

# De werkvloer van het Koninkrijk V

## - Formaat van de samenwerking



Dit hoofdstuk gaat over het formaat van de samenwerking en de veranderingen die daarin in de loop der jaren zijn opgetreden. Hoe is de samenwerking georganiseerd, wie is daarbij betrokken, welke procedures worden gevolgd en hoe wordt er gewerkt? De samenwerking in Koninkrijksverband is er een van land tot land, van Nederland met de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Een bijzonderheid hiervan is dat de Nederlandse Antillen een land van eilanden zijn, letterlijk maar ook in meer overdrachtelijke betekenis. De besturen van de eilandgebieden hebben veel te vertellen en willen in de regel nog meer zeggenschap, zozeer dat met enige regelmaat wordt beweerd dat de Nederlandse Antillen als land geen bestaansrecht meer hebben. Menigmaal wordt door Antilliaanse bestuurders verzocht, *“het is afgelopen met de Nederlandse Antillen”*, *“de Nederlandse Antillen bestaan niet meer”*. De bestuurskracht van de landsregering wordt in veel opzichten, óók in geval van de samenwerking met Nederland, gedeeld met de besturen van de eilandgebieden. Het wel en wee van het bestuur van het land de Nederlandse Antillen wordt in hoge mate bepaald door het kenmerk dat het een land is dat uit eilanden bestaat. Met de afscheiding van Aruba is het staatsverband metterdaad gaan afkalven. Sint Maarten staat geruime tijd in de startblokken om dit voorbeeld te volgen. Niet zonder reden wordt wel beweerd dat - historisch gezien - de Antillen alleen maar in Nederland bestaan. In die visie zijn de Antillen niet anders dan een postkoloniale erfenis van Nederlandse signatuur. **[i]** Wanneer blijkt dat Nederland op gezette tijden met deze erfenis in de maag zit, met name met de ineffectieve bestuursstructuur van de Nederlandse Antillen, doet zich overzee wel eens een reactie voor van eigen schuld dikke bult.

In de loop van de laatste 15 jaar is in de omgang van Nederland met het land de Antillen en de samenstellende eilandgebieden een praktische pluriformiteit ontstaan. De samenwerking met Nederland is weliswaar gemodelleerd naar de figuur van een relatie tussen afzonderlijke landen maar in de praktijk zijn allerlei

vormen bedacht om een plaats voor de afzonderlijke eilandgebieden in te ruimen. In de jaren '80 en '90 zijn de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen steeds meer opgeschoven naar een eigen status in de samenwerking met Nederland. Dit is voor het voormalige eilandgebied Aruba niet meer aan de orde. Aruba is in 1986 een afzonderlijk land geworden, net als de Antillen, en wordt als zodanig bediend. Curaçao heeft in 1987 een afzonderlijke samenwerkingsprocedure met Nederland weten te bedingen. Ook voor Sint Maarten is - in 1996 - een bijzondere status geregeld ten behoeve van een zeer omvangrijk wederopbouwprogramma nadat daar enorme orkaanschade was aangericht. De betreffende diensten van de centrale overheid zoals het departement voor Ontwikkelingssamenwerking verliezen daarmee een deel van hun functies in de samenwerking met Nederland. Dat gaat niet van harte. Bovendien wordt de samenwerking nogal onoverzichtelijk en zowel voor Nederland als de Antillen lastig te managen. Dit geldt ook voor de financiële samenwerking van de Antillen met het Europese Ontwikkelingsfonds. Dit fonds wijt de trage tenuitvoerlegging van de Europese hulpverlening aan de ingewikkelde structuur van de Nederlandse Antillen *“zowel geografisch als wat betreft de verdeling van de bevoegdheden tussen de voornaamste deelnemers aan het besluitvormingsproces”*.**[ii]** Toen bovendien ook de waarborg functies van het Koninkrijk op de agenda van de samenwerking met Nederland aan de orde werden gesteld, barste de samenwerking uit zijn voegen. Het Kabinet voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken wordt hiervoor verantwoordelijk gehouden en delft het onderspit. Het werkerrein wordt in 1998 geïntegreerd in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het formaat van de samenwerking wordt bijgesteld.

In dit hoofdstuk komt eerst de bestuurlijke structuur van de Antillen aan de orde en de betekenis daarvan voor de samenwerking met Nederland. Daarna wordt het formele model van de samenwerking geschetst gevolgd door de status van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen in deze samenwerking. Deze status is met de tijd geëvolueerd, in de loop der tijd zijn diverse configuraties opgetuigd waarbinnen de eilandgebieden een eigen positie vis à vis Nederland hebben verworven. Met een beschrijving van de handel en wandel van de eilandgebieden in het onderlinge verkeer binnen het Koninkrijk, worden de implicaties van de bestuurlijke structuur van de Nederlandse Antillen voor de samenwerking zichtbaar gemaakt. Het hoofdstuk wordt besloten met de ondergang van de belangrijkste Nederlandse instelling voor deze samenwerking, het Kabinet voor

Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, sinds jaar en dag KabNA genoemd. De almaar toenemende complexiteit van de samenwerking groeit KabNA boven het hoofd. Allerlei ad hoc aanpassingen worden getroffen maar uiteindelijk worden hiermee de managementproblemen niet bedwongen. In 1998 wordt het opgeheven. Het werkterrein krijgt dan een nieuwe benaming, Koninkrijksrelaties, en wordt ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken dat wordt herdoopt tot Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het formaat van de samenwerking wordt bijgesteld. Het Nederlandse ministerie wil niet langer zaken doen met de afzonderlijke eilandgebieden. De conceptie van het land de Nederlandse Antillen wordt gerestaureerd en in de samenwerking met Nederland wordt het eilandgebied niet langer erkend als zelfstandige bestuurlijke eenheid. De praktijk zal echter sterker dan de leer blijken te zijn.

### *De Nederlandse Antillen: een land van eilanden*

De Nederlandse Antillen kent twee bestuurslagen, het Land en het Eilandgebied. Elk Eilandgebied heeft een eigen bestuur dat bestaat uit de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber.<sup>[iii]</sup> De eilandsraad vertegenwoordigt de bevolking van het eilandgebied. De gezaghebber wordt benoemd door de Koninkrijksregering. Gezaghebber en bestuurscollege zijn te vergelijken met het college van Burgemeester en Wethouders van gemeenten in Nederland. De tweeledige bestuursstructuur van de Nederlandse Antillen en de dynamiek van de verhouding tussen de landsregering en de eilandsbesturen frustreert een doelmatige coördinatie van de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Deze structuur belet dat op centraal niveau prioriteiten worden gesteld en staat een doelmatige programmering van de samenwerking in de weg. Nederland wordt nogal eens verlokt te treden in deze functie van de Antilliaanse regering en wordt dientengevolge deel van een chronisch Antilliaans probleem.

De Nederlandse Antillen zijn een land van eilanden, het land telt eerst zes en na de afscheiding van Aruba uit het Antilliaanse staatsverband nog vijf eilandgebieden. Naast het landsbestuur heeft elk eiland zijn eigen bestuur. Niet altijd heeft elk eiland een eigen bestuur gehad.

Aanvankelijk zijn de Nederlandse Antillen opgedeeld in vier administratieve eenheden, i.c. eilandgebieden: Aruba, Curaçao, Bonaire en de Bovenwindse eilanden. Dit laatste eilandgebied wordt in 1983 opgesplitst. Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius verwerven elk de status van afzonderlijk eilandgebied van de

Nederlandse Antillen. Samen met Aruba, Bonaire en Curaçao tellen de Antillen dan zes eilandgebieden. Na jarenlange actie blijkt begin jaren '80 Aruba zoveel te zeggen te hebben dat het erin slaagt een eigen status in het Koninkrijk te verwerven. Aruba wordt een afzonderlijk land. De status aparte van Aruba is in de allereerste plaats een afscheid van Curaçao. De bevrijding die wordt gevoeld betreft niet de relatie met Nederland maar veeleer die met Curaçao. Zonder slag of stoot is de afscheiding van Aruba niet verlopen. Geruime tijd is getracht Aruba binnen het verband van de Antillen te houden door formele verankering van de gelijkwaardigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, ongeacht het inwonertal. De Staatsregeling van 1948 heeft deze gelijkwaardigheid tot uitdrukking gebracht door een verandering in de zetel verhouding tussen de eilanden in het Antilliaanse parlement, de Staten. In de nieuwe Staten wordt aan Bonaire en de drie Bovenwindse eilanden meer plaats gegund dan waarop zij op grond van hun inwonertal aanspraak zouden kunnen maken. Het Arubaanse verlangen naar zelfstandigheid leidt aanvankelijk zelfs tot een gelijk aantal zetels voor Curaçao en Aruba: beiden krijgen er acht. Men hoopt op die manier de rivaliteit tussen de eilanden te kunnen temperen. In 1950 wordt de zetel verhouding weer veranderd, in 12-8, ten gunste van Curaçao. **[iv]** De Arubaanse afscheidingsbeweging leidt ertoe dat politieke partijen van alle eilanden in de regering vertegenwoordigd willen zijn: *“Zowel de fracties in de Staten als individuele bewindslieden begonnen zich in groeiende mate als belangenbehartiger van hun specifieke eiland te gedragen. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen tot een toenemende eilandgebonden interpretatie van het nationale belang. Zij leidde ook tot een verzwakking van de kwaliteit van het bestuur op landsniveau. Bewindslieden werden immers nadrukkelijk op grond van hun eilandelijke afkomst geselecteerd (...) dan (...) op capaciteit en deskundigheid”.* **[v]** In 1980 beschouwt een werkgroep *“als een zeer teer probleem (...) dat in de Nederlandse Antillen de politiek op centraal niveau zuiver eilandelijk was georganiseerd”.* **[vi]**

Na de afscheiding van Aruba wordt de bestuurlijke structuur van de Nederlandse Antillen als een nog groter probleem gezien. Van Rijn kwalificeert het staatsverband van de Nederlandse Antillen sinds 1986 als zijnde in een toestand van desintegratie. Hij verwijst naar de Antilliaanse ex-premier Evertz die destijds, doelend op de uittreding van Aruba uit de Antilliaanse structuur, al waarschuwde: *“Zes min één is nul”.* **[vii]** Enerzijds wordt Curaçao door het wegvallen van Aruba als tegenhanger door de andere eilanden als veel te dominant ervaren. Anderzijds

ervaart Curaçao dat het met de zorg voor de armlastige eilandgebieden Saba, Sint Eustatius en Bonaire is opgezadeld. **[viii]** Na Aruba's status aparte komt de positie van Curaçao in personeel, logistiek en financieel opzicht nog centraler te staan. Was Curaçao eerder al dominant, het wordt dat in nog sterkere mate. De fictie van de onderlinge gelijkwaardigheid van de eilandgebieden wordt steeds vaker op proef gesteld.

Hoewel Curaçao in het landsbestuur een onmiskenbare dominante positie inneemt, is hierbij wel een kanttekening te plaatsen wanneer het gaat over de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, de Staten van de Nederlandse Antillen. De samenstelling van de Staten is een factor van belang in de politiek-bestuurlijke dynamiek binnen de Nederlandse Antillen. De Staten tellen 22 zetels die onevenredig over de eilandgebieden zijn verdeeld. Met ruim 150.000 inwoners (1992) beschikt Curaçao over 14 zetels terwijl de overige eilanden met samen ca. 55.000 inwoners 8 zetels hebben. **[ix]**, **[x]** Met andere woorden, het kiesvermogen is nogal ongelijk over de eilandgebieden verdeeld.

De kiezers op Sint Maarten hebben naar verhouding het geringste kiesvermogen, gevolgd door Curaçao. De Sabaanse kiezer heeft – naar verhouding – het grootste kiesvermogen, gevolgd door de kiezers van Sint Eustatius en Bonaire. In verhouding tot hun inwonertal zijn Curaçao en Sint Maarten in de Staten van de Nederlandse Antillen sterk ondervertegenwoordigd. Hoewel Curaçao numeriek over een meerderheid in de Staten beschikt, kan vanwege de politieke verdeeldheid op Curaçao zelden of nooit één Curaçaos front in de Staten worden gemaakt. Het Curaçaose cohort in de Staten zou praktisch eenstemmig moeten zijn om als meerderheid te kunnen regeren. Als gevolg van deze zetel verdeling wordt het machtsevenwicht binnen het staatsverband van de Nederlandse Antillen sterk bepaald door de medewerking van de partijen op de kleinere eilanden. Opeenvolgende landsregeringen hebben ervaren dat op de bestuurskracht van de centrale overheid regelmatig wordt gekort door gebrek aan medewerking van de kleinere eilandgebieden. **[xi]** Simplificerend kan de zaak zo worden voorgesteld dat de Curaçaose kiezer naar verhouding weinig invloed in de Staten heeft terwijl de Curaçaose belastingbetaler opdraait voor de tekorten op de begrotingen van de armlastige eilandgebieden (Saba, Sint Eustatius en Bonaire) en tevens de financiering van de landstaken voor zijn rekening moet nemen. In dank daarvoor staat Curaçao bij de andere eilandgebieden geboekt als dominant en zelfzuchtig. Daarmee wordt de in de koloniale tijd geldende benaming Curaçao en onderhoorige eilanden van een actuele betekenis

voorzien. **[xii]** Deze onevenredigheid wordt in de jaren volgend op de status aparte van Aruba op het politiek circuit van Curaçao in toenemende mate als onredelijk ervaren. De idee van een status aparte voor Curaçao, *'Korsou promé'*, wint aan trekkracht bij het politieke establishment. Voor Sint Maarten heeft de onevenredigheid ook een financieel-economische dimensie. Dit eilandgebied verdient de meeste deviezen voor de Nederlandse Antillen en heeft naar verhouding het geringste kiesvermogen in de Staten. De drie zetels van Sint Maarten in de Staten reflecteren bij lange na niet de economische betekenis van dit eilandgebied voor de Nederlandse Antillen.

