De werkvloer van het Koninkrijk IX – Edward Heerenveen – Epiloog



We hebben nogal wat meegemaakt Lammert de Jong en ik, in de tijd dat we als respectievelijk Vertegenwoordiger van Nederland en hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst in de Antillen samenwerkten binnen het Koninkrijk. Het was een intensieve samenwerking in een periode waarin de verhoudingen binnen het Koninkrijk hoogte-, maar ook dieptepunten kende.
Nadat we beiden onze functies hadden neergelegd, keken we nog vaak terug op de roerige tijden die achter ons lagen. We lachten om de vele incidenten en belandden in diepgaande discussies over het waarom van bepaalde ontwikkelingen. Het idee kreeg vorm om onze ervaringen vast te leggen omdat het ons inziens een cruciale periode in het Koninkrijk betrof die wij van zeer nabij hebben meegemaakt. Het aanvankelijke idee was om in de vorm van een briefwisseling onze ervaringen uit te wisselen. In de discussies die daarop volgden, liepen we echter vast. Het bleek dat onze meningen zo ver uit elkaar lagen dat de potentiële lezer van onze publicatie er niet wijzer van zou worden. De Jong besloot tot een publicatie van hem alleen, een analyse van de verhoudingen gebaseerd op zijn ervaringen op de werkvloer.

Niettemin stelde hij er prijs op als ik toch, middels deze epiloog, iets van mijn zienswijze zou weergeven. Mede ook om te benadrukken dat er vele verschillen in perceptie bestaan aan weerskanten van de oceaan. Ik zal proberen iets van de voor mij belangrijke zaken toe te lichten. Ik doe dat vanuit een persoonlijk standpunt, gebaseerd op mijn ervaringen en gesprekken met enkele hoofdrolspelers op de Nederlandse Antillen uit die tijd. Mogelijk kom ik ook nog eens met een meer uitvoerige analyse van de verhoudingen.
Uiteraard zag ik met spanning het manuscript tegemoet. En toen het kwam, was ik op verschillende punten blij verrast; De Jong bleek bepaalde zienswijzen te hebben bijgesteld en leek meer open te staan voor de Antilliaanse perceptie. Waar ik hem in het verleden nogal eens aansprak in onze persoonlijke discussies op het kritiekloos volgen van de Nederlandse zienswijze, zie ik nu in verschillende

hoofdstukken nadrukkelijke nuanceringen. De Jong hield vroeger altijd vast aan de beperkte rol van de Koninkrijksregering ten aanzien van verschillende beleidsterreinen, die hij een interne zaak van de eilanden vond. Nu constateert hij dat op het gebied van sociale problemen de situatie dermate uit de hand is gelopen, vooral inzake de armoede, dat hij zich afvraagt of er een rol op Koninkrijksniveau is weggelegd. Maar waar hij *"voetangels en klemmen"* ziet in het *"Koninkrijkslabyrinth"*, die mogelijk verhinderen dat Nederland zich hierin mengt, zie ik onder de noemer *"waarborgen voor de fundamentele rechten van de mens"* en *"deugdelijkheid van bestuur"* (artikel 43 van het Statuut) alle ruimte voor het Koninkrijk om hierin een rol te nemen. Een verplichting zelfs.

Wellicht verbaast het dat ik als Antilliaan zeg dat Nederland meer verantwoordelijkheid moet nemen. Ik bedoel dit niet als directe uitnodiging, maar vooral als kritiek op het feit dat het Nederlandse beleid volledig uit balans is. Op bepaalde terreinen geldt dat er voldaan moet worden aan het hoge niveau van het Koninkrijk, terwijl op andere terreinen de meetlat veel lager wordt gelegd. Nederland wordt op internationaal niveau aangesproken op mensenrechtenschendingen in de gevangenis, dus is Nederland bereid om tientallen miljoenen guldens neer te tellen voor een nieuwe gevangenis. In Antilliaanse ogen is dit volstrekt onbegrijpelijk, omdat andere noden veel belangrijker zijn, zoals de armoede, werkloosheid, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Mijn stelling is dat als op één terrein de meetlat op Koninkrijksniveau wordt gelegd, dat op alle terreinen moet gebeuren. Nederland kan in mijn ogen niet selectief zeggen, dit is wel een Koninkrijksprobleem en dat niet. De jeugdproblematiek (drop-outs, drugs, tienerzwangerschappen) werd bijvoorbeeld niet werkelijk ervaren als een Koninkrijksprobleem zolang de consequenties zich vooral op de eilanden manifesteerden. Ze werd pas een doorn in het oog van Nederland toen de jongeren, zeker vanaf midden jaren negentig, massaal naar Nederland trokken. En zelfs werd toen eerder gedacht aan het afsluiten van de toegang tot Nederland, of het op zijn minst bemoeilijken ervan door middel van een inburgeringplicht, dan aan het aanpakken van de oorzaak van de uittocht, want dat was weer een zaak van de Antillen zelf.

