste netwerk aan pinautomaten op het eiland. Dit is een voordeel, omdat het pinnen bij een andere bank dan je eigen bank op Curaçao de consument meer kost dan pinnen bij de eigen bank. De kleinere banken proberen via agressieve prijsconcurrentie hun marktaandeel te vergroten.

In de studie van Stewart naar mededinging in de Caraïben is ook de bancaire sector een belangrijk onderdeel. Volgens die studie kenmerkt de sector zich in de regio doordat er vaak zes á acht banken zijn, die voornamelijk in buitenlandse handen zijn. Een ander kenmerk is dat er geen toetredingsbarrières zijn voor nieuwe banken, maar wel dat alle banken geregistreerd moeten zijn voor ze mogen opereren in een land. Ook concludeert Stewart dat de markten niet competitief zijn, maar wel competitiever worden. Ten slotte komen er nog twee nadelen van bankieren op een klein eiland naar voren. Het eerste is dat met name door de smalle klantenbasis de marginale kosten hoger liggen dan in grotere landen. De tweede is dat de economieën afhankelijk en kwetsbaar zijn voor externe schokken, waardoor het risico op niet terugbetaalde leningen hoger is.²⁰⁵

Als de kenmerken van de bancaire sector in andere Caribische economieën, zoals beschreven door Stewart vergeleken worden met de situatie met betrekking tot mededinging in deze sector op Curaçao blijkt dat de Curaçaose markt op de meeste punten overeenstemming vertoont met het beeld wat uit haar onderzoek naar voren komt. Zo zijn er op Curaçao ook rond de zes á acht banken, waarvan de meeste net als in de rest van de Caraïben in de handen van een buitenlandse eigenaar zijn. De teruglopende marktaandeelen van de grootste drie banken duidt ook op een toename van de competitie. De verplichte registratie van banken uit andere landen is in Curaçao ook aanwezig. Het is nodig om een vergunning van de Centrale Bank te hebben om op Curaçao te mogen opereren. Dat is de enige juridische toetredingsbarrière op het eiland. In overeenstemming met het laatste punt van Stewart zijn de kosten op Curaçao voor bepaalde transacties (zoals pinnen) hoger dan in bijvoorbeeld Nederland. Hier speelt de kleine schaal van de markt een belangrijke rol bij. Hetzelfde geldt voor de hogere rentepercentages op Curaçao, al zijn deze dalende. Dit komt voort uit het hogere risico van het opereren in een kwetsbaardere eilandeneconomie. De conclusie wat betreft de bancaire sector is dat de markt weliswaar geconcentreerd is, maar toch competitief blijkt. Er zijn in de markt minder beperkingen dan in het verleden. Zo zijn er bijvoorbeeld geen verplichte groeipercentages meer. Doordat een deel

²⁰⁴ VIDÍ, *Developments in the Curacao banking market, 2008* (Willemstad 2009) 20.

²⁰⁵ Stewart, *Competition issues*, 83-112.

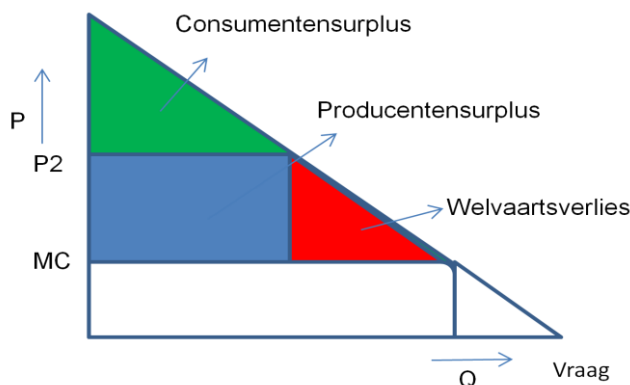
van de regulering is weggevallen en uit een analyse van de marktaandelen van de banken in de markt blijkt dat de bancaire sector meer competitief is geworden.