De centrifugale drijfveren binnen de Nederlandse Antillen zijn door Nederland bij tijd en wijle erkend in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Rechtstreekse contacten en direct overleg met eilandsbesturen waren geen uitzondering. De toch al wiebelige positie van het landsbestuur wordt hierdoor niet versterkt. Nederland laat evenwel bij herhaling weten dat het na de uittreding van Aruba aan een verdergaande versplintering van het Antilliaanse staatsverband niet zal meewerken. In 1990 nog stelt Hirsch Ballin in zijn Schets van een Gemeenebestconstitutie: *"Een nog verdere opsplitsing zou niet alleen leiden tot onwerkbaar verhoudingen in het Koninkrijk, maar zou ook onverantwoord zijn"*. **[xiii]** Hirsch Ballin bedoelt hiermee een opsplitsing die nog verder gaat dan een land van Bovenwindse Eilanden en een land van Benedenwindse Eilanden. Niet veel later, tijdens de toekomstconferentie van maart 1993 onder leiding van premier Lubbers, gaat Nederland evenwel radicaal overstap. Elk eilandgebied zou een status aparte kunnen krijgen en bijgevolg ook een afzonderlijke relatie met Nederland. Deze ogenschijnlijke kniebuiging voor de eilandelijke sentimenten wordt in Nederland gevoed door de behoefte sterker bij de gang van zaken op de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen betrokken te zijn. In overeenstemming met de nieuwe leerstelling van Hirsch Ballin blijvend, niet vrijblijvend zou Nederland door directe relaties met de afzonderlijke eilandgebieden aan te gaan, beter in staat zijn de bestuurlijke en democratische orde op de eilandgebieden te waarborgen. Wat eerst onwerkbaar en onverantwoord wordt genoemd, wordt even later door Nederland als noodzaak gevoeld. Omdat de landsregering tekort schiet in de waarborging van good governance op de eilanden, mede vanwege de bestuursstructuur van de Nederlandse Antillen, ligt volgens het toenmalige gedachtegoed hier een taak voor Nederland.

Het referendum van 1993/94 resulteert in een significante voorkeur voor het bijeenblijven van de Antillen van vijf eilandgebieden en haalt op dat moment een streep door de rekening van het politieke establishment op Curaçao dat een status aparte voorstaat. Zonder morren en misbaar wordt overgegaan tot de orde van de dag. Het zou immers politiek zelfmoord zijn kanttekeningen te plaatsen bij de wil van het volk. De uitkomst dat in de toekomst de vijf eilandgebieden in Antilliaans verband moeten blijven, is reden voor het nieuw aangetreden kabinet, Pourier II, de herstructurering van het bestuursverband van de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen aan te pakken. De herstructurering wordt opgevat als een kwestie van recentralisatie. Economische Zaken wordt opnieuw als een landstaak gezien en in een landsdepartement ondergebracht nadat dit eerder was opgeheven. Intereilandelijke overlegorganen voor onderwijs en voor ontwikkelingssamenwerking komen tot stand onder leiding van de landsregering. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking krijgt een dependance op Sint Maarten. Het kabinet-Pourier II probeert een verschuiving van verantwoordelijkheden van eilandgebied naar landsorganen te bevorderen. Dit blijkt een politieke vergissing van eerste orde. Uiteindelijk is hiervan niets terecht gekomen. Centrifugale krachten en decentrale verlangens houden de bovenhand.

Het volgende kabinet, het kabinet-Römer, voert op dit punt geen expliciet beleid maar onderneemt tegelijkertijd ook geen poging de Antillen van de Vijf bij elkaar te houden. Er wordt geen weerstand geboden aan uittredende bewegingen, met name van en op Sint Maarten. De Antilliaanse regering wordt daarin stilzwijgend gesteund door een aanzienlijk deel van het Curaçaose politieke establishment. De voorstanders van een status aparte voor Curaçao hebben van de uitslag van het referendum geleerd dat ze zich op de vlakte moeten houden. Ze wachten af welke initiatieven elders worden genomen. Dat de Antillen bij elkaar moeten blijven is geen oogmerk van het kabinet-Römer, integendeel, de roep om een nieuw referendum op Sint Maarten in 1998/99 wordt geen strobreed in de weg gelegd. De Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Peper, maakt bij zijn eerste bezoek aan de Antillen in deze hoedanigheid onomwonden duidelijk dat van een status aparte voor Sint Maarten geen sprake zal kunnen zijn. **[xiv]** In de Memorie van Toelichting van de begroting 2000 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt daarentegen geen helder alternatief verwoord. Als staatkundige vernieuwing wordt gezien om zoveel mogelijk beleid en uitvoering in één hand te krijgen en dát op het niveau van het eilandgebied. Indien hetzelfde bestuur dat voor het beleid verantwoordelijk is,

ook verantwoordelijk wordt voor de uitvoering, kan dat de bestuurskracht aanmerkelijk vergroten. **[xv]**

Sint Maarten gaat zijn eigen gang en spreekt zich in 2000 metterdaad voor een status aparte uit. Daaraan voorafgaande maakt het kabinet-Pourier III, aangetreden eind 1999, een draai naar verdergaande decentralisatie van overheidstaken. In de regeringsverklaring van 30 november 1999 wordt hieraan uitdrukking gegeven: *“In het kader van de staatkundige herstructurering worden zoveel als mogelijk taken en bevoegdheden van het Land aan de eilandgebieden overgedragen en waar mogelijk wordt ook horizontaal en verticaal geclusterd”*. **[xvi]** Pourier III keert op dit punt Pourier II de rug toe, er wordt een draai van 180 graden gemaakt van recentralisatie naar decentralisatie. De uitslag van het referendum dat op 23 juni 2000 op Sint Maarten wordt gehouden spreekt evenwel een andere taal. Optie 3, een status aparte binnen het Koninkrijk, verkrijgt een royale meerderheid, bijna 70% van de uitgebrachte stemmen. Voor onafhankelijkheid kiest 11%. Voor een Antillen van de Vijf (al dan niet geherstructureerd) is de voorkeur afgenomen van bijna 60% in 1995 tot iets meer dan 15% in 2000. Een grote meerderheid wenst een andere koers dan die door Nederland en de Nederlandse Antillen wordt voorgestaan. In de jaarlijkse bijeenkomst - 2001 - van parlementariërs uit de drie landen **[xvii]** wordt vastgesteld dat het streven van Sint Maarten alleszins serieus moet worden genomen.

Na jarenlang onderwerp van studie en beraad te zijn geweest is de herstructurering van de Nederlandse Antillen geen stap verder gekomen. De bezwaren die aan de huidige structuur kleven zijn nog steeds dezelfde: de Nederlandse Antillen vormen geen praktische bestuurlijke eenheid. Het landsbestuur is geworteld in coalitiepartijen die ieder een eilandelijke basis hebben, en wel ieder op een verschillend eiland. **[xviii]** De Staten zijn een optelsom van eilandelijke vertegenwoordigingen. **[xix]** Daarenboven is de samenstelling van de Staten onevenredig en in het nadeel van de inwoners van Sint Maarten en Curaçao. Eilandelijke belangen interfereren in hoge mate met het landelijke bestuur. De bestuurskracht van de Nederlandse Antillen is niet gefundeerd in het diabaas van Curaçao maar hink-stap-springt van eiland naar eiland. De Nederlandse Antillen zijn een land van eilanden. In het verleden heeft Nederland hier rekening mee gehouden. Naast de landsoverheid werden de eilandgebieden als bestuurlijke eenheden in de samenwerking met Nederland



erkend, enkele formeel en alle in de dagelijkse praktijk van de ontwikkelingssamenwerking.

### *Samenwerking tussen landen*

De verhouding tussen de landen van het Koninkrijk is gemodelleerd naar het principe van de gelijkwaardigheid tussen de landen. Na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 telt het Koninkrijk nog twee landen, Nederland en de Nederlandse Antillen. Op het moment dat Aruba de status van afzonderlijk land binnen het Koninkrijk verwerft (1986), verkrijgt het ook een eigen plaats in de samenwerking met Nederland. Aruba wordt voortaan als afzonderlijk land bediend. Als eilandgebied viel Aruba eertijds onder het regime van de samenwerking tussen de regering van de Nederlandse Antillen en Nederland. Met ingang van 1 januari 1986 komt hieraan een einde. Aruba is een land geworden met een eigen Gouverneur, ministers en parlementaire vertegenwoordiging (de Staten van Aruba). Met onmiddellijke ingang wordt een Vertegenwoordiging van Nederland op Aruba gevestigd. Sindsdien wordt op het ambtelijke circuit in Nederland gesproken van *'in (het land) Aruba'* en *'op (het eilandgebied) Curaçao'*.

### *Nederlandse Antillen en Aruba uit de pas?*

Sinds 1986 is de status van Aruba als afzonderlijk land in het Koninkrijk een voorbeeld voor Curaçao en Sint Maarten geweest. Aruba werd zelfstandig en het mocht én moest bewijzen dat hiermee een goede keuze was gedaan. De ambities waren hoog gespannen. Sinds jaren gaat het goed met de private sector. De economische groei van gemiddeld 3% per jaar zet zich voort, het inflatiecijfer schommelt rond een gemiddelde van 2%, de werkgelegenheid is bijna volledig en het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking is het op één na hoogste in het Caribisch gebied (circa US \$ 18.000). Eventuele postkoloniale sentimenten van Aruba worden niet gevoed door de noodzaak hulp van Nederland te behoeven, althans zo leek het in de jaren '90. Men kan zich in Koninkrijksverband zelfbewust opstellen en doet dat ook. Dit wordt door onderzoek onder de Arubaanse bevolking naar visies en verwachtingen omtrent het Koninkrijk bevestigd. Aruba onderscheidt zich door een wat groter zelfvertrouwen en een navenante, zij het lichte, mate van afstandelijkheid van Nederland. **[xx]**

De eigen plaats die Aruba sinds 1986 in Koninkrijksverband heeft verworven, komt in de dagelijkse praktijk op uiteenlopende wijze tot uitdrukking. De belangrijkste manifestatie hiervan is de overeenkomst tot afbouw van de

ontwikkelingssamenwerking in de eerstvolgende tien jaren vanaf 2000. Aruba zou dan de hulp voorbij zijn. Voor die periode wordt een ontwikkelingsfonds ingesteld waaraan zowel Nederland als Aruba bijdragen. Dit fonds wordt door de Arubaanse Investeringsbank beheerd. In tegenstelling tot Aruba wordt de financiële relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen anno 1999 sterk bepaald door de financieel-economische problemen van zowel de landsregering als van het eilandgebied Curaçao. Het perspectief de hulp voorbij ligt voor de Nederlandse Antillen in een verre toekomst. De Nederlandse Antillen hebben aanzienlijke financiële ondersteuning van Nederland nodig. Daarmee lijkt de relatie van Nederland met de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba in een verschillende versnelling te komen. **[xxi]** Overigens hoe ver Aruba en de Antillen in werkelijkheid uit de pas lopen, zal pas blijken wanneer de afspraken op papier metterdaad tot uitvoering komen. Bij de verkiezingen in 2001 verkrijgt de oppositie (de MEP) de absolute meerderheid. In voorgaande jaren heeft de MEP herhaaldelijk laten weten het met deze afspraken niet eens te zijn. Bovendien blijken ook de overheidsfinanciën van Aruba ver verwijderd te zijn van een balanced budget.

### *Vormgeving van de samenwerking met de Nederlandse Antillen*

In de samenwerking met de Nederlandse Antillen wordt van oudsher onderscheid gemaakt tussen overheidsprojecten, personele samenwerking en projecten van niet-gouvernementele organisaties (NGO). Overheidsprojecten betreffen per definitie activiteiten van de overheden van de Nederlandse Antillen die met middelen van de rijksbegroting worden (mede-)gefinancierd. Aan vrijwel alle sectoren van overheidszorg is in de jaren '80 en '90 budget toegekend. Overheidsprojecten zijn van zeer uiteenlopende aard en omvang. Met name voor volkshuisvesting, monumentenzorg en stadsvernieuwing zijn meerjarige programma's overeengekomen waaraan vele tientallen miljoenen guldens zijn uitgegeven. Over het algemeen is sprake geweest van een zeer brede toewijzing van de samenwerkingsmiddelen. **[xxii]**

De personele samenwerking, ook wel technische bijstand geheten, betreft de inzet en het advies van deskundigen, in de regel afkomstig uit een ander land, meestal uit Nederland. De personele samenwerking heeft sinds het begin van de jaren '90 een hoge vlucht genomen. Begin jaren '90 bedroeg het aandeel van de personele samenwerking in de totale samenwerkingsmiddelen gemiddeld 10%, midden jaren '90 is dit gestegen tot gemiddeld 25%. **[xxiii]** Ook daarna zet deze trend zich door. In 1998 waren de uitgaven voor personele samenwerking Hfl 73

mln, een stijging ten opzichte van 1994 van 57%.**[xxiv]**

NGO-activiteiten, ook wel genoemd activiteiten van het particulier initiatief, worden eveneens ten laste van de rijksbegroting gefinancierd. Dit behoeft de instemming van de regering van de Nederlandse Antillen, veelal in de vorm van overeenkomsten tussen de betreffende bewindspersonen. Bij de NGO-subsidiëring is een versnipperd beeld ontstaan (hoofdstuk 6). Naast de rijksoverheid spenderen particuliere fondsen in Nederland eveneens middelen aan NGO-activiteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba.