Als wij inwoners van één Koninkrijk zijn, dan moet dat Koninkrijk die eenheid uitdragen door gelijke normen en waarden te stellen op alle terreinen. Niet slechts op die terreinen die Nederland goed uitkomen. Tegelijkertijd moet een bredere interpretatie worden gegeven van de waarborgfunctie ten aanzien van de

fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Deze begrippen worden mijns inziens nu vaak te beperkt of te willekeurig geïnterpreteerd.
Ik blijf met De Jong van mening verschillen op andere punten, zoals bijvoorbeeld het staatkundige beleid van minister Ernst Hirsch Ballin. Die liet de Nederlandse eis tot onafhankelijkheid van de eilanden vallen toen hij in 1989 aantrad als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, wat een totale wijziging betekende van het Nederlandse beleid. De Jong – en ik ben het daarin met hem eens – bekritiseert het feit dat de implicaties van deze principiële beleidswijziging nooit terdege zijn bediscussieerd met de partners in het Koninkrijk, hetgeen uiteraard tot vele misverstanden en conflicten leidde. Naar mijn perceptie heeft Hirsch Ballin niet alleen de onafhankelijkheid niet meer verplicht gesteld, maar deze ook voorgoed als optie voor de Antillen van tafel geveegd. Hier is nooit actief tegen geprotesteerd door de Antilliaanse politiek. Dit had mijns inziens wel moeten gebeuren, omdat onafhankelijkheid altijd een optie moet blijven, onder welke omstandigheden ook. Het is immers het meest essentiële doel en een zeer diepgeworteld streven van een voormalige kolonie. Echter, de verhoudingen werden op dat moment gekenmerkt door vele andere en veel urgentere problemen. Bovendien waren Antilliaanse politici zich ervan bewust dat de eilanden altijd alsnog kunnen opkomen voor dit recht, desnoods via de Verenigde Naties. Het hindert mij niettemin dat het afzien van onafhankelijkheid in feite door Nederland eenzijdig werd opgedrongen. Gaandeweg kwamen we er achter dat Nederland er van uitging dat we er ook helemaal nooit meer naar zouden talen. Dit getuigt wat mij betreft van een pijnlijk gebrek aan inzicht van wat er aan diepe sentimenten leeft binnen de Antilliaanse gemeenschap. Zo legden Hirsch Ballin en zijn opvolger Voorhoeve de uitslag van het referendum in 1993 uit als *"de keuze om in het Koninkrijk te blijven"*, terwijl de keuze in werkelijkheid was om de eilanden bijeen te houden. Het referendum ging niet over de positie van de Antillen binnen het Koninkrijk, maar over de positie die Curaçao wilde hebben ten opzichte van de Antillen. In het Nederlandse beleid wat op het referendum volgde, kwam steeds weer dit standpunt over 'bij het Koninkrijk willen blijven' naar voren. In de begroting van 1999 wordt zelfs verwezen naar het in de Antillen omstreden onderzoek '*Ki sorto di reino*' om aan te tonen dat men in de Antillen toch vooral bij het Koninkrijk wil horen.

In de periode Hirsch Ballin vonden vele ontwikkelingen plaats ten aanzien van de staatkundige structuur, met ernstige gevolgen voor de Antilliaanse constellatie.