4.5 Analyse: scenario voor de toekomst

Ook op Curaçao zal het invoeren van mededingingsbeleid en de vorm van dit beleid een politieke keuze zijn. Gezien de problemen met de sociaaleconomische situatie en de specifieke problemen die er op de markten zijn, is veel te winnen. Op dit moment is er een hoge factor van sociale ongelijkheid en een onevenwichtige inkomensverdeling. Een deel van de onderste laag van de bevolking is structureel werkloos, afhankelijk van sociale voorzieningen en relatief arm. Dit zijn voornamelijk de consumenten en worden zo beschouwd in deze analyse.

Uit de marktanalyse blijkt dat er structurele problemen zijn op de markten van Curaçao. Deze problemen brengen kosten met zich mee, waardoor welvaartsverlies ontstaat. Dit welvaartsverlies gaat ten koste van de consumenten op Curaçao, wat zich voornamelijk uit in de vorm van een te hoge prijs. Een deel van deze winst (als gevolg van de hoge prijs) gaat weliswaar naar de producenten, maar een deel is welvaartsverlies. Bovendien kan een hoge mate van concentratie in de markt impliceren dat de prijs te hoog is, waardoor er ook op die manier welvaartsverlies ontstaat. De partijen in de markt hebben dan marktmacht, wat wederom ten koste gaat van de consumenten. De situatie is zoals in Figuur 4.3.

Figuur 4.3 Welvaartsverlies door een prijs hoger dan de marginale kosten



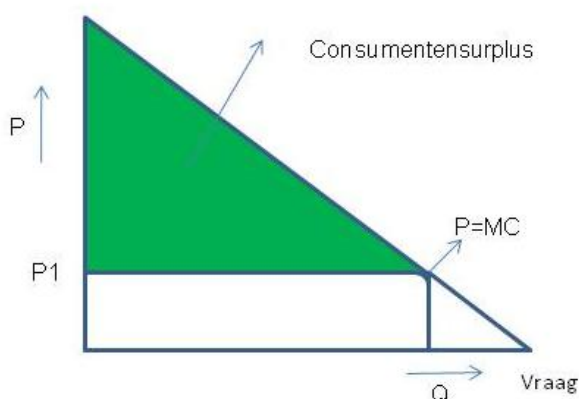
Op Curaçao is het op dit moment zo dat het bedrijfsleven in enkele markten meer baat heeft bij de structurele problemen die er in de markt zijn dan de consumenten, die er helemaal geen baat bij hebben. Bovendien is de overheid gedeeltelijk afhankelijk van een aantal van deze spelers door de belasting die ze afdragen en de toegevoegde waarde die ze voor het eiland betekenen. Door de kleinschaligheid van de economie heeft een grote speler een relatief grote invloed op het BNP. De consumenten aan de andere kant zijn niet georganiseerd en zijn bovendien allemaal kleine spelers. Een mededingingsautoriteit of een goed georganiseerde consumentenbond zou deze groep kunnen vertegenwoordigen en daarmee meer invloed geven.

Een belangrijke kanttekening hierbij is de conclusie van de vorige paragraaf dat er vanaf de jaren '90 minder regulering van markten plaatsvindt en er de laatste jaren een tendens richting meer competitie waar te nemen is.

Mededingingsbeleid, al dan niet met een mededingingsautoriteit, dat strikt nageleefd wordt, kan een rol spelen in een betere situatie voor de consumenten, waardoor er minder welvaartsverlies ontstaat. In deze analyse wordt uitgegaan van een mededingingsbeleid dat naast

het zuivere economische doel ook sociaal-politieke doelen nastreeft. Het is bovendien belangrijk dat de uitvoerder of toezichthouder van het mededingingsbeleid onafhankelijk is. Mocht dit het geval zijn dan is de situatie in Figuur 4.4 het optimale punt.