De financiële omvang van deze samenwerkingsmodaliteiten tezamen is ruim bemeten. In de jaren 1986 t/m 1995 ligt de hulp voor de Antillen en Aruba gemiddeld op ca. Hfl 250 miljoen.**[xxv]** In de loop der jaren heeft deze hulp de gevleugelde uitdrukking verworven: Hfl 1000,- per hoofd van de bevolking waarmee kernachtig wordt uitgedrukt dat het om een niet gering budget gaat. Vrijwel zonder mankeren wordt aan Antilliaanse zijde hierbij aangetekend dat er nogal wat uitgaven zijn die de Antillen niet bereiken zoals de apparaatskosten van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de rentesubsidies. Ook de kosten van de personele samenwerking worden volgens deze gedachtegang onder die categorie gerubriceerd. De beschikbare middelen worden verdeeld tussen de Nederlandse Antillen (3/4) en Aruba (1/4).

De middelen voor de Nederlandse Antillen worden op papier verdeeld naar rato van het inwonertal van een eilandgebied. Een afzonderlijke portie is bestemd voor projecten van het land. Bij de Ronde Tafel Conferentie van 1983 wordt een verdeelsleutel vastgesteld: Land 12,8%, Curaçao 64,6%, Bonaire 10,1%, Sint Maarten 7,9%, Sint Eustatius 2,3% en Saba 2,3%. Deze verdeelsleutel wordt later in het Protocol van Afspraken bevestigd.**[xxvi]** De op papier zo haarscherpe verdeling wordt in de praktijk van de bestedingen nogal flexibel gehanteerd. Discussies over aanpassing van de verdeelsleutel worden uit de weg gegaan, zowel door het eilandgebied dat meer nodig heeft en meer kan besteden als door het eilandgebied dat z'n portie niet weet uit te putten. Zolang de middelen het toestaan kan geruisloos naar bevind van zaken worden gehandeld, dat wil zeggen naar de vraag naar financiering van projecten, ongeacht de formele verdeling in eilandelijke porties. Zonder deze praktische flexibiliteit zou zich een situatie kunnen voordoen dat de onderbesteding van één van de eilandgebieden niet kan worden aangewend voor de grotere behoefte van een ander. Op het totaal van de begroting leidt dit bovendien tot onderbesteding terwijl er voldoende

bestedingsmogelijkheden zijn. De leefregel don't ask don't tell wordt door De Koning onderbouwd door onderlinge verrekening van onder- en overbesteding af te spreken. Daar niemand de stand van zaken van over- en onderbesteding bij houdt, is deze afspraak een dode letter waarmee iedereen van harte kan leven. Wijziging van de sleutel komt volgens De Koning neer op trekken aan een dood paard. Vele jaren later, in september 2000, wordt deze fijn vertakte verdeelsleutel weer uit de kast gehaald om een door Nederland beschikbaar gesteld budget van Hfl 20 miljoen, bedoeld voor maatregelen in de sociale sfeer, over de eilanden van de Nederlandse Antillen te verdelen. **[xxvii]** Het voorstel vindt dan in Den Haag geen goed gehoor.

De samenwerking valt op hoofdlijnen in drie fasen uiteen: de voorbereiding van voorstellen, de beschikbaarstelling van middelen en ten derde de uitvoering en het toezicht. De voorbereiding gebeurt door (toedoen van) Antilliaanse overheidsdiensten. Daaraan gaat de identificatie van projecten vooraf. De identificatie van projecten geschiedt door de landsregering van de Nederlandse Antillen en door de afzonderlijke eilandgebieden. Eventuele beleidskaders, al dan niet onderling overeengekomen, zijn daarbij richtinggevend. Aanvankelijk speelt Nederland in de identificatie van projecten geen rol. Later wordt op bestuurlijk niveau van Nederlandse zijde steeds vaker een actieve dialoog gevoerd om bepaalde door Nederlandse gewenste projecten door te zetten, o.a. de Kustwacht en de inzet van de Koninklijke Marechaussee op Sint Maarten ter versterking van de Antilliaanse politie dienst aldaar. In concreto moet deze dialoog dan leiden tot een projectdossier dat door de Nederlandse Antillen aan Nederland wordt voorgelegd met bijbehorend verzoek om Nederlandse financiering van een activiteit die door Nederland van groot belang wordt geacht.

De middelen voor projecten en programma's worden door Nederland beschikbaar gesteld; dit wordt ook wel goedkeuring genoemd. De opdracht tot uitvoering is weer in Antilliaanse handen evenals het toezicht op de uitvoering. Deze segmentering is historisch te verklaren. Het regime van de samenwerking werd in oorsprong bepaald door de ruim bemeten autonomie van de landen zoals vastgelegd in het Statuut van 1954 en later door het perspectief van de aanstaande onafhankelijkheid. Zóveel als maar mogelijk was, moest door de landen zélf worden gedaan. Eenmaal onafhankelijk zouden ze het immers helemaal zélf moeten doen. De voorbereiding van voorstellen wordt in die optiek gezien als een praktische uitwerking van het ontwikkelingsbeleid zoals dat door

de Antillen zélf is bepaald. Het is volgens die visie ondenkbaar dat Nederland daar bemoeienis mee zou kunnen hebben. In principe worden de kosten van de voorbereiding dan ook door de Antillen zelf gefinancierd. Toen later werd verzocht (een deel van) deze kosten óók ten laste van de rijksbegroting te brengen, heeft Nederland lange tijd volgehouden dat dit niet zou moeten gebeuren. Het zou leiden tot een vermenging van verantwoordelijkheden. Nederland zou daarmee zeggenschap krijgen over de keuze van de voorstellen die met gebruikmaking van Nederlandse middelen voorbereid worden, dat zou alleen maar herrie geven. Dat blijkt inderdaad het geval toen uiteindelijk toch een budget voor voorbereidingskosten ten laste van de Nederlandse begroting wordt gebracht. De afspraak dat Nederland slechts een marginale toetsing zou uitvoeren, gaf problemen die voorzien waren. Wat door Nederland als marginaal wordt gezien, blijkt voor de Antillen al gauw verregaande inmenging.

De uitvoering, ook de uitbetaling van de middelen, en het toezicht op de samenwerking is in Antilliaanse handen. Welbewust is dit zo opgezet om onder de optiek van de aanstaande onafhankelijkheid de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Deze nogal vooruitstrevende (sic) opzet brengt overigens met zich mee dat op momenten waarop Nederland zich kan doen gelden, dit met grote inzet en verregaande detaillering wordt gedaan. De uitvoerige lijst voorwaarden waarmee goedkeuringen worden behangen zijn hiervan evenzovele voorbeelden. De accountantscontrole stelt vast of aan deze voorwaarden in de praktijk wordt voldaan. Het papier is geduldig, de praktijk nogal hectisch. De segmentering van het beheer van de samenwerking en de daarmee verband houdende detail bemoeienis heeft tot gevolg dat de samenwerking met een uitermate complex management vraagstuk wordt begiftigd.

Op bestuurlijk niveau is de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen de partner van Nederland wat betreft de besteding van de middelen die bestemd zijn voor ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen. Deze minister is de laatste 15 jaar altijd afkomstig geweest van Bonaire. Dit brengt tot uitdrukking dat deze post wordt gezien als een functie die in de eerste plaats de belangen van de kleinere eilandgebieden behartigt. De achterliggende gedachte is mogelijk geweest dat de kleinere eilanden armlastig zijn en zodoende de Nederlandse hulp en aandacht het meeste nodig hebben. Toen eenmaal ook de waarborgen van het Koninkrijk de prioriteiten van de samenwerking gingen bepalen, werd - óók door de Antillen - een zwaardere

verankering van de post gewenst. Bij de formatie van het derde kabinet-Pourier (1999) wordt de portefeuille van ontwikkelingssamenwerking ondergebracht bij de minister-president van de Nederlandse Antillen. Dat deze is ook zijn wortels op Bonaire heeft berust op toeval.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt ondersteund door een departement voor Ontwikkelingssamenwerking. Overeenkomstig zijn taakstelling is dit departement dienstbaar aan de eilandsbesturen en fungeert het als intermediair tussen Nederland en de eilandsbesturen. Het eilandgebied Curaçao beschikt over een Sociaal Economisch Planbureau (later geheten: Dienst Economische Zaken). Dat betekent dat Curaçao het zonder de diensten van het departement Ontwikkelingssamenwerking kan stellen. Door schade en schande wijs geworden heeft het landsdepartement geleerd de zelfstandigheid van de Dienst Economische Zaken van het eilandgebied Curaçao te respecteren. Voor de overige eilandgebieden is het departement adviseur van het eilandsbestuur met betrekking tot de projecten en programma's die het door Nederland gefinancierd wil zien. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking moet ervoor zorgen dat deugdelijke projectdocumenten worden voorbereid en dat voorstellen die niet voor financiering in aanmerking kunnen komen, van tafel verdwijnen. Dat laatste lukt niet altijd, met name wanneer de landsregering geen herrie met het betreffende eilandsbestuur wenst. De afwijzing van dat soort projecten wordt dan naar Nederland doorgeschoven. Het departement krijgt opdracht te handelen overeenkomstig de wil van het eilandsbestuur en fungeert in die gevallen niet anders dan als doorgeefluik. Tegen heug en meug wordt het betreffende project tegenover de Nederlandse partner verdedigd. Positie en aanzien van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking wordt hierdoor aangetast, niet alleen tegenover Nederland maar ook tegenover het eilandsbestuur. Het eilandsbestuur blijkt de expertise van het departement door politieke pressie te kunnen overrulen.

De leiding en medewerkers van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking kennen de knepen van de internationale samenwerking, niet alleen met Nederland maar ook met de Europese Unie en het United Nations Development Programma. Met name met betrekking tot de kleine eilanden staat het departement op zijn geleerde ponteneur. Een eilandelijk ontwikkelingsplan dat door toedoen van de eigen diensten van het eilandgebied Bonaire was opgesteld, mocht niet aan Nederland worden voorgelegd. Het zou

niet goed genoeg zijn, het departement moet er eerst nog op studeren. Aan derden had het departement al laten weten dat er sprake was van een wanproduct dat niet door de beugel kon. De impasse wordt uiteindelijk doorbroken door tussenkomst van de Nederlandse minister. Afgesproken wordt dat het plan op ambtelijk niveau met Nederland uitgewisseld mag worden. Wat blijkt? Het plan zat redelijk in elkaar. In de regel worden de voorstellen die door de eilandelijke diensten zijn voorbereid door het departement te licht bevonden. Ze zijn dat vaak ook. Het departement moet met de opwaardering van deze voorstellen zijn bestaansrecht bewijzen en komt daarmee in politiek vaarwater terecht. Niet alleen de eilandsbesturen voelen zich soms door het departement Ontwikkelingssamenwerking voor de voeten gelopen, ook de Nederlandse minister krijgt wel eens de indruk last te hebben van bureaucratisch geneuzel van landsambtenaren terwijl hij allereerst de functie van de Antilliaanse bestuurders, ook die van de kleinere eilandgebieden, wenst te respecteren.

In het bestedingsoverleg tussen de Nederlandse minister en de betreffende besturen worden bestedingsvoorstellen besproken en de stand van zaken van de projecten in uitvoering doorgenomen. In 1982 wordt afgesproken om als regel twee maal per jaar op ministerieel niveau bestedingsoverleg te voeren. Het eerste bestedingsoverleg wordt in Den Haag gehouden tussen de toenmalige bewindslieden Den Uyl en Statia. Later wordt dit overleg gehouden op Curaçao gehouden, de zetel van de landsregering. Met ingang van het bewind van De Koning als minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken wordt het bestedingsoverleg gehouden op de eilanden zélf. Dit overleg wordt jaarlijks gehouden, soms twee keer per jaar. Het betreffende eilandgebied is gastheer en voorzitter van het overleg. De landsregering neemt deel aan het overleg in de persoon van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De overzichten van projecten-in-voorbereiding en projecten-in-uitvoering worden door landsdiensten geleverd, door het departement voor Ontwikkelingssamenwerking respectievelijk door de Sector Interne Deskundige van het departement van Financiën van de Nederlandse Antillen. Samen met de Nederlandse delegatie trekt een groot gezelschap van eiland tot eiland. Elk eilandgebied kan zich op eigen wijze profileren in de organisatie van het bestedingsoverleg met de Nederlandse minister. Op zich betreft het nogal perifere aspecten van de samenwerking zoals de locatie van het overleg (op het eigen eiland en niet op het eiland waar de landsregering kantoor houdt, dus niet op Curaçao en voor het eilandgebied Curaçao betekent dit dat ten kantore van het bestuurscollege wordt

bijeengekomen en niet ten departemente). Ook de woordvoering en het protocol rond het overleg, de public relations en de ontvangst van de delegatie uit Nederland worden door eilandelijke instanties verzorgd. Met ingang van het regime van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) is er geen sprake meer van bestedingsoverleg op bestuurlijk niveau met afzonderlijke eilandsbesturen.