Het Antilliaans verband stond al op scheuren toen Hirsch Ballin zijn gedachten over de toekomst van het eilandenrijk ontvouwde. Zijn notitie over het opsplitsen in een Bovenwinds en een Benedenwinds deel vlak na zijn aantreden deed al veel stof opwaaien. Zijn latere beleid van '*bilateraaltjes*' had echter vergaande gevolgen en bleek een regelrechte bom te zijn onder het Antilliaans verband en het toenmalige Antilliaanse kabinet. Ik doel op de praktijk van het aangaan van direct overleg met de kleinere eilanden. In die tijd (1992-93) was de verhouding tussen de minister-president van de Nederlandse Antillen en de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zodanig bekoeld dat ze op zeker moment niet meer '*on speaking terms*' waren. De Antillen grepen in dit geval, traditiegetrouw zou ik bijna zeggen, naar het middel van '*going to God himself*', namelijk direct contact met Lubbers, de Nederlandse premier en voorzitter van de Koninkrijksministerraad, om zodoende de minister buitenspel te zetten. Dat bleek niet bevorderlijk voor de verhoudingen en de gebeurtenissen volgden elkaar in snel tempo op. Omdat er toch een oplossing nodig was voor de staatkundige structuur (de eerste Toekomstconferentie was in maart 1993 mislukt) ontstonden er '*bilateraaltjes*' tussen Den Haag en de verschillende kleinere eilanden van de Nederlandse Antillen. De Antilliaanse regering werd in feite buitenspel gezet. Dit werd aan deze zijde van de oceaan ervaren als een doodzonde. Dit overleg zou, net zoals traditiegetrouw met de ontwikkelingshulp gebeurt, plaats moeten vinden via de centrale regering. Er werden ten tijde van de Toekomstconferentie al termen gebezigd als '*gemeenten buitengaats*', waarmee werd bedoeld dat de kleine eilanden Saba en Sint Eustatius een soort gemeentelijke status konden krijgen van Nederland. Hierover zouden al gesprekken hebben plaatsgevonden tussen KabNA ambtenaren en bestuurders van die kleine eilanden. Het gevolg hiervan was dat de kleine eilanden zich in de loop van 1993 – met het zicht op een eigen band met Nederland zoals door premier Lubbers op de Toekomstconferentie was voorgesteld – niet meer gebonden voelden aan het Antilliaanse staatsverband, noch aan de Antilliaanse coalitie. Dit terwijl de steun van de kleine eilanden onontbeerlijk was om de centrale regering in stand te houden. Door het opzeggen van steun door een van die kleine eilanden zakte het kabinet-Liberia-Peters in het najaar van 1993 in elkaar.

Ik heb me vaak afgevraagd of dit een welbewust doel was van Nederland. We werkten immers niet mee aan het Nederlandse staatkundige herstructureringsbeleid. Dat zal wel nooit hard te maken zijn, maar het is wel een indruk die bij mij is achtergebleven. En al zou het geen bewust beleid zijn

geweest, het is op zijn minst te bekritiseren dat Nederland niet de verregaande consequenties van de *'bilateraaltjes'* heeft weten in te schatten. Of was het wellicht toch bedoeld om ons te laten voelen wat het betekent een bestuurder te passeren, zoals wij deden toen wij naar de voorzitter van de Koninkrijksministerraad stapten?
Hoewel ik grote moeite heb met veel beleidsuitgangspunten van Hirsch Ballin, was hij naar mijn mening de enige minister in het afgelopen decennium die een toekomstvisie had en zich daarvoor intensief inzette zowel in Nederland als de Caribische rijksdelen, ondanks zijn zware portefeuille van Justitie waarvoor hij ook verantwoordelijk was. Hij was duidelijk begaan met de toekomst van het Koninkrijk en getroostte zich veel moeite om daar vorm aan te geven. Zijn opvolger Voorhoeve zette Hirsch Ballins beleid voort en heeft daarom geen naam gemaakt als vernieuwer van de Koninkrijksverhoudingen. De managementproblemen van KabNA heeft Voorhoeve niet kunnen oplossen. Hij heeft de indruk achtergelaten vooral in beslag te worden genomen door de portefeuille van Defensie. Daar werd Voorhoeve geconfronteerd met onder meer de netelige kwestie Srebrenica. Als hij naar de Antillen kwam kregen Defensie aangelegenheden altijd ruime aandacht. Wellicht was de afschermende houding van de toenmalige Commandant der Zeemacht in het Caribisch Gebied daar mede debet aan. Telkenmale waren er tussen de Commandant en de Antilliaanse autoriteiten conflicten over onder meer protocollaire kwesties. Met welke pet op kwam de minister dit keer naar de eilanden? Wie moet hem begroeten, de Antilliaanse regering of de commandant?