Figuur 4.4 Een markt zonder welvaartsverlies



De toename van het consumentensurplus (CS) ligt tussen de 0,002% en 0,12% van het BNP van een aantal westerse landen.²⁰⁶ Het gemiddelde hiervan is 0,048% van het BNP. Dit scenario is vergeleken met het scenario van Nederland (0,12), aangezien dit de kleinste economie is in de analyse. Voor het effect op economische groei (EG) is dit ook gedaan, wat betekent dat aan de ene kant, de range 0,1-2,0% in een aantal westerse, staat met aan de andere kant 0,5 voor Nederland. Het BNP van Curaçao in 2009 was 5.138,6 miljoen ANG.²⁰⁷

Tabel 4.2 Toename consumentensurplus in Curaçao (x miljoen ANG)

Toename CS (0,048 %)	Toename CS (0,12 %)	Toename EG (0,1-2,0%)	Toename EG (0,5%)
2,47	6,17	5,14-102,8	25,69

Uit berekeningen in dit hoofdstuk komt naar voren dat de toename van het consumentensurplus voor de energiemarkt met een prijsverlaging van 5% een welvaartswinst oplevert van tussen de 42.400 en 457.500 ANG. Dit is afhankelijk van de gekozen elasticiteit. Voor de hele economie zal de toename in het consumentensurplus liggen tussen de 2,47 en 6,17 miljoen ANG. Het effect op de economische groei ligt tussen de 5,14 en 102,8 miljoen. Hoewel er grote verschillen zijn tussen de mogelijkheden van de toename van het consumentensurplus en de economische groei, is het minimale effect in ieder geval een reden om mededingingsbeleid in te voeren.

Als de mededingingsautoriteit goed functioneert en de structurele problemen in de markt worden aangepakt, zal de welvaartswinst die dit oplevert aan de consument toekomen. Het consumentensurplus wordt vergroot en ten opzichte van de vorige figuur en de huidige situatie betekent dit een vorm van sociale herverdeling. Als sociale herverdeling daadwerkelijk plaats vindt, dan kan dit op de lange termijn leiden tot verlichting van de problemen van de sociaaleconomische situatie, zoals die door de jaren heen ontstaan zijn. Het is echter slechts een onderdeel van die oplossing, want naast het mededingingsbeleid zullen er nog andere problemen

²⁰⁶ De VS, het VK en Nederland, gebaseerd op eigen berekening n.a.v. de literatuur gebruikt in dit hoofdstuk.

²⁰⁷ www.cbs.an.

aangepakt moeten worden die op Curaçao spelen, maar dat is buiten het bereik van dit onderzoek.

4.6 Conclusie

De in dit hoofdstuk onderzochte markten vertonen over het algemeen een gunstige ontwikkeling op het gebied van mededinging in Curaçao. Op de onderzochte markten blijkt echter ook vaak dat deze markten met door de overheid in het verleden gecreëerde structurele problemen kampen. Tegelijkertijd is er een tendens waar te nemen ten opzichte van vroegere perioden die lijkt op een toename in de concurrentie en op een toename aan kennis over mededinging en haar effecten. Deze tendens is vanaf eind jaren '90 ingezet en versnelde de laatste jaren terwijl het eiland afstevende op autonomie. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn de levensmiddelenmarkt, waar de maximumprijzen en de monopoliepositie van de haven ter discussie staan, de telecommarkt waar een concurrentiestrijd gaande is, en de bancaire sector, waar minder regulering is en bovendien een toenemende mate van concurrentie. Aan de andere kant zijn er de markten voor energie en geneesmiddelen die om verschillende redenen geen toenemende concurrentie laten zien.