Omdat het voorzitterschap bij het eilandgebied berust, komen bij het bestedingsoverleg alle details van voorbereiding, goedkeuring en uitvoering van projecten aan de orde. Het eilandsbestuur maakt van de aanwezigheid van alle betrokken partijen gebruik om knelpunten, stand van voorbereiding, vertragingen, financieringsvoorwaarden, overschrijdingen, ja alle aangelegenheden waarvoor het eilandsbestuur van andere instanties afhankelijk is, ter tafel te brengen. Niemand van de deelnemers kan zich verschuilen achter een ander, de anderen zijn immers ook aanwezig, en wel onder leiding van hun respectievelijke bestuurders dan wel de hoofden van dienst. Met name De Koning wil zelf knopen doorhakken, liefst ter plekke tijdens het bestedingsoverleg met de eilandsbesturen. Deze krijgen daardoor de indruk dat rechtstreeks met Nederland zaken doen verreweg de voorkeur verdient. Hierdoor wordt de positie van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking ondermijnd. Op voorhand, tijdens het bestedingsoverleg, gaat De Koning vaak al met de financiering van voorstellen akkoord onder voorbehoud van voldoende financiële ruimte. De bepaling van de financiële ruimte wordt herhaalde malen tijdens het bestedingsoverleg uitgevoerd om na te gaan of er nog meer projecten over de streep kunnen worden getrokken. Een meereizende ambtenaar ('Jaap') krijgt hierdoor de reputatie van een rekenwonder. Na het bestedingsoverleg volgt de formele indiening en het ambtelijk gesteggel over wat de interpretatie is van hetgeen tijdens het bestedingsoverleg is afgesproken. De woorden van de minister worden op een goudschaaltje gewogen. En marge van het overleg gaat de Nederlandse minister samen met zijn Antilliaanse collega op projectbezoek en wordt zodoende uitvoerig geïnformeerd. In de regel blijft het gezelschap overnachten alvorens af te reizen naar het volgende eiland. 's Avonds wordt er vaak gezamenlijk gedineerd. De delegaties leren elkaar goed kennen, ook in de persoonlijke sfeer, veel zaken worden bij deze gelegenheden in de week gelegd.

Eilandgebieden die een eigen positie hebben verworven - Curaçao in 1987 en Sint Maarten in 1996 - beleven tijdens het bestuurlijke bestedingsoverleg



hoogtijdagen. De projecten die ter tafel komen zijn door de eilanddiensten zélf - of in hun opdracht - voorbereid en het eilandgebied is zélf opdrachtgever voor de uitvoering ervan. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en zijn directeur zijn bij het overleg wel present maar niet prominent aanwezig. Zij zijn gast van het eilandsbestuur en zitten als de hoeders van het landsbelang aan de overlegtafel, meestal zwijgend. Slechts bij uitzondering komen zaken aan de orde die het land aangaan.

Allengs wordt het bestedingsoverleg uitvoeriger voorbereid door ambtelijke instanties aan weerszijden. Na het vertrek van De Koning wordt de concrete bestemming van de middelen steeds meer in ambtelijke procedures afgehandeld. De Vertegenwoordiging van Nederland in de Antillen krijgt vanaf 1987 een meer actieve - zij het niet duidelijke - functie (hoofdstuk 5). Na de identificatie van projectvoorstellen ontvangt de Vertegenwoordiging van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen of van het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao een projectdossier. Aan de hand daarvan wordt - met ingang van 1994 - door de Vertegenwoordiging een project-identificatie formulier opgesteld. Na goedkeuring van dit formulier door het departement in Den Haag wordt het departement voor Ontwikkelingssamenwerking of het bestuurscollege verzocht het projectidee nader te formuleren in een projectdocument dat aan de tussen de Nederlandse Antillen en Nederland overeengekomen voorschriften voldoet. Na ontvangst door de Vertegenwoordiging van het projectdocument met financieringsvoorstel, wordt door de Vertegenwoordiging een eerste beoordeling uitgevoerd. De Vertegenwoordiging draagt zorg voor het opstellen van een beoordelingsmemorandum en een concept brief dan wel financieringsbeschikking (bij een positief advies). De finale beoordeling vindt plaats op het departement in Den Haag. Nadat een committeringsbesluit is genomen, wordt aan het departement voor Ontwikkelingssamenwerking of het bestuurscollege via de Vertegenwoordiging een financieringsbrief met voorwaarden aangeboden. Met de aanbieding van de financieringsbrief is voor Nederland de uitvoeringsfase gestart. De Nederlandse Antillen zijn vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten.

Naast de besteding van middelen aan projecten wordt sinds de tweede helft van de jaren '90 een periodieke bestuurlijke beleidsdialog op financieel-economisch gebied gevoerd. De openbare financiën van de Nederlandse Antillen zijn ontregeld. Een structureel aanpassingsprogramma is vereist om duurzame

verbeteringen in de toestand van de overheidsfinanciën aan te brengen. Het Nederlandse ministerie van Financiën en het Internationaal Monetair Fonds worden hierbij ingeschakeld.

### *Praktische pluriformiteit*

Over door Nederland te financieren projecten wil elk eilandgebied het liefst zélf met Nederland zaken doen. Dat is niet een ieder toegestaan, de positie van de eilandgebieden is niet eender, verschillen in zelfstandigheid doen zich voor. Een zelfstandige positie houdt in dat het eilandgebied als partner van Nederland wordt erkend zonder tussenkomst van de landsregering. In concreto betekende dit dat het eilandsbestuur zélf de reguliere contacten met Nederland kan onderhouden. Het kan bijvoorbeeld op eigen gezag financieringsvoorstellen indienen en daarover met Nederland onderhandelen. De correspondentie met Nederland is direct, zonder de landsregering als intermediair. Het eilandgebied Curaçao heeft in 1987 een zelfstandige positie verworven. Voor Sint Maarten geldt sinds 1996 hetzelfde, weliswaar slechts voor een deel van de samenwerking maar wel verreweg het grootste deel, te weten het wederopbouwprogramma dat - na orkaan Luis - door Nederland wordt gefinancierd. Deze status impliceert dat zowel Curaçao als Sint Maarten ten volle verantwoordelijk zijn voor de projecten die op hun eiland ten laste van de rijksbegroting worden gefinancierd. De andere daarbij betrokken partijen worden door het eilandsbestuur op de voortgang van hun aandeel in de gang van zaken aangesproken. Voor de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius treedt de landsregering als intermediair op in de samenwerking met Nederland. Daar zijn de landsdiensten verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van projecten.

De eigen status van een eilandgebied is betrekkelijk en wordt vormgegeven binnen de notie dat formeel gezien de landsregering de samenwerkingspartner van Nederland is. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de landsregering krijgt afschrift en heeft formeel een vetorecht met betrekking tot de voorstellen die aan Nederland worden geadresseerd. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking kan binnen dertig dagen bezwaar maken tegen de voorstellen van het eilandgebied Curaçao. In geval van bezwaar van de landsregering, wordt schriftelijk en zo nodig mondeling overlegd. Dit overleg moet binnen een periode van drie maanden zijn afgerond. In de praktijk is van dit vetorecht nimmer gebruik gemaakt. Het toezicht op de uitvoering van projecten (waaronder de beoordeling van bestekken) en de betaling van de

uitvoeringskosten blijven, ook in geval van de eilandgebieden met een eigen status, de verantwoordelijkheid van de landsregering. Dit geldt eveneens voor de schuldendienst van eventuele leningsovereenkomsten in het kader van de samenwerking. Voor sommige projecten wordt (een deel van) de financiering in de vorm van een lening beschikbaar gesteld. De leningsovereenkomsten die daartoe worden gesloten zijn overeenkomsten tussen Nederland en de landsregering, óók voor de leningen die worden aangegaan voor projecten van eilandgebieden met een eigen status in de samenwerking. Het is een zaak van de landsregering en het betreffende eilandsbestuur om een eventuele verrekening van het eilandelijk deel van de schuldendienst overeen te komen. Nederland heeft daar niet mee van doen. Al met al is het een ingewikkelde organisatie die alleen voor insiders goed te begrijpen is.

### *Eigen status van het eilandgebied Curaçao*

In 1987 heeft Curaçao een eigen positie in de samenwerking met Nederland verkregen die formeel is erkend. Door een samenloop van omstandigheden kon dit worden bereikt. In de jaren '80 is van Nederlandse zijde meermalen voorgesteld om de status van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen op te waarderen. Tot dusver was de Vertegenwoordiging alleen maar betrokken bij de financiering van sociale, educatieve en culturele projecten. Nederland propageerde een Vertegenwoordiger met een veel breder takenpakket. Deze voorstellen worden niet van harte begroet. Nederland zou daarmee te dicht op de huid van de Antillen komen te zitten. Bovendien wordt betoogd dat het overdone is om naast de Gouverneur als Vertegenwoordiger van het Koninkrijk ook nog eens een zware Vertegenwoordiger van Nederland op Antilliaanse bodem te moeten begroeten. In dezelfde periode wordt aan Antilliaanse zijde de behoefte gearticuleerd aan een sterkere formalisering van de samenwerking. Met name van de zijde van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking wordt de Nederlandse beleidsvoering aangevochten: te persoonlijk, willekeurig, amateuristisch, ad hoc. Als voorbeeld wordt steeds voorgehouden de veel betere structurering van de samenwerking met de Europese Unie (uitvoerig en gedetailleerd geregeld, solide beleidsafspraken, men weet waar men aan toe is met de EU, althans volgens het departement). Daarbij wordt verzwegen hoe moeizaam de Europese middelen beschikbaar komen. Tenslotte wil Curaçao een eigen status. Als eilandgebied met verreweg het meeste aantal inwoners, beschikt Curaçao over een (zeer) omvangrijk ambtenarenapparaat, een eigen Sociaal-Economisch Planbureau, een afdeling

Voorlichting en Protocol, bestuurders en ambtenaren die eerder ministers in de landsregering zijn geweest of dat wellicht later zullen worden. Vooral op ambtelijk niveau wordt de onderschikking aan landsdepartementen met tegenzin ervaren. In goede gemoede wordt de meerwaarde van de landsprocedures betwist, het zou alleen maar een extra bureaucratische schakel betekenen. In politiek opzicht is het van grote betekenis dat de inkomsten op de landsbegroting in meerderheid door het belastinggebied van Curaçao worden gegenereerd. De bestuurlijke eigenwaarde van het eilandgebied Curaçao wordt nogal eens gekrenkt door het Fort, zoals de kantoren van de landsregering in Fort Amsterdam worden genoemd.

Het resultaat van de combinatie van deze drijfveren is dat in 1987 tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen een Protocol van Afspraken wordt overeengekomen: 'betreffende de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen'. In dat protocol worden tal van afspraken formeel vastgelegd waaronder de bijdrage van Nederland gedurende de zittingsperiode van het toenmalige Nederlandse kabinet (5% van de voor de internationale ontwikkelingssamenwerking bestemde middelen waarvan 75% voor Aruba en 25% voor de Nederlandse Antillen), een verdeelsleutel voor de verdeling van de hulp over de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, het streven naar programmafinanciering alsook het voornemen tot vaststelling van een NGO-statuut en tot een nadere regeling van de personele samenwerking. Naast een aantal harde afspraken wordt een reeks goede voornemens overeengekomen. Voorts wordt bepaald dat de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken zich inzake de voorbereiding en beoordeling van samenwerkingsvoorstellen in de Nederlandse Antillen laat vertegenwoordigen door de Vertegenwoordiger van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen (Protocol, art. 10). In de bij het protocol behorende procedureregels wordt dit nog eens herhaald: "*De vertegenwoordiger van Nederland is namens de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken belast met de voorbereiding van beslissingen over samenwerkingsvoorstellen*".**[xxviii]** Daarmee wordt de positie van de Vertegenwoordiger geconsolideerd. Werden voorstellen voorheen door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland ingediend, voortaan zouden deze voorstellen bij de Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen worden ingediend waarbij de Gevolmachtigde Minister

afschrift krijgt van de ingediende voorstellen. **[xxix]**

Nederland heeft zijn zin gekregen, de status van de Vertegenwoordiging is verruimd, en ook de Antillen zijn tevreden met een formele overeenkomst waarin belangrijke parameters van het formaat van de samenwerking met Nederland zijn vastgelegd. Voor Curaçao is van belang dat het een afzonderlijke positie in de samenwerking met Nederland heeft verworven. Die wordt uitgewerkt in de procedureregels. Curaçao wordt zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding van voorstellen en kan voortaan zelf voorstellen bij Nederland indienen.

De eigen status van Curaçao in de samenwerking met Nederland wordt op Curaçao gezien als een geslaagde stap voorwaarts in een status aparte proces binnen de Nederlandse Antillen. Curaçao wil net als Aruba een status aparte en wil niet langer de verantwoordelijkheid van de landsregering (mee-)dragen voor de andere eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. In augustus 1990 leggen de Curaçaose politieke partijen in een gemeenschappelijke verklaring vast te zullen streven naar een zelfstandige positie van Curaçao binnen het Koninkrijk. **[xxx]** Deze verklaring komt overigens pas tot stand nadat Nederland met betrekking tot de status aparte van Aruba de koppeling met de uiteindelijke onafhankelijkheid van het land Aruba heeft laten vallen.