Voorafgaand aan de periode Hirsch Ballin, was het Jan de Koning die zich een bestuurder van groot formaat toonde ten aanzien van de Antillen en Aruba. Hij heeft zich eveneens intensief met het wel en wee op de eilanden bezig gehouden. Wijlen Jan de Koning heeft als minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken goed werk gedaan. Ik vond dat hij zeer open was in zijn bedoelingen inzake de Antillen en hij heeft altijd als devies gehad dat zo weinig mogelijk bemoeienis, de enige juiste politiek was voor een land dat op weg was naar onafhankelijkheid (zoals toen nog de bedoeling was van Nederland). Zijn filosofie: *"Kan het niet zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan"*, gaf aan dat hij zich ervan bewust was dat de weg naar de onafhankelijkheid een moeilijke was en dat soms via omwegen het uiteindelijke doel moet worden bereikt. Hij opereerde echter in een geheel andere tijd. In de jaren tachtig was Nederland nog volop begaan met de 'dekolonisatie' van het laatste restje (na Suriname) ex-koloniën. Het

Nederlandse ontwikkelingsbeleid was vooral gericht op wat er nodig was om de eilanden klaar te maken voor de nieuwe status. En wat er nodig was, werd door de eilanden zelf aangegeven. Hoofdstuk 4 van de begroting (Antillen en Aruba) was tot dan toe steeds gebaseerd geweest op de noden en behoeftes van de Antilliaanse gemeenschap.

De ontwikkelingsrelatie veranderde na 1989 ten tijde van Hirsch Ballin even drastisch als het standpunt ten aanzien van onafhankelijkheid voor de eilanden. De directeur van het Antilliaanse departement voor ontwikkelings-samenwerking, ir Ralph L. James, verwoordde het zo: *"Nederland draaide onder Hirsch Ballin de zaken om en maakte nu een analyse vanuit het Nederlandse perspectief, waarbij men een beleidsvisie ontwikkelde bekeken vanuit een Nederlandse bril, voor de wijze waarop de problemen moesten worden opgelost. De Nederlandse Antillen kregen hierbij maar relatief weinig invloed"*. Het draaide sindsdien allemaal om de rechten en plichten die de status binnen het Koninkrijk met zich meebracht.
Als voorbeeld kan dienen de beperking van het Nederlandse beleid t.a.v. de Antillen tot een aantal hoofdgebieden. Die deelterreinen van overheidsbeleid (bijvoorbeeld onderwijs) zijn weliswaar belangrijk, maar als je kijkt naar de ontwikkelingssituatie op de individuele eilanden, dan merk je dat het beleid niet op de werkelijke noden is afgestemd. Op Saba zijn bijvoorbeeld geen grote problemen met het onderwijs omdat daar alleen maar basis onderwijsvoorzieningen bestaan. De grote problemen aldaar zijn goede voorzieningen voor bejaarden. Op Sint Eustatius zijn de grote problemen woonvoorzieningen voor de zwakkeren in de samenleving. Curaçao daarentegen heeft problemen op alle terreinen. Het zou daarom voor de hand hebben gelegen om het samenwerkingsbeleid zodanig in te richten dat het een gepast antwoord geeft op de ontwikkelingsproblemen van de verschillende eilanden.

In die periode in de jaren negentig is ons ook duidelijk geworden dat er sprake is van een verkeerde interpretatie van het begrip *'gelijke partner*'. Vanaf het aantreden van Hirsch Ballin werd in feite duidelijk dat de Antillen en Nederland helemaal geen gelijke partners zijn. Alhoewel er in het Statuut van het Koninkrijk als zodanig wel over de drie landen wordt gesproken. Maar in de dagelijkse praktijk blijkt maar al te vaak dat binnen het Koninkrijksverband zoiets niet kan bestaan. De Antillen en Aruba zijn te afhankelijk van Nederland om als gelijk te worden gekwalificeerd. Maar er wordt nog wel stug vol gehouden dat het zo is. In die zin is het ook wel te verklaren dat Nederland het IMF heeft ingeschakeld als