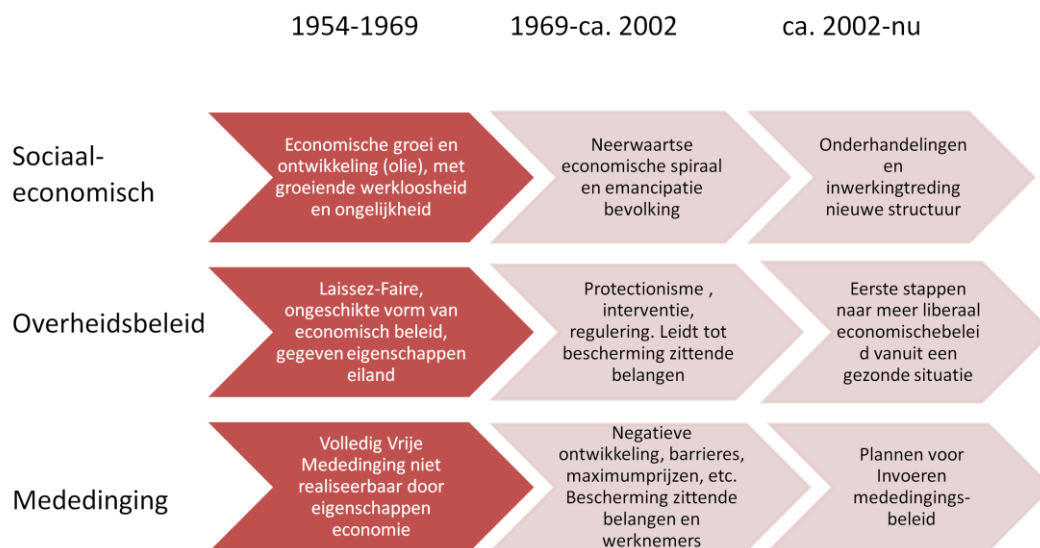
Tijdens de onderhandelingen over de staatkundige veranderingen is er in het SEI de doelstelling vastgelegd, die inhoudt dat de overheid op Curaçao beleid gaat voeren tot 'het effectueren van een modern mededingingsbeleid via oprichting van een onafhankelijke, professioneel bemenste Regulatory Board'. Deze 'regulatory board' moet een onafhankelijk instituut worden dat 'toeziet op een goede marktwerking zodat er geen oneerlijke concurrentie plaatsvindt'.²⁰⁸ Als deze onafhankelijk kan opereren, kan hierdoor consumentenwelvaart gecreëerd worden. De berekeningen in dit hoofdstuk laten zien dat dit minimaal 2,5 miljoen Antilliaanse gulden kan opleveren aan consumentenwelvaart en 5,1 miljoen als gevolg van economische groei.

²⁰⁸ Curiel et al., *Sociaal economisch initiatief*, 35.

5 Conclusie

Dit onderzoek heeft onderzocht hoe en waarom de geschiedenis van de sociaaleconomische situatie van de overheid tot de huidige situatie heeft geleid en wat de gevolgen van het overheidsbeleid in het verleden heeft gehad voor de huidige situatie. Daarnaast is er een korte blik op de toekomst gegeven, die als gevolg van de nieuwe staatkundige verhoudingen zou kunnen ontstaan. De historische context van dit onderzoek is in drie periodes ingedeeld. In elke periode is er een nieuw beleid gevoerd door de overheid. Aan de hand van deze periodes is de ontwikkeling van de sociaaleconomische situatie, het overheidsbeleid en de huidige situatie op het gebied van mededinging op Curaçao te verklaren. Deze verklaring is schematisch weergegeven in Figuur 5.1.

Figuur 5.1 Conclusie over drie periodes op drie verschillende terreinen



De eerste periode loopt vanaf de inwerkingtreding van het Statuut in 1954 tot de rellen in 1969. Dit was een periode van economische groei, die met name voortkwam uit de winsten van de olieraffinaderij. Vanaf begin jaren '60 werd door het rationaliseren van de Shell-raffinaderij duidelijk dat een eenzijdig op olie gerichte economie, zoals de Curaçaose nadelen had. Zo groeide zowel de werkloosheid, als de ongelijkheid. Het overheidsbeleid in deze periode was gebaseerd op 'laissez faire'. Omdat het voorspoedig ging met de economie, was er geen reden om te interveniëren. In een economie met de eigenschappen van een eiland als Curaçao was dit beleid echter niet goed. Zo had de raffinaderij meer tegenspel moeten krijgen van de overheid. Bovendien had de overheid op zoek moeten gaan naar andere inkomstenbronnen voor het geval de raffinaderij ooit zou vertrekken van het eiland of dat de belastinginkomsten van de raffinaderij zouden tegenvallen. Bij de vorm van economisch beleid die de Curaçaose overheid aanhield, economie volgens het vrijheidsprincipe, hoort geen specifiek mededingingsbeleid. Volgens de economische theorie zouden markten vanzelf (via de onzichtbare hand) tenderen naar een situatie van volledig vrije mededinging. Volgens deze theorie moet een economie echter wel aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals het aanwezig zijn van veel consumenten en bedrijven op