#### *Bijzondere status van het eilandgebied Sint Maarten*

Na de uittreding van Aruba neemt het gewicht van Sint Maarten in het Antilliaanse staatsverband toe. Sint Maarten telt veel meer inwoners dan Saba, Sint Eustatius en Bonaire tezamen. Toen de offshore inkomsten op Curaçao terugliepen, werd Sint Maarten van grote betekenis voor de deviezenpositie van de Nederlandse Antillen. Ongeveer 65% van alle toeristische activiteiten op de Nederlandse Antillen vindt plaats op Sint Maarten. **[xxxii]** Sint Maarten heeft vanaf 1993 een vestiging van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen, deze wordt aangeduid als de Vertegenwoordiging van Nederland te Philipsburg. De reden van deze vestiging is niet zozeer de ontwikkelingssamenwerking met Nederland maar meer een gevolg van de nadruk die sinds het begin van de jaren '90 door de toenmalige minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, op behoorlijk bestuur en het functioneren van de rechtstaat wordt gelegd. Allang werd de bestuurlijke handel en wandel van het eilandgebied Sint Maarten door Nederland kritisch gevolgd, evenwel zonder dat dit gevolgen had. In de tweede helft van de jaren '80 is minister de Koning van mening dat Nederland niet alles hoeft te weten: "kennis

*vermeerdert smart*” is zijn leefregel met betrekking tot Sint Maarten. Zijn ambtsopvolger Hirsch Ballin denkt hierover anders en benoemt samen met de Antilliaanse minister-president een onderzoekscommissie.**[xxxii]** De uitkomsten van dit onderzoek zijn dusdanig dat het eilandsbestuur van Sint Maarten in 1992 onder hoger toezicht werd geplaatst.**[xxxiii]** Sint Maarten komt veel sterker in de Haagse belangstelling te staan en als exponent daarvan wenst Hirsch Ballin een eigen vestiging op Sint Maarten. Hiermee wordt tegelijkertijd uitdrukking gegeven aan zijn visie dat uiteindelijk een bestuurlijke tweedeling van de Nederlandse Antillen in een bovenwindse en benedenwindse bestuurlijke eenheid tot stand zou moeten komen. Hirsch Ballin had deze visie eerder uitgewerkt in De Schets van een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden.**[xxxiv]**

Sint Maarten verwerft een bijzondere status in verband met de uitvoering van wederopbouwprogramma. In september 1995 richten de orkanen Luis en Marilyn enorme schade op Sint Maarten aan. Ook Saba wordt getroffen maar in mindere mate. Vanuit Curaçao bezoekt de Gouverneur van de Nederlandse Antillen als eerste het rampgebied samen met een aantal Antilliaanse ministers, een paar dagen later gevolgd door de Prins van Oranje en Voorhoeve. Deze was toen zowel minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken als minister van Defensie. De eerste hulp wordt door het Nederlandse ministerie van Defensie geboden. De Commandant Zeemacht in de het Caribisch gebied blijkt in die dagen de belangrijkste voorpost van het Koninkrijk in de Antillen te zijn. In een paar dagen tijd worden hulptroepen en allerlei materieel vanuit Curaçao en Nederland ingevlogen. Het commando centrum van de operatie wordt gevestigd in het zwaar beschadigde bestuurskantoor van Sint Maarten. Het eilandsbestuur wijkt uit naar het vrijwel ongevahende kantoor van de Staten van de Nederlandse Antillen op Sint Maarten dat op een steenworp afstand van het bestuurskantoor is gelegen. Het vliegverkeer met Curaçao wordt in de eerste dagen na de ramp verzorgd door de Orions en de F 27 van de Koninklijke Marine. In Nederland wordt een Commissie Ondersteuning Wederopbouw Sint Maarten benoemd, ook wel met de naam van de voorzitter, de commissie Roozemonde, aangeduid. Deze commissie moet de Nederlandse regering adviseren over de aard en omvang van een wederopbouwprogramma.**[xxxv]**

De betrokkenheid van de landsregering van de Nederlandse Antillen bij de ramp kan aanvankelijk niet veel meer zijn dan het tonen van belangstelling en

medeleven. De minister-president, Pourier, geeft op een persconferentie op Sint Maarten desgevraagd toe dat in het licht van de aangerichte ravage de capaciteit van de landsdiensten volstrekt ontoereikend is om van betekenis te kunnen zijn. Hij prijst en spreekt zijn grote erkentelijkheid uit voor de overweldigende steun en aanwezigheid van Nederland. Het toeval wil dat de minister-president van Nederland, tevens voorzitter van de rijksministerraad, Kok, eind september 1995 zijn eerste bezoek aan de Nederlandse Antillen brengt. Het programma wordt omgegooid. Gezien de omstandigheden bezoekt hij eerst Sint Maarten. Voor hulp en bijstand zijn alle ogen en aandacht op Nederland gericht. De rol van de minister-president van de Nederlandse Antillen is bijgevolg onbeduidend en ook in het protocol van ontvangst en rondleiding in het gebied wordt dit pijnlijk zichtbaar. In verhouding tot de inzet van Defensie en brandweerkorpsen uit Nederland blijken de diensten van de landsregering van marginale betekenis. Voor iedereen is duidelijk dat in de hectische eerste dagen na de ramp de landsregering machteloos is. Het eilandsbestuur van Sint Maarten, net aangetreden en onder de dynamische leiding van een nieuwe gezaghebber, Dennis Richardson, wordt de vanzelfsprekende gesprekspartner van Nederland.

De commissie die Nederland moet adviseren doet haar werk hoofdzakelijk op Sint Maarten. Onmiddellijk na de ramp heeft de gezaghebber de diensten ingehuurd van een adviesbureau, KPMG, ten behoeve van de vlotte voorbereiding van een wederopbouwprogramma dat aan Nederland zal worden voorgelegd. In rap tempo wordt een projectbureau Wederopbouw Sint Maarten uit de grond gestampt dat programma's en projecten uitwerkt in nauw overleg met de commissie. Vanaf dat moment heeft Sint Maarten het voortouw in de verhouding met Nederland. Remonstraties van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen blijven onbeantwoord. De commissie doet pogingen de capaciteit van het departement te mobiliseren voor de wederopbouw van Sint Maarten. Tevergeefs. Sint Maarten laat weten dat het departement welkom is om zijn diensten te leveren, graag zelfs, maar dan wel op aanwijzing en binnen de configuratie van bevoegdheden van het eilandgebied. Het departement voelt daar niets voor, het wil de leiding hebben zoals te doen gebruikelijk is in de samenwerking met Nederland. De race is echter gelopen. In de eerste dagen na de orkaan liet het departement verstek gaan op Sint Maarten, anderen waren daar toen wel aanwezig.

In zeer korte tijd wordt door het projectbureau Wederopbouw van Sint Maarten een wederopbouwprogramma uitgewerkt. Dit gebeurt in dagelijks overleg met de

Nederlandse adviescommissie, 's morgens op ambtelijk niveau en 's avonds met het bestuurlijke echelon. De advisering van de commissie houdt gelijke tred met de voorbereiding aan de zijde van Sint Maarten. De commissie beperkt zich niet tot herstel van orkaanschade maar maakt van deze gelegenheid gebruik ook de achterstand in tal van overheidsvoorzieningen mee te nemen. De commissie constateert dat in het verleden in het kader van de reguliere samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen veel inspanningen in langdurige plannenmakerij zijn blijven steken: *“Ook voor zaken van groot belang als volkshuisvesting, onderwijs en vuilverwerking is het tot nu toe niet gelukt tot uitvoering van projecten te komen, terwijl daarvoor wel middelen beschikbaar waren”*.<sup>[xxxvi]</sup> De commissie trekt de conclusie dat de financiering van herstel van orkaanschade én van bestaande plannen, in elkaar overloopt. Het wederopbouwpakket omvat derhalve ook voorzieningen op het terrein van de vuilverwerking en het beheer van afval- en hemelwater, een volkshuisvestingprogramma, scholenbouw, modernisering van de haven en uitbreiding van de luchthaven. De commissie raamt de totale financieringsbehoefte op bijna Naf 300 mln en adviseert dat ruim Naf 220 mln voor rekening van Nederland moet komen, exclusief de nog vast te stellen financieringsbehoefte voor de haven.

Op 30 november 1995 brengt de commissie advies uit aan de Interministeriële Taakgroep van de Nederlandse regering en op 8 december vindt besluitvorming in de Rijksministerraad plaats waarbij het advies nagenoeg volledig wordt overgenomen. Over de vraag wie dat moet betalen, wordt gekibbeld. Bij het ministerie van Financiën in Nederland bestaat de indruk dat de commissie heeft overvraagd. Tijdens de bespreking van het advies roept de minister van Financiën, Zalm, uit: *“Maar meneer Roozmond, de riolering is toch niet weggewaaid?”* In Den Haag is berekend dat ongeveer Hfl 60 mln als herstel van orkaanschade kan worden gekwalificeerd. Voor deze kosten worden aanvullende middelen beschikbaar gesteld. De overige financiering zal ten laste moeten komen van het budget voor de reguliere ontwikkelingssamenwerking met de Antillen. Vanwege de forse onderbesteding op deze begroting in voorgaande jaren lijkt dit niet onmogelijk. Voorhoeve geeft aan dat hij extra middelen zal vragen wanneer het wederopbouwprogramma niet binnen het kader van zijn begroting kan worden gefinancierd. Als dat later inderdaad het geval is, blijkt deze toezegging in de volgende kabinetsperiode geen betekenis te hebben. Dat laat onverlet dat einde 1995 Sint Maarten zich kan verheugen in een wel zeer royale



Nederlandse bijdrage. Op 16 februari 1996 wordt deze besluitvorming formeel door de minister afgehandeld in een brief van 12 pagina's aan het bestuurscollege van Sint Maarten. Voorhoeve besluit zijn brief met een handgeschreven "*Ik wens u, tenslotte, graag veel succes met de uitvoering van deze wederopbouwactiviteiten!*" **[xxxvii]**

In totaal wordt door Nederland voor ruim Naf 200 mln aan middelen toegezegd. **[xxxviii]** Sint Maarten had meer bereikt dat het had verwacht. "*The ball is on our court now*" is de reactie van de gezaghebber toen het nieuws op Sint Maarten bekend werd gemaakt. De voorbereiding van de wederopbouw projecten en de verlening van opdrachten tot uitvoering ervan - voorheen de verantwoordelijkheid van landsdiensten - worden als aangelegenheden van het eilandgebied geformaliseerd. Het projectbureau Wederopbouw wordt versterkt en gaat met veel élan aan de slag. Door de ambtelijke diensten van Sint Maarten wordt het projectbureau als een Fremdkörper beschouwd. Niet zonder reden. Het wordt in meerderheid bemand door ingevlogen deskundigen, uit Nederland dan wel uit Curaçao. De beloning van deze deskundigen ligt veel hoger dan de normale ambtelijke salarissen. Bovendien, vanwege het momentum van de wederopbouw komen allerlei zaken die jarenlang in de bestuurlijke besluitvorming niet vooruit te branden waren geweest, in een heftige stroomversnelling. De ambtelijke diensten die met de trage bestuurlijke besluitvorming hadden leren leven, merken plotseling dat het ook anders kan. De financiële mogelijkheden zijn ongekend. Door Nederland wordt een wederopbouwcoördinator aangesteld, Han Lammers, oud commissaris van de Koningin in Flevoland, die ter plekke en in rechtstreeks contact met het bestuurscollege en het projectbureau Wederopbouw Sint Maarten, de financieringsbeslissingen van de afzonderlijke onderdelen van het wederopbouwprogramma voorbereidt. Formeel zijn de beslissingen voorbehouden aan de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. In verreweg de meeste gevallen volgt de ministeriële beslissing het advies van de wederopbouwcoördinator. Deze laatste waakt ervoor dat de Haagse bureaucratie binnen redelijke perken blijft. Hij komt zodoende nogal eens in botsing met de ambtelijke leiding van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en een enkele keer ook met de minister.

De ambitie van het eilandgebied Sint Maarten om de wederopbouw in eigen hand te nemen en de erkenning daarvan door Nederland blijkt in de eerstvolgende

jaren geen misrekening te zijn geweest. In het eerste jaar van de wederopbouw, in 1996, neemt het aandeel van Sint Maarten in de projectuitgaven (overheidsprojecten) ten laste van de rijksbegroting dramatisch toe. Was dat in 1994 en 1995 slechts Hfl 2,5 mln (4,0%), resp. Hfl 4,0 mln (3,3%), in 1996 wordt Hfl 40,8 mln uitgegeven (ruim 30%). Ook 1997 en 1998 blijft het aandeel van Sint Maarten veel hoger dan in de jaren voorafgaande aan de orkaan, Hfl 35,0 mln (23,0%) resp. Hfl 25,2 mln (18,9%).**[xxxix]** Scholen worden hersteld en nieuwe scholen worden gebouwd. Voor het eerst in de geschiedenis van Sint Maarten worden voorzieningen voor volkshuisvesting getroffen, zij het op beperkte schaal. De shanty-towns worden geruimd. Een aanvang wordt gemaakt met de upgrading en uitbreiding van de luchthaven. De jarenlang slepende en steeds weer wisselende plannen voor de uitbreiding van de zeehaven komen eindelijk in de fase van uitvoering. De voorzieningen voor verwerking van vuil en van afval- en hemelwater worden minder voortvarend aangepakt. Dit geldt ook voor de ondergrondse bekabeling. In grote lijnen blijkt Sint Maarten evenwel in staat een fors deel van de achterstand in openbare voorzieningen in een paar jaar in te lopen. Deze prestatie doet de gezaghebber van Bonaire, Frits Goedgedrag, verzuchten dat orkaan Luis voor Sint Maarten een blessing in disguise was geweest. Schertsend voegt hij daaraan toe dat Bonaire zo'n blessing ook heel goed zou kunnen gebruiken.