onafhankelijke derde. Nederland zou niet zelf de dwingende eisen ten aanzien van reorganisaties, afvloeiingen en bezuinigingen kunnen stellen zonder daarmee de '*gelijkwaardige relatie*' aan te tasten. Maar het maakt de verhoudingen er alleen maar onduidelijker op. In de Antillen is het allang gemeengoed dat '*wie betaalt, bepaalt*'. Het is ons duidelijk dat het decorum en ook het protocol dat wordt opgehouden, niet meer strookt met de harde werkelijkheid van het huidige zakelijke Nederlandse beleid.
In de jaren dat ik werkzaam was als hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst heb ik mij veel bezig gehouden met de relatie Nederland-Nederlandse Antillen. Samen met verschillende andere hoofden van dienst was ik heel nauw betrokken bij de formulering en uitvoering van dat beleid. Ik constateer nu dat er veel is misgegaan. Deels door onwetendheid, deels door onbegrip en deels door arrogantie, let wel, van beide partijen. Hoewel ik er naar neig te stellen dat de arrogantie vaker van de zijde van Nederland kwam.
We zijn nu na vele bittere gevechten op het punt beland dat we – met onze rug tegen de muur – er aan hebben moeten toegeven orde op zaken te stellen op de manier die Nederland voorstaat. Jarenlang hebben de Antilliaanse bestuurders gevochten voor autonomie en tegen teveel inmenging van Nederland. Hulp maar geen inmenging. Het ging jaren goed. De tijden zijn echter voorgoed veranderd.

Dit noopt mij eens te meer te denken aan de toekomst van het Koninkrijk en wat wij ervan te verwachten hebben. Mij bekruipt het gevoel dat het '*Koninkrijk der Nederlanden*' alleen nog in het Caribische deel bestaat. De band met het Koninkrijk is in deze contreien steviger dan menigeen zou denken, maar de verschillen in leefomstandigheden en toekomstperspectief tussen de Koninkrijksdelen worden wel steeds schrijnender. Waarom zou je als Koninkrijksburger in dat deel blijven wonen waar geen vooruitgang wordt geboekt, waar ambtenaren jaren zonder een bevordering moeten doorwerken, waar de onderstand tot beneden het minimumniveau is gedaald en waar op duur betaalde pensioenen drastisch wordt gekort, als je ook in het welvarende deel kunt gaan wonen? Hoeveel duizenden kunnen die verleiding nog weerstaan? Minister Klaas de Vries (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bracht recent in een lezing aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen het begrip "toegevoegde waarde" van de Koninkrijksband naar voren. Maar alleen de Antillen en Aruba hebben momenteel iets aan de Koninkrijksband, zoals de uittocht naar Nederland ook bewijst. De meerwaarde van de Koninkrijksrelatie is zeer eenzijdig, wat de ongelijkheid der partners eens te meer benadrukt. Het is

door De Vries waarschijnlijk niet zo bedoeld, maar een open en eerlijk antwoord op de vraag ‘wat is de toegevoegde waarde van elk der partners aan het Koninkrijk?’ zou wel eens de sleutel kunnen zijn naar nieuwe en gezonde onderlinge verhoudingen. In een (Koninkrijks-)relatie is het van cruciaal belang om te weten wat je aan elkaar hebt, en helder te zijn in wat je van elkaar verwacht. Daar ontbreekt het in onze onderlinge politieke verhoudingen al jaren aan. Er is begin jaren negentig een vertrouwensbreuk ontstaan, die nooit is geheeld.

Ik heb deze geschiedenis meegemaakt en ik zie het zich steeds herhalen. Er komen nieuwe verkiezingen aan, zowel in de Nederlandse Antillen als in Nederland. De functie van staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 jaar geleden geïntroduceerd, zal naar verwachting worden opgeheven. Weer iets uitgeprobeerd.
Het tijdperk van nieuwe uitspraken, nieuwe topoverleggen, nieuwe kennismakingsbezoeken, nieuwe hoop, nieuwe aanpak, nieuw beleid en een nieuw bewindspersoon en zeer zeker nieuwe frustraties breekt weer aan.
Ik ben geen hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst meer. Ik hoef het gelukkig niet meer mee te maken.
I quit, because I have seen it all!