de markt, iets wat op Curaçao niet het geval is. Doordat de overheid een beleid voerde dat gericht was op een principe dat niet kon werken in een kleine eilandecconomie, ontstonden in de periode 1954-1969 sociale problemen. De risico's van de monocultuur werden duidelijk, de werkloosheid nam toe en de inkomensongelijkheid was onverminderd groot. Deze factoren samen hebben de basis gelegd voor de rellen van 1969.

De periode na de rellen van 1969 tot de eerste onderhandelingen naar een nieuwe staatsvorm in ongeveer 2002 tonen een tweeledig beeld. Aan de ene kant is er met name onder de armere, donkere bevolkingslaag emancipatie. Aan de andere kant is er een neerwaartse economische spiraal. De problemen die zich aan het eind van de jaren '60 manifesteerden, werden bovendien niet opgelost. Er was veel werkloosheid (mede ingegeven door de emancipatie van de bevolking) en de ongelijkheid was nog steeds groot. De overheid voerde meerdere projecten uit om werkgelegenheid te creëren en om de economie te diversificeren. Hoewel deze acties deels succesvol waren, bleken ze niet in staat de onderliggende problemen op te lossen. Bovendien voerde de overheid een protectionistisch beleid met veel interventies in de economie en regulering van verschillende sectoren van de economie. Was het beleid tot 1969 *laissez faire*, het beleid erna kan als protectionistisch worden gekenmerkt. Het beleid leidde er daarnaast toe dat de zittende belangen, die zich in de jaren voor 1969 gevestigd hadden, beschermd werden. Dit linkse, protectionistische beleid uitte zich ook op het gebied van mededinging en bleek een negatieve ontwikkeling te zijn. De regulering die de overheid doorvoerde, kwam naar voren in barrières, maximumprijzen en andere markt belemmerende maatregelen. Gezien de werkloosheid achtte de overheid dit beleid noodzakelijk om de belangen van de werknemers te beschermen, maar ook de zittende belangen van bedrijven werden hiermee beschermd.

Het sociaaleconomische beleid over de afgelopen vijftig jaar tot medio 2002 had als gevolg dat de overheid een enorme schuld opgebouwd had en het zichzelf niet meer kon redden. Daarom werd over schuldsanering en een nieuwe structuur onderhandeld met Nederland. De uitkomst was dat Nederland de schuld van de Nederlandse Antillen overnam en dat Curaçao vanaf 10 oktober 2010 als een autonoom land met een schone lei kon beginnen. Tijdens de onderhandelingen werden de eerste stappen naar een meer liberaal beleid gezet. De huidige markten vertonen een aantal structurele problemen, die voortkomen uit de periodes er voor, zoals de maximumprijzen in de levensmiddelenbranche. De eerste stappen richting liberalisering zijn gezet en in de markten is een tendens naar meer competitie en minder regulering merkbaar. De vraag is of dit zich gaat doorzetten. Het invoeren van mededingingsbeleid kan hierbij een rol spelen. Mits het beleid onafhankelijk van de zittende belangen kan worden geïmplementeerd, kan een mededingingsautoriteit welvaart creëren. Niet alleen kan het welvaartsverlies als gevolg van niet competitieve markten en belemmerende regulering worden vermindert, er kunnen ook herverdelingsvoordelen ontstaan in het voordeel van de consument. Als bedrijven relatief minder winst ontvangen en consumenten relatief meer consumentensurplus ontvangen, leidt dit tot een verbetering van de sociaaleconomische situatie en hogere welvaart.