#### *De samenwerking barst uit zijn voegen*

Ten tijde van het bewind van Voorhoeve barst de samenwerking uit zijn voegen. De ontwikkelingssamenwerking van De Koning en de vitale samenwerking van Hirsch Ballin lopen door elkaar. Over het eerste bestaan formele afspraken die evenwel nooit zijn bijgesteld, ook niet toen Hirsch Ballin nieuwe prioriteiten pousseerde en erin slaagde een toenemend deel van de middelen daarop in te zetten. De personele bijstand neemt met sprongen toe. Een regeling voor personele samenwerking moest volgens het Protocol van 1987 binnen 12 maanden worden overeengekomen. Die regeling is er niet gekomen. De kwalificatie van een buitenstaander "*bij jullie loopt de yoghurt door de soep*", slaat de spijker op de kop. De portefeuille wordt verder gecompliceerd door de wederopbouw van Sint Maarten waarvoor een afzonderlijk bestuurlijk regime is opgetuigd. In de tweede helft van zijn ambtsperiode wilt Voorhoeve orde in de portefeuille aanbrengen en heeft daartoe adviescommissies benoemd (Wawoe **[xl]** en Biesheuvel **[xli]**). Bij zijn vertrek liggen er weliswaar adviezen gereed maar de portefeuille zélf is nog lang niet op orde, integendeel, tijdens zijn bewind zijn

zoveel verplichtingen aangegaan dat Voorhoeve in 1998 de Kabinets(in-)formateur(s) meldt dat de begroting voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken zowel in 1998 als 1999 zal ontsporen wanneer geen maatregelen worden getroffen. **[xlii]** In het najaar van 1998 is het inderdaad zover, er moet een verplichtingen pauze worden ingesteld.

### *Exit KabNA*

Als laatste minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken heeft Voorhoeve het zwaar te verduren gehad. Zijn apparaat, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is niet opgewassen tegen de hand over hand toenemende spanningen. Het managementteam is niet eensgezind, verre van dat. De hoofddirecteur, gerekruteerd door Hirsch Ballin, loopt graag voorop, soms vóór de minister uit of zelfs voor zijn voeten. Hij aarzelt niet de gangbare verkeersregels creatief uit te leggen en weet verschil van mening met zijn minister niet altijd binnenskamers te houden. **[xliii]** Zijn collega-directeuren in het management team zijn formeler en meer procedureel gericht. De verhoudingen binnen het team zijn niet productief. Van discretie en zorg voor een eenheidsfront is geen sprake. De KabNA-organisatie is dientengevolge stuurloos en haakt gretig in op de verdeelde linies binnen het management team. Geruzie, roddel en achterklap zijn het resultaat. Dit blijft voor de buitenwereld niet verborgen, niet in Nederland en niet overzee.

KabNA's managementproblemen worden breed uitgemeten o.a. in de Antillen maar ook in de Tweede Kamer. KabNA raakt aangeschoten nadat een organisatie adviesbureau in 1995 een uiterst kritisch evaluatie rapport heeft uitgebracht. In 1992/1993 heeft KabNA op initiatief van Hirsch Ballin een ingrijpende reorganisatie ondergaan. Na verloop van enige jaren wordt er geëvalueerd, door Kernconsult. De centrale vraag daarbij is of met de doorgevoerde veranderingen in de organisatie daadwerkelijk de doelstellingen van de reorganisatie zijn bereikt. Deze rapportage, *'Eindrapport'* geheten, is vertrouwelijk. **[xliv]** Een *'Samenvattend rapport'* wordt bijna een jaar later (oktober 1996) door Voorhoeve naar de Vaste Kamer commissie voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken door KabNA gezonden. Het vermoeden bestaat dat het *'Eindrapport'* naar leden van de Tweede Kamer is gelekt. Achteraf gezien kon na het bekend worden van het *'Eindrapport'* de neerwaartse spiraal waarin KabNA als organisatie terecht was gekomen, niet meer worden omgebogen. De uiteindelijke ondergang van KabNA was niet meer te keren.

De managementproblemen laten de KabNA kantoren overzee, de Vertegenwoordigingen van Nederland, niet onberoerd. Ook de Vertegenwoordiging raakt aangeschoten. Op papier is bij de reorganisatie van 1992/1993 de Vertegenwoordiging nadrukkelijk als voorpost van KabNA in de Antillen en Aruba aangewezen, de Vertegenwoordiging moet op hoog niveau worden geconsolideerd. Voor de counterparts dient duidelijk vast te staan dat de Vertegenwoordiging het primaire aanspreekpunt is voor de coördinatie van het verkeer met Nederland. Dit pakt anders uit. Gemiddeld eens per maand - soms vaker - is de hoofddirecteur van KabNA in de Antillen en/of in Aruba. Aangezien de Vertegenwoordiging over geen mandaat beschikt (*zie hoofdstuk 6*) en voor elke beslissing naar Den Haag moet verwijzen, is overleg met de Vertegenwoordiging maar van beperkte betekenis. Wanneer bovendien de hoofddirecteur één maal per maand zèlf bij de hand is, ligt voor de hand dat Antilliaanse en Arubaanse instanties weinig fiducia hebben in een Vertegenwoordiging die op papier als primair aanspreekpunt van KabNA is aangewezen. Bezwaren tegen dit reisgedrag worden welwillend door de hoofddirecteur aangehoord en erkend. Daarna wordt overgegaan tot de orde van de dag, dat wil zeggen dat er niets verandert. De hoofddirecteur legt tegenover derden de hoge frequentie van zijn transatlantisch vliegverkeer uit als pure noodzaak. Bij gebrek aan voldoende kwaliteit in zijn organisatie, zowel in Den Haag als overzee, moet hij noodgedwongen als vliegende keeper opereren. Pas in een later stadium heeft Voorhoeve dit reisgedrag beperkt.

Later in zijn ambtsperiode merkt Voorhoeve dat hij naast zijn Defensieportefeuille onvoldoende tijd heeft voor Antilliaanse en Arubaanse zaken. Mede door KabNA's managementperikelen raakt Voorhoeve bekneld tussen zijn problemen als minister van Defensie in het voormalig Joegoslavië en KabNA. Hij zoekt assistentie in de persoon van Hoekman, voormalig directeur-generaal ontwikkelingssamenwerking bij Buitenlandse Zaken en op dat moment ambassadeur in ruste. Aanvankelijk is onduidelijk welke bestuurlijke figuur Voorhoeve voor ogen staat. Minister-president Kok maakt duidelijk dat het om een ambtelijke functionaris gaat. Kok heeft geen zin om tijdens de lopende kabinetsperiode veranderingen in de samenstelling en differentiatie van de regeringsploeg aan te brengen. Aan de formatie wordt dus gewoon een buitengewoon ambtenaar toegevoegd die als gevolmachtigde van de minister wordt benoemd. Deze kan namens de minister met de Antillen en Aruba overleg plegen. Hoekman, laatstelijk HM Buitengewoon en Gevolmachtigd Ambassadeur

te Londen, mag het meemaken dat hem, tijdens een bespreking met het bestuurscollege van Sint Maarten, wordt gevraagd of hij de Engelse taal voldoende machtig is om daarin overleg te kunnen voeren. In de Antillen wordt de benoeming van Hoekman als een breuk met het decorum beschouwd. Ten tijde van kabinetsformaties in Nederland wordt door de Antillen steevast aangedrongen op de benoeming van een minister voor deze portefeuille, een staatssecretaris wordt te licht bevonden. Nu worden de Antilliaanse bestuurders voor bepaalde aangelegenheden nota bene verwezen naar een ambtenaar. Eerder had Voorhoeve uit de gelederen van Defensie al een persoonlijk beleidssecretaris aangetrokken die o.a. als liaison met het management team van KabNA fungeert. Het wordt dringen rond de minister, in plaats van wijzigingen wordt de top van het kleine departement verder uitgebreid. Maar ondanks de aangerukte versterkingstroepen slaagt KabNA er niet in het tij te keren.

Voorhoeve wil het gewicht van zijn portefeuille Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken met zijn collega's delen. Daartoe moeten zij beter bekend worden met de overzeese rijksdelen. Hij denkt daarmee het politieke draagvlak te versterken. Zijn advies aan collega-ministers is "*ga zelf maar kijken*" en deze doen dat met genoegen. Net als zijn voorgangers is Voorhoeve 'belast met de coördinatie van aangelegenheden de Nederlandse Antillen en Aruba betreffende en met de zorg voor de aan de Nederlandse Antillen en Aruba te verlenen bijstand'.**[xlv]** Eerder is deze coördinerende taak van de minister door zijn Kabinet tegenover andere departementen opgevat als hands off. Zoveel mogelijk houdt KabNA de Antilliaanse en Arubaanse zaken in eigen handen. Andere departementen worden er wel bij betrokken maar dat gebeurt onder de regie van KabNA. Het consigne van Voorhoeve aan zijn collega's om zich 'overzee' te begeven, luidt het einde van KabNA's upperhand in. Grote departementen laten zich niet zomaar door het mini-departement dat KabNA nu eenmaal is, coördineren. Bovendien, ook in Haagse kringen is wel bekend dat er aan KabNA's management nogal wat mankeert.

Voorhoeve bereikt met zijn open house dat zoveel hoofden zoveel zinnen zich met de agenda van het Koninkrijk gaan bemoeien. Bolkestein, fractieleider van één van de regeringspartijen in de Tweede Kamer, is de meest geprononceerde spraakmaker. Begrippen als roversnest en uitdrukkingen dat het daar niet pluis is waren eerder ongehoord in de Koninkrijksarena en roepen vanzelfsprekend sterke irritaties op in de Caribische landen. Bij de Nederlandse nieuwkomers in

de postkoloniale arena, niet gehinderd door een overmaat aan kennis van zaken en in de vaste overtuiging het zelf beter te kunnen, ontstaat een hands on sentiment. Toen eenmaal de teerling was geworpen en op regeeringsniveau was besloten KabNA in het ministerie van Binnenlandse Zaken te integreren, wordt de Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen (die in dienst van KabNA is) tijdens overleg op Curaçao van de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken - letterlijk - buiten de deur gehouden. KabNA komt van lieverlee nog meer op de tocht te staan doordat in de Antillen diverse instanties het open house gebruiken om allerlei kritiek, terecht en onterecht, over KabNA uit te storten. De stoet Nederlandse ministers die met hun ambtelijke delegaties de Antillen bezoeken krijgen een keur van slecht nieuws gesprekken over KabNA's handel en wandel te verwerken. KabNA wordt synoniem voor bureaucratie, langdurige procedures, wisselvalligheid, willekeur, eindeloze voorwaarden. Op de Bovenwinden wordt hiervoor het begrip Kabna-rising uitgevonden. De Antilliaanse diensten die het meest met KabNA te maken hebben, voelen zich gestimuleerd en sterk genoeg om de Staten van de Nederlandse Antillen een zwartboek te laten opstellen. KabNA raakt in voortdurende opspraak en Voorhoeve laat zijn ambtenaren weten conflicten uit de weg te gaan, desnoods door bakzeil te halen. Tegelijkertijd verdedigt hij in het Nederlandse parlement zijn ambtenaren met vuur door een indrukwekkende opsomming te geven van al hetgeen de minister "en vooral de onvolprezen KabNA-medewerkers" hebben weten te bewerkstelligen.**[xlvi]** Desalniettemin is ook Voorhoeve van mening dat KabNA's dagen geteld zijn: *"Er is een sterkere inbedding in het rijksbestuur nodig"*.**[xlvii]** Tijdens zijn bewindvoering wordt dit voorbereid. Voorhoeve is ervan overtuigd dat met de opheffing van KabNA een meer solide departementale structurering van deze portefeuille binnen handbereik komt. De behartiging van de relaties binnen het Koninkrijk wordt in 1998 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergebracht.**[xlviii]** Dat KabNA hieraan van harte heeft meegewerkt, kan worden uitgesloten, niettegenstaande uitlatingen van de leiding nadat eenmaal met de integratie een aanvang is gemaakt.

KabNA heeft zich laten kennen als een club met een hoge mate van betrokkenheid bij de *'warme delen van het Koninkrijk'*.**[xlix]** Voor elk probleem wordt een project bedacht en door Nederland gefinancierd, vaak vergezeld van gedetailleerde financieringsvoorwaarden en - waar van toepassing - door deskundigen uit Nederland ondersteund. Intensief overleg op alle niveaus is aan

de orde van de dag, iedereen is altijd bereikbaar, óók de minister mag 's nachts worden gebeld, óók voor zaken van minder belang. Op de werkvloer worden functionele relaties persoonlijk getint en zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau voelt Nederland zich medeverantwoordelijk voor de gang van zaken in de Nederlandse Antillen en Aruba. Een lappendeken van projecten, eminente bedoelingen en een vergaande bemoeizucht is het gevolg. Nieuw beleid wordt op oud beleid gestapeld zonder dat wordt gesaneerd. Er wordt continu overgewerkt om de steeds verder uitdijende betrokkenheid te kunnen managen. De bedrijfsvoering heeft een sterk persoonlijk stempel, niet alleen bepaald door de persona van de minister die op dat moment aan het bewind is maar ook van de ambtelijke leiding. Op de werkvloer overheerst een sentiment dat in de West, zij het op kleine schaal, toch iets groots wordt verricht. **[1]** In het Haagse circuit verwerft KabNA de reputatie in dienst van de Antillen te zijn.

KabNA wordt in 1998 ingelijfd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarmee komt een einde aan het postkoloniale familiebedrijf dat KabNA in de jaren '80 en '90 in toenemende mate is geworden, met alle plussen en minnen van dien: betrokken en bevoogdend, saamhorig en willekeurig, beladen met sentimenten van geloof, hoop en liefde. **[1i]** 't Was een boeiend maar - letterlijk - slopend bedrijf. Bijna twee jaar na de integratie merkt een vooraanstaand Antilliaan op: *"het stomste wat we hebben gedaan is KabNA weg te branden"*.

### *Nieuwe bezems vegen...*

Ten tijde van de integratie van KabNA in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt allerwegen de Nederlandse Antillen als een probleemgebied gezien. Het Nederlandse beleid dat in het verleden ten aanzien van de Nederlandse Antillen is gevoerd wordt kritisch onder de loep genomen. De in het verleden zo welwillende aandacht van politiek en bestuur in Nederland voor de Nederlandse Antillen is passé. De Antillen zijn een zorgelijk aandachtsgebied geworden. Op de vraag hoe het zover heeft kunnen komen wordt - niet altijd stilzwijgend - ook wel eens aan KabNA gerefereerd. De ambtelijke organisatie wordt radicaal vernieuwd. Het merendeel van de KabNA formatie vertrekt uit Antilliaanse dienst. Door middel van vervroegde pensioenning, vertrekpremies, overplaatsingen en exit-promoties wordt een radicale outplacement doorgedrukt. In minder dan geen tijd is een vrijwel totaal vernieuwde club aangetreden die wordt doordrenkt van het principe dat de

Nederlandse bewindvoering, de minister, de staatssecretaris en het parlement, moeten worden gediend en bediend, ongeacht wat de Antillen en Aruba van deze bewindvoering vinden. Aan de projectgewijze financiering en de daaraan verbonden bemoeizucht moet een einde komen. Het beheer van de financiële samenwerking moet worden uitbesteed. De steunverlening moet worden gemeten naar regionale normen. Nederlandse standaarden voor onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid lopen uit de pas met wat in de regio gangbaar is. De Antillen leven daarmee bovendien ver boven hun stand. Het financieel bankroet van de Antillen in de tweede helft van de jaren '90 is hiervan een bewijs. Dat met het vertrek van het KabNA establishment dossier geheugen verloren gaat, wordt niet betreurd, integendeel, dat geheugen staat de vernieuwing alleen maar in de weg. De enkele oud-KabNA medewerkers die de integratie hebben overleefd, leren spitsroeden lopen.

Nederland streeft voortaan naar een reguliere bestuurlijke verhouding. De Antillen moeten zich ontwikkelen tot zelfredzame bestuurlijke eenheden. Voor afzonderlijke relaties met de eilandgebieden is in deze visie geen plaats. Aan Nederlandse kant worden de betrokkenen doordrongen van een nieuwe tijd die is aangebroken, er zou een reveil van de relaties binnen het Koninkrijk ophanden zijn, alles wordt geheel anders, veel beter. Door Nederland wordt de vernieuwing van het samenwerkingsbeleid zwaar aangezet. Dat kan ook niet anders. Met de reputatie van het zwaar bekritiseerde KabNA moet voorgoed worden afgerekend. Dat gebeurt niet zachtzinnig. De integratie in het monumentale ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mag niet ongemerkt passeren. Het huisblad van het ministerie verschijnt in december 2000 met een (omslag-)artikel dat als kop heeft: *“Integratie KabNA: Operatie geslaagd, patiënt overleden?”* [lii] Bovendien – en niet in de laatste plaats – een staatssecretaris moet laten zien wat hij, als eerste fulltime bewindsman, waard is. Helaas, er blijken geen middelen te zijn voor nieuw beleid zoals dat in zijn nota Toekomst in Samenwerking is neergelegd. Als gevolg van beslissingen in het verleden treft de staatssecretaris een lege kas aan. Voorhoeve had daar bij de kabinetsformatie al voor gewaarschuwd. Een deel van de verplichtingen ligt schriftelijk vast en voorzien van exacte bedragen en termijnen. Andere zijn vager geformuleerd, bijvoorbeeld in de vorm van toezeggingen, afspraken, intenties. Maar ook het merendeel van de vaag geformuleerde verplichtingen zou voor de rechter afgedwongen kunnen worden. Kortom, de staatssecretaris zou gedurende een reeks van jaren achterover kunnen leunen, in afwachting van vrije ruimte. Er moet een list



worden bedacht om geld vrij te maken. De oplossing wordt gevonden in een sanering van de bestaande projecten portefeuille.

In de loop van 1999 wordt door het ministerie herhaaldelijk geprobeerd te komen tot overleg met de Antilliaanse regering over prioriteiten binnen de samenwerkingsportefeuille. Daarmee wordt beoogd de uitvoering van projecten die reeds zijn goedgekeurd, te heroverwegen. Onder de naam prioriteitenoverleg komt een procedure op gang die door Nederlands-Antilliaanse instanties voortdurend wordt gedwarsboemd. Vragen als: *“wat geniet bij nader inzien prioriteit”, “wat niet”, “kunnen projecten worden gefaseerd”, “uitgesteld”, “worden geschrapt”* zijn vragen die niet in goede aarde vallen op de Antillen. Vaak na ellenlange procedures zijn deze middelen beschikbaar gekomen. Met een houding van ja heb je, nee kun je krijgen worden deze vragen aanvankelijk uit de weg gegaan en komt het door Nederland gewenste prioriteitenoverleg niet van de grond. Keer op keer worden gemaakte afspraken door de Antillen geannuleerd, wordt het voorbereidende werk niet gedaan ofwel wordt gemeld dat Nederland dan maar meer geld moet ophoesten om aan zijn verplichtingen te voldoen.

De Antilliaanse regering voelt zich bovendien niet geroepen de regie te voeren om de financieringen die Nederland in direct overleg met de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten is overeengekomen, tegen het licht te houden vanwege Nederlandse begrotingsperikelen. Nederland wordt doorverwezen naar overleg met de partners waarmee deze afspraken zijn gemaakt, i.c. Sint Maarten en Curaçao. Het ministerie wil daar niet aan en stelt zich op het standpunt dat de financiële relatie van de Antillen met Nederland door de landsregering behartigd wordt, ongeacht de praktische pluriformiteit die in het verleden is gegroeid. De eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten worden niet langer als afzonderlijke partners erkend. Nederland eist een adequate regie van de landsregering. In het hierover met Nederland te voeren overleg zal de landsregering afweging moeten maken van alle prioriteiten, óók die van de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten.

De landsregering gaat om. Waarom? Omdat het forse Nederlandse steun nodig heeft om de financieel-economische crisis van die dagen het hoofd te kunnen bieden. In de rapportage aan de Tweede Kamer over het akkoord tussen Nederland en de Nederlandse Antillen dat op 9 december 1999 wordt gesloten luidt de laatste zinsnede: *“Beide regeringen hechten aan centrale coördinatie door het land de Nederlandse Antillen met betrekking tot de inzet van de*

*samenwerkingsmiddelen, waarbij het land zorg zal dragen voor afstemming met de eilandgebieden*".**[liii]** Welhaast potsierlijke incidenten doen zich voor. Bijvoorbeeld, met betrekking tot de stadsvernieuwing op Curaçao - in het verleden royaal door Nederland gefinancierd en door de UNESCO erkend - wordt in het eerder goedgekeurde programma fors gekort.**[liv]** Enige maanden later wordt de restauratie van het monumentaal doch vervallen stadshuis Casa Blanca op titel van nieuw beleid en als impuls voor stadsvernieuwing op Curaçao door Nederland van financiering voorzien met gebruikmaking van een deel van de middelen die door de eerdere korting op het bestaande programma stadsvernieuwing zijn vrijgekomen.**[lv]** Ook de Stichting Monumentenzorg wordt de wacht aangezegd (in 1999) nadat het jarenlang een subsidie - eerst Naf 1 mln en met ingang van 1989 Naf 2 mln - ten laste van de rijksbegroting heeft ontvangen waarmee een bescheiden restauratie programma kon worden uitgevoerd. De Stichting gaat in beroep tegen de departementale beschikking en voert een bekwame lobby, met name in verwante kringen in Nederland. Na heftige slagregens storten monumenten in. In de Tweede Kamer worden vragen gesteld. In rap tempo wordt een Stedelijk Ontwikkelingsplan (SOP) opgesteld. Vooruitlopend op de vaststelling van het SOP wordt voor monumentenzorg een plaats in het Nederlandse beleid ingeruimd op titel van duurzame economische ontwikkeling. Mede onder invloed van een dreigende forse onderbesteding wordt de Stichting in 2001 een budget van Naf 10 mln toegekend om een viertal monumenten te restaureren. Het kan verkeren.

Nederland hecht er voortaan aan dat de centrale coördinatie van de relatie met de Nederlandse Antillen bij de landsregering ligt. Dit wordt andermaal duidelijk nadat orkaan Lenny in november 1999 in het bijzonder op Sint Maarten en Saba schade aanricht. Het toeval wil dat gedurende het passeren van deze orkaan de staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de Antillen aanwezig is ter gelegenheid van een bezoek van Koningin Beatrix en prins Claus. Met de minister-president van de Nederlandse Antillen worden terstond en ter plaatse - op Sint Maarten - afspraken gemaakt. Naast Hfl 10 mln die voor noodhulp wordt toegezegd, zal er geen afzonderlijk budget voor herstel van orkaanschade voor Sint Maarten worden gealloceerd. Enige weken later wordt tijdens besprekingen in Nederland een budget van Hfl 50 mln toegezegd voor herstel van orkaanschade op zowel de boven- als de benedenwindse eilanden van de Nederlandse Antillen. Voor de besteding van deze middelen zal de Nederlands-Antilliaanse regering een voorstel aan Nederland doen.**[lvi]** De bespreking van dit

voorstel vindt in Nederland plaats tussen de staatssecretaris en de regering van de Nederlandse Antillen. De gezaghebber van Sint Maarten die met de Antilliaanse delegatie is meegereisd, moet buiten de vergaderzaal het einde van het beraad afwachten. Dat was hij niet gewend. Ook voor de uitvoering van de nota Migratie Antilliaanse Jongeren wordt de verantwoordelijkheid bij de landsregering gelegd. Nederland wil alleen maar afspraken maken op het niveau van de landsregering. Het probleem Migratie Antilliaanse Jongeren is echter heel nadrukkelijk gelokaliseerd op Curaçao. De minister-president van de Antillen wordt voorgehouden dat op grond van zijn woord Nederland zich verzekerd acht van de uitvoering van deze afspraken, ongeacht de uitvoeringsstructuur die binnen de Antillen daartoe moet worden opgetuigd. Het liefst zou het nieuwe Nederlandse bewind het beheer van de financiële relatie met de Nederlandse Antillen aan derden willen uitbesteden. Die bijstelling kan in 2000 nog niet worden doorgevoerd. Wél wordt voor het formaat van de extra benodigde steun het Internationaal Monetair Fonds als voorzegger aangetrokken: wat het IMF zegt is goed en zal Nederland doen. De uitbesteding van de reguliere samenwerking, zoals die met Aruba wordt overeengekomen, moet wachten op ordening van de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen en op de sanering van de projecten portefeuille. Bovendien is niet zomaar een geschikte instantie als beheerder voorhanden. Als stand-by manager van de samenwerking met Nederland wordt de landsregering overeind getrokken.

Toch vallen alras gaten in dit landscenario. De staatssecretaris overlegt in juli 2000 wel degelijk met de bestuurscolleges van Curaçao en Bonaire. Tijdens dat overleg doet Curaçao, zoals vroeger ook steevast het geval was, zijn beklag over de traagheid van de landsregering en de ambtelijke procedures van de landsdiensten. Ook ontvangt het Haagse ministerie in de zomer van 2000 een delegatie van Bonaire die financieringsvoorstellen komt bespreken. Een aantal voorstellen wordt afgewezen. **[lvii]** Later in het jaar bezoekt de staatssecretaris de Bovenwinden en voert overleg met de bestuurscolleges aldaar. Ook in 2001 wordt door de staatssecretaris overleg gevoerd met de bestuurscollege van Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius over ontwikkelingssamenwerking. De formele afhandeling van de samenwerking blijft evenwel een landsaangelegenheid. De kwestie van een status aparte van Sint Maarten komt steeds hoger op de politieke agenda te staan. Melkert, fractieleider van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer, verklaart dat een volgende Nederlandse regering directe afspraken moet maken met elk van de eilanden apart, zonder tussenkomst van de Antilliaanse

regering. Zo kan beter recht worden gedaan aan de specifieke omstandigheden en behoeften van elk van de eilanden. **[lviii]** Een zegsman voor Saba laat weten dat Saba opteert voor een kroonkolonie status. Kortom, het streven van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zich nog slechts met het land de Nederlandse Antillen te willen verstaan, wordt door deze ontwikkelingen ingehaald. Het is nog niet van de eilanden af, nog lang niet.

## Bijlage

Wederopbouwprogramma Sint Maarten (x Naf mln) (1996).

Wederopbouwprogramma Sint Maarten (x Naf mln) (1996).