Het '*laissez faire*' beleid tot 1969 en het protectionistische beleid van 1969 tot 2002 hebben geleid tot de huidige problematische situatie. Geen van beide beleidsvormen heeft geresulteerd in economische groei voor heel de Curaçaose samenleving. Het heeft wel geleid tot structurele sociaaleconomische problemen. Om deze te verhelpen lijkt een middenweg tussen beide modellen de juiste. Een onderdeel van de nieuwe weg, mededingingsbeleid kan de markten in de gaten houden en toezicht houden met als doel om consumentenwelvaart te creëren. De eerste stappen hiertoe zijn inmiddels genomen, maar de toekomst zal moeten uitwijzen of het daadwerkelijk zal gebeuren. De potentiële voordelen zijn echter groot.

6 Literatuur

Primaire Bronnen

Aqualectra, *Consolidated annual report 2009* (Willemstad 2010).

CBS Antillen, *Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen* (Willemstad 2000).

CBS Antillen, *Development of the labour force Curaçao 2003-2009* (Willemstad 2010).

CBS Antillen, *Statistical yearbook Netherlands Antilles 2010* (Willemstad 2010).

Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *Economic developments in 2010 and prospects for 2011* (Willemstad 2011).

Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1965 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1965).

Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen Nederlandse Antillen 1957-1965* (Willemstad 1966).

Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1970 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1970).

Bureau voor de Statistiek, *Statistisch jaarboek 1974 Nederlandse Antillen* (Willemstad 1974).

Internationaal Monetair Fonds, *Kingdom of the Netherlands, Netherlands Antilles. Article IV Consultation. Country Report Nr. 08/315* (Washington 2008).

Internationaal Monetair Fonds, *Kingdom of the Netherlands, Netherlands Antilles. Selected issues and statistical appendix. Country Report Nr. 06/117* (Washington 2006).

MCB Bank, *Annual report 2006* (Willemstad 2007).

Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Jaarverslag 2009* (Den Haag 2010).

Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten (2 november 2006 te Den Haag).

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 28 oktober 1954.

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Wet van 10 oktober 2010.

Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht van de Nederlandse Antillen over het jaar 1948* (S Gravenhage 1949).

Verslag Nederlandse Antillen, *Statistisch jaaroverzicht van de Nederlandse Antillen over het jaar 1953* (S Gravenhage 1954).

Secundaire Bronnen

- Church, J. en R. Ware., *Industrial organization. A strategic approach* (New York 2000).
- Cijntje, G., *Electorale instabiliteit op Curaçao* (Amsterdam 1999).
- De Palm, J., *Encyclopedie van de Nederlandse Antillen* (Zutphen 1985).
- Gal, M., *Competition Policy for small market economies* (Cambridge 2003).
- Guda, M et al., 'Sociale en economische ontwikkelingen in Curaçao en Aruba in de jaren Zeventig', *Caribisch Forum* 2 (1983) 3-25.
- Haan, E., *Antilliaanse instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995* (Groningen 1998).
- Haan, E., 'De luiken open, de luiken dicht: de economische ontwikkeling van Curaçao en Aruba van 1969 tot 1995', in: H. E. Coomans, M. Coomans-Eustatia en J. van het Leven (ed.), *Veranderend Curaçao* (Willemstad 1999) 217-227.
- Hasham, M., *Arbeidsmarkt en arbeidsmarktverbouwingen op de Nederlandse Antillen* (Willemstad 1981).
- Jansen van Galen, J., *De toekomst van het Koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen* (Amsterdam 2004).
- Meel, P., *Tussen autonomie en onafhankelijkheid. Nederlands-Surinaamse betrekkingen, 1954-1961* (Leiden 1999).
- Motta, M., *Competition policy. Theory and practice* (Cambridge 2004).
- Niels, G. en R. van Dijk, 'Competition policy: what are the costs and benefits of measuring its costs and benefits?' *De Economist* 156 (2008) 349-364.
- OECD Investment Policy Reviews, *Caribbean rim, Netherlands Antilles* (Brussel 2006).
- Oostindie, G. en I. Klinkers., *Het Koninkrijk in de Caraïben. Een korte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000* (Amsterdam 2001).
- Pindyck, R. en D. Rubinfeld., *Microeconomics* (London 2001).
- Romer, R., 'Beeldvorming en politiek', in: R.M. Allen, C.Heijes en V. Marcha (ed.), *Emancipatie en acceptatie Curaçao en de Curaçaoenaars* (Amsterdam 2003) 18-34.
- Rupert, L., *Roots of our future. A commercial history of Curaçao* (Willemstad 1999).
- Schrils, J., *Een democratie in gevaar. Een verslag van de situatie op Curaçao tot 1987* (Assen 1990).

Schrijs, J., 'Emancipatie en onze politieke cultuur', in: R.M. Allen, C.Heijes en V. Marcha (ed.), *Emancipatie en acceptatie Curaçao en de Curaçaoenaars* (Amsterdam 2003) 117-127.

Sluis, M., *De Antillen bestaan niet. De nadagen van een fictief land* (Amsterdam 2004).

Smith, A., *The wealth of nations* (New York 2003).

Stewart, T., *An empirical examination of competition issues in selected Caricom countries: towards policy formulation* (St. Augustine 2004).

Tromp, E., 'Een terugblik op de Antilliaanse Economie: de 'Lio-factor'' in: H. E. Coomans, M. Coomans-Eustatia en J. van het Leven (ed.), *Veranderend Curaçao* (Wilemstad 1999) 177-193.

United Nations Development Programme (UNDP), *First millennium development goals report Curaçao & Sint Maarten* (New York 2011).

Van Sinderen, J. en R. Kemp, 'The economic effect of competition law enforcement: the case of the Netherlands', *De Economist* 156 (2008) 365-385.

Verton, P., 'One man one vote: vijftig jaar politiek en bestuur te Curaçao', *Tijdschrift voor Antilliaans Recht-Justicia* 1 (2002) 34-57.

Vrolijk, C., *Scenario's voor de west* (Leiden 2009).

Krantenartikelen

Dohmen, J. 'Bouwfraude tierde ook welig op Curaçao', *NRC*, 17 april 2003.

Moerland, R. 'Ingrijpen moet wel effectief zijn', *NRC*, 4 maart 2004.

Nederlof, M. 'Nieuw kabinet op Antillen geformeerd', *NRC*, 1 juni 2004.

Oostindie, G. 'Een klein beetje koloniaal zullen we altijd blijven', *NRC*, 16 februari 2008.

Sluis, M. 'Curaçao vreest averij voor economie', *NRC*, 20 juni 2005.

Sluis, M. 'Tussen si en no loopt op Curaçao een diepe kloof', *NRC*, 15 mei 2009.

Sluis, M. 'Curaçao stemt in met verzelfstandiging', *NRC*, 16 mei 2009.

Onbekende redacteuren:

'Curaçao ondertekent Slotverklaring', *NRC*, 7 juli 2007.

'Curaçao zakt op Risk Map', *Antilliaans Dagblad*, 20 januari 2011.

'Installatie laatste regering Antillen', *NRC*, 27 maart 2006.

'Monopoliepositie CPS opgeheven', *Antilliaans Dagblad*, 6 mei 2011.

'Wegenbouwer op zwarte lijst gezet', *NRC*, 22 april 2004.

Onderzoeksrapporten

Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen, *Rapport naar de doelmatigheid van de gepleegde investeringen door de Dienst Openbare Werken van het eiland Curaçao* (Willemstad 2005).

Baarsma, B. et al, *Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht* (Amsterdam 2010).

Biesheuvel, B. et al., *Rapport van de gemengde commissie toekomst Antillen* ('s- Gravenhage 1982).

Curiel, W. et al., *Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, bouwen aan een zekere toekomst. Versie 26 maart 2008*, (Willemstad 2008).

Jesurun, E. et al., *Nu kan het... nu moet het! Awor por, ban p'e!* (Den Haag 2004).

Paula, A. et al., *Rapport van de commissie tot onderzoek van de achtergronden en oorzaken van de onlusten welke op 30 mei 1969 op Curaçao hebben plaatsgehad*. (Oranjestad Aruba, 1970).

Van Lennep, E. et al., *Schuld of toekomst: rapport van de tripartiete commissie schuldenproblematiek Nederlandse Antillen en Aruba* (Willemstad 1996).