	Totaal budget	Nederland
volkshuisvesting	52,4	43,9
ondervijs	46,7	41,7
overbruggingskrediet	10,3	10,3
bedrijfsleven marketing toerisme	6,6	2,3
afval- en hemelwater	62,5	62,5
vuilverwerking	16,6	10,6
medische zorg	4,9	2,7
luchthaven	84,9	36,1
haven	1,6	1,6 (+ pm)
	(286,5)	(211,7)

## NOTEN

- i.** Zie ook: Wouter Gortzak, Strompelend naar de 50-ste verjaardag van het Statuut: 'Naar geografische samenhang en bevolkingssamenstelling zijn de Antillen zonder het Nederlandse kolonialisme ondenkbaar'. Voordracht ter gelegenheid van een symposium te Curaçao, 15 en 16 juni 2001.
- ii.** Rekenkamer. Speciaal Verslag nr. 4/99 over de financiële hulp aan arme landen en gebieden overzee in het kader van het zesde en zevende EOF vergezeld van de antwoorden van de Commissie. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 29 september 1999.
- iii.** Eilandenregeling Nederlandse Antillen, art. 3.
- iv.** Make it work. Model voor een geherstructureerd Nederlands-Antilliaans staatsverband, pag. 7/8. Landelijke Commissie Herstructurering. Nederlandse Antillen, juli 1995.
- v.** Make it work, pag. 15.
- vi.** Make it work, pag. 9.
- vii.** A.B. van Rijn, De nieuwe structuur van het Koninkrijk door een Caribisch venster bezien, pag. 96. In: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993. W.E.J. Tjeenk Willink. Zwolle 1993.
- viii.** Bij de uittreding van Aruba wordt tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba overeengekomen om de tekorten op de begrotingen van deze eilanden gezamenlijk te financieren. Het zogeheten Solidariteitsfonds wordt daartoe ingesteld. Het hoofdbestanddeel van dit fonds komt voor rekening van de Antillen, dus van Curaçao, althans zo wordt dat op Curaçao gevoeld. Ook de kosten van de

landsdiensten ten behoeve van deze eilandgebieden komen hoofdzakelijk voor rekening van het belastinggebied van Curaçao. Het zal nog lange tijd duren voordat deze overeenkomst een formele wettelijke grondslag krijgt. Een commissie (Havermans) brengt in augustus 2000 een conceptadvies over uit: 'Naar een nieuwe financiële verhouding'.

**ix.** De verhouding tussen inwonertal en kiesgerechtigden aan de ene kant en het aantal zetels per eilandgebied aan de andere is als volgt: Curaçao is met 14 zetels vertegenwoordigd (inw. 151.448; kiesger. 99.956), Bonaire met 3 (inwoners 14.218; kiesgerechtigden 9.384) evenals Sint Maarten (inw. 38.567; kiesger. 25.454) en Saba (inw. 1.200; kiesger. 792) en Sint Eustatius (inw. 1.900; kiesger. 1.245) elk met één zetel. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal benodigde kiezers voor één zetel voor Sint Maarten het grootst is, i.c. 8.5 (x 1.000), tegenover bijvoorbeeld voor Saba maar 0.8 (x 1.000). Ook Curaçao moet veel kiezers per zetel mobiliseren, i.c. 7.1 (x 1.000) tegenover Bonaire slechts 3.1 (x 1.000). Sint Eustatius heeft met 1.3 (x 1.000) kiezers al voldoende om over één zetel in de Staten te kunnen beschikken. Gegevens verkregen van Adriaan van der Hoeven.

**x.** Volgens de voorlopige uitkomsten van Census 2000 is het inwonertal van Curaçao afgenomen tot ca. 130.000. Het aantal Curaçaose zetels in de Staten is niet gewijzigd. In zekere zin heeft de Curaçaose kiezer daarmee aan kiesvermogen gewonnen.

**xi.** Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan zee. De lange vlucht van liefde in het Caribisch-Nederlands bestuur, pag. 37. Walburg Pers, 1999.

**xii.** Jan Verveer, '(...) gedurende hun verblijf op het eiland Curaçao en onderhoorige eilanden'. Rapport over Curaçao, Bonaire en Aruba. Curaçao, d.d. 19 augustus 1825. Uit: Breekbare banden. Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de vrede van Munster 1648-1998, pag. 199. Stichting Libri Antilliani, 1998. Ook: K.H. Koentze, Het eiland Curaçao en onderhoorigheden (april 1900). Koentze, kapitein der Mariniers, was in 1858 in West-Indië geplaatst. Uit: Breekbare banden, pag. 245.

**xiii.** Schets van een Gemenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden, pag. 5. Tweede Kamer, 1989-1990, 21300 IV, nr. 9.

**xiv.** Zie ook brief van staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer: 'De minister van BZK heeft tijdens zijn bezoek in juli het standpunt van de regering toegelicht, dat Nederland geen status aparte van één of meerdere eilanden van de Antillen wenst, maar het verband van het land Nederlandse Antillen wenst te behouden'. Kenmerk

KR99/UO88571, d.d. 8 oktober 1999.

**xv.** Rijksbegroting 2000, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, pag. 10.

**xvi.** Regeringsverklaring minister-president mr. M.A. Pourier, pag. 11. Willemstad, 29 november 1999.

**xvii.** Deze bijeenkomst staat bekend als het 'parlementair contactplan' en wordt beurtelings in één van de landen gehouden.

**xviii.** Make it work (1995), pag.14.

**xix.** Make it work (1995), pag. 14.

**xx.** Oostindie en Verton (1998), pag. 39.

**xxi.** Een verklaring voor het financieel-economisch uit de pas lopen van Aruba en de Nederlandse Antillen valt buiten het bestek van dit boek. Het heeft te maken met de bestuurskracht van de Nederlandse Antillen, met een tekort aan nationaal besef en nationale wil, met de kosten van infrastructuur op vijf eilanden, met de gevolgen van een ander koloniaal verleden waaronder racisme en slavernij. Dit zijn ieder voor zich spannende onderwerpen die - helaas - elders moeten worden uitgediept.

**xxii.** De nota 'Toekomst in Samenwerking' spreekt van 'versnippering', pag. 11.

**xxiii.** Edo Haan (1998), pag. 211.

**xxiv.** Toekomst in Samenwerking, pag. 11 25 Edo Haan (1998), pag. 211. 26 Protocol van Afspraken tussen de Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen betreffende de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen, art. 3.a. 's-Gravenhage, 2 oktober 1987.

**xxvii.** Amigoe: 'Akkoord over verdeling Nederlandse steun'. 13 september 2000.

**xxviii.** Procedureregels betreffende voorbereiding, indiening, beoordeling en goedkeuring van samenwerkingsvoorstellen en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten, art. B.3.'s-Gravenhage, 2 oktober 1987.

**xxix.** De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen in Nederland wordt wel 'een soort ambassadeur' genoemd. Hij wordt door de Antilliaanse regering benoemd en vertegenwoordigt deze. Formeel is de Gevolmachtigde Minister lid van de rijksministerraad en heeft daar dezelfde bevoegdheden als de Nederlandse ministers. Zie: mr. C. Borman (1998), Het Statuut van het Koninkrijk, pag. 91.

**xxx.** Make it work (1995), pag. 12.

**xxxii.** Bank van de Nederlandse Antillen, Jaarverslag 1999.

**xxxiii.** Onderzoekscommissie Besluitvorming Sint Maarten (ook wel aangeduid

met de naam van zijn voorzitter: de commissie Pourier), 1992.

**xxxiii.** Het Hoger Toezicht houdt in dit geval in dat besluiten van regelgeving en bestuur met belangrijke bestuurlijke en financiële implicaties, die door het eilandgebied Sint Maarten genomen zijn, aan de goedkeuring door de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering zijn onderworpen. In een latere fase van het Hoger Toezicht - vanaf 1994 - oordeelt de Gouverneur als vertegenwoordiger van de landsregering. Het Hoger Toezicht wordt in 1996 beëindigd. Zie: mr. A.B. van Rijn, De nieuwe structuur van het Koninkrijk door een Caribisch venster bezien. Een voorwaarde voor bestuurlijke vernieuwing? pag. 114. In: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993.

**xxxiv.** Kamerstukken II, 1989-1990, 21 300, IV, nr. 9.

**xxxv.** De auteur van dit boek was secretaris van de commissie Roozmond en later van de Wederopbouwcoördinator, Han Lammers.

**xxxvi.** Herstel orkaanschade en wederopbouw Sint Maarten. Financieringsvoorstel aan de Interministeriële Taakgroep Sint Maarten, pag. 4. 's-Gravenhage, 30 november 1995.

**xxxvii.** Brief van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken aan het bestuurscollege van het eilandgebied Sint Maarten, kenmerk 96205/SEO/JH, d.d. 16 februari 1996.

**xxxviii.** Zie bijlage bij dit hoofdstuk: Wederopbouwprogramma Sint Maarten.

**xxxix.** Totaaloverzicht overheidsprojecten-per Eilandgebied. Van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal CZK, Directie Koninkrijksrelaties, Afdeling projectbeheer. Ongedateerd.

**xl.** Ontwikkeling in Vertrouwen. Naar een Antilliaanse Ontwikkelingsfinancieringsmaatschappij. Eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten (Commissie Wawoe). Den Haag, 30 juli 1997.

**xli.** Op eigen benen. Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland (Commissie Biesheuvel). Den Haag, 30 juni 1977.

**xlii.** Brief Voorhoeve aan de Kabinets(in-)formateurs, d.d. 20 mei 1998, kenmerk 981269/EMS/PJW.

**xliii.** Verschil van mening tussen Voorhoeve en Van Weeren over voortzetting van technische bijstand aan de juridische faculteit van de Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA) wordt zichtbaar tijdens een bespreking van Voorhoeve met vertegenwoordigers van de UNA en het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen. Van Weeren voert afwijzend het woord terwijl Voorhoeve eerder te kennen had gegeven de bijstand

aan de UNA te willen continueren.

**xliv.** Kernconsult, Evaluatie Reorganisatie KabNA. Eindrapport. Bussum, 20 november 1995. En daarnaast: Kernconsult, Evaluatie Reorganisatie KabNA. Samenvattend rapport. Bussum, 20 november 1995.

**xlv.** Koninklijk Besluit van 12 december 1985, no. 27, art. 1 eerste lid.

**xlvi.** Handelingen der Staten-Generaal 1996-1997, Tweede Kamer Handelingen, pag. 16-1095: 'Wie hebben de jarenlang verwaarloosde financiële problematiek van de Antillen aan de orde gesteld, de commissie-Van Lennep ontworpen en een en ander tot een goed resultaat helpen brengen? Wie hebben bevorderd dat het IMF bij het saneringsproject is ingeschakeld? Wie hebben de Kustwacht ingesteld en de weg gevonden om de aanvankelijk diepe meningsverschillen daarover op te lossen? Wie hebben voor verlenging en voltooiing van het hoger toezicht op Sint Maarten gezorgd en een stappenplan voor bestuurlijke hervorming bewerkstelligd, inclusief een hier veel geprezen nieuwe gezaghebber? Wie hebben de Nederlandse aanpak van de orkaanhulp ontworpen, de commissie Roozmond in elkaar gezet en een wederopbouwcoördinator ingeschakeld om het herstel aan te jagen? Wie hebben een programma in elkaar gezet om de bedreigde Veiligheidsdienst van Aruba te professionaliseren? (...) Wie hebben de doorlichting en reorganisatie van KabNA gestart en voor het programma van versterking gezorgd? En wie heeft het beleid van intensivering en verbreding tot alle departementen ingezet, zodat inderdaad alle vakdepartementen nu actief betrokken worden bij de koninkrijksamenwerking?'

**xlvii.** Idem, pag. 16-1088.

**xlviii.** De reacties hierop zijn hoofdzakelijk positief. Zie o.a. de NRC Handelsblad: '(...) koninkrijksaangelegenheden-nieuwe-stijl passen ook mooi bij de algemene coördinerende rol van de minister-president. Hoofdzaak is dat de koninkrijksaangelegenheden een behoorlijk en vooral bestendig onderdak krijgen. Ook als het Nederland slechts nolens volens ernst is met aan de aanscherping van de koninkrijksband, valt dat moeilijk te rijmen met een voortdurende "status aparte" van KabNA'. NRC Handelsblad, hoofdartikel, 25 oktober 1996.

**xliv.** Essay van Prof. dr. G.P. (Peter) Hoefnagels, De warme delen van het Koninkrijk. 1991.

**I.** Daar wérd wat groots verricht ... Nederlandsch-Indië in de XX ste eeuw. Samengesteld en verzorgd onder leiding van mr. W.H. van Helsdingen, oud-voorzitter van den Volksraad, bijgestaan door mr. Dr. H. Hoogenberk. In het voorwoord wordt de titel van het boek als volgt verantwoord: 'In antwoord op het voorspellende woord van JanPietersz. Coen: 'Daer can in Indien wat groots



verricht worden', hebben wij ons boek genoemd 'Daar wérd wat groots verricht'. Moge het Nederlander en buitenlander het besef bijbrengen, dat deze titel den inhoud naar waarheid weergeeft en daarmee getuigen van Neerland's grootsche streven om vrede en welvaart in haar Rijk overzee te brengen'. Amsterdam. N.V. Uitgevers-Maatschappij 'Elsevier'-1941.

**li.** Zie Theo E. Korthals Altes, Koninkrijk aan zee, hoofdstuk 9, Een nieuw contract met Oranje, pag. 183 e.v.

**lii.** Binnenste Buiten, nummer 49. D.d. 6 december 2000.

**liii.** De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten- Generaal: Akkoord Nederlandse Antillen en Nederland. D.d. 9 december 1999.

**liv.** Het programma 'Stadsvernieuwing Curaçao' valt uiteen in een zestal programma's die in 1991 zijn goedgekeurd: verwervingen, infrastructuur, woningbouw en renovatie, overige nieuwbouw, restauratie en algemeen.

**lv.** Zie Amigoe, 'Gijs de Vries vertelt niet het hele verhaal'. D.d. 16 maart 2000.

**lvi.** Slotverklaring overleg Nederland-Nederlandse Antillen, 8 en 9 december 1999, pag. 1.

**lvii.** Algemeen Dagblad, 'Booi vangt bot in Nederland', 1 september 2000.

**lviii.** NRC Handelsblad, 'Melkert wil directe relatie met Antillen', 20 juni 2001.