VIDI, *Developments in the Curacao banking market, 2008* (Willemstad 2009).

Websites

www.aqualectra.com (2 mei 2011)

www.cbs.an (11 april 2011)

www.centralbank.an (11 april 2011)

www.nrc.nl (15 mei 2011)

www.rijksoverheids.nl/bzk (19 januari 2011)

www.zakelijkcuracao.com (3 mei 2011)

Bijlage A Lijst met Figuren en Tabellen

Figuur 2.1	Ontwikkeling inkomen per hoofd van de bevolking op de Nederlandse Antillen, 1957-1965 (in ANG).....	8
Figuur 2.2	Inkomensverdeling, 1948-1974 (in %).....	9
Figuur 2.3	Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 1972-1981.....	14
Figuur 2.4	Ontwikkeling beroepsbevolking en overheidsdienst, 1979-1999.....	15
Figuur 2.5	Ontwikkeling reële BBP met trendlijn, 1980-2000.....	16
Figuur 2.6	Ontwikkeling reëel, gemiddelde inkomen op Curaçao, 1990-1998 (in ANG).....	20
Figuur 2.7	Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 1990-1999.....	21
Figuur 2.8	Inkomensverdeling Curaçao 1997.....	21
Figuur 2.9	Ontwikkeling reële GDP van de Nederlandse Antillen met trendlijn, 2000-2009 ..	24
Figuur 2.10	Ontwikkeling werkloosheidspercentage op Curaçao met trendlijn, 2000-2009.....	25
Figuur 4.1	Allocatie efficiëntie vergroot het consumentensurplus.....	39
Figuur 4.2	Welvaartswinst in de energiesector op Curaçao in verschillende scenario's	44
Figuur 4.3	Welvaartsverlies door een prijs hoger dan de marginale kosten.....	48
Figuur 4.4	Een markt zonder welvaartsverlies	49
Figuur 5.1	Conclusie over drie perioden op drie verschillende terreinen	51
Tabel 2.1	Ontvangsten en uitgaven van de Nederlandse Antillen (x 1000 ANG), 1944-1951 .	5
Tabel 2.2	Inkomen per hoofd van de bevolking voor de Nederlandse Antillen, Nederland, de Verenigde Staten, Barbados en Jamaica, 1958-1967 (in dollars)	7
Tabel 2.3	Ontwikkeling BNP van de Nederlandse Antillen (in miljarden ANG) en het percentage olie en overheid daarvan, 1957-1968.....	8
Tabel 2.4	Gini-index, 1955-1981.....	9
Tabel 2.5	Aantal personen werkzaam in de oliesector op Curaçao 1954-1969	10
Tabel 2.6	Geselecteerde onderdelen uit de betalingsbalans van de Nederlandse Antillen, 1972-1980 (in miljoenen NAf)	12
Tabel 2.7	Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1969-1978 (in miljoenen NAf).....	13
Tabel 2.8	Geselecteerde onderdelen uit de betalingsbalans van de Nederlandse Antillen, 1981- 1990 (in miljoenen NAf)	17
Tabel 2.9	Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1981-1990 (in miljoenen NAf).....	17
Tabel 2.10	Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 1991-2000 (in miljoenen ANG)...	18
Tabel 2.11	Schuld als percentage van het Bruto Nationaal Product van de Nederlandse Antillen, 1995-2003	19
Tabel 2.12	Overzicht middelen ontwikkelingssamenwerking voor de Nederlandse Antillen, 1993-2003 (x miljoen euro)	23
Tabel 2.13	Sectorverdeling van het BBP voor de Nederlandse Antillen in 2003.....	23
Tabel 2.14	Inkomsten en uitgaven van het eiland Curaçao, 2001-2009 (in miljoenen ANG)...	24
Tabel 4.1	Kosten- en baten mededingingsbeleid.....	37
Tabel 4.2	Toename in maatschappelijke welvaart in ANG's per jaar bij procentuele prijsdalingen, electriciteit.....	45
Tabel 4.3	Marktaandelen, MCB, RBTT, Banco di Caribe, 2005-2008 (/%).....	47

