

De werkvloer van het Koninkrijk

VII - Een doekje voor het bloeden



‘Het is moeilijk meneer ...’**[i]**

In de landen van het Koninkrijk zijn bepaalde waarden en normen van overeenkomstige gelding terwijl andere waarden, al naar gelang de omstandigheden, een andere en met name in de praktijk een zeer verschillende lading (kunnen) krijgen. We doelen hier op de uiteenlopende status van de waarden die fundamenteel zijn voor de democratische rechtsstaat aan de ene kant en de normen van de sociale zekerheid - in brede zin - aan de andere. De democratische rechtsstaat wordt door het Koninkrijk in alle drie landen in algemene termen overeenkomstig gedefinieerd én gewaarborgd, zij het met wisselend succes, terwijl voor de sociale zekerheid niet zo’n overeenkomstig concept bestaat en evenmin een waarborg geldt. Met name op Curaçao vertoont de sociale zekerheid in toenemende mate ernstige mankementen. Door het sterk toegenomen onderlinge personenverkeer worden de contrasten in sociale zekerheid tussen de landen van het Koninkrijk met eigen ogen waargenomen. Daarmee krijgen deze objectieve verschillen voor velen subjectieve betekenis.

Sociale zekerheid is betrekkelijk, het is tevens subjectief. Sociale zekerheid zoals de Europese Nederlander dat gewend is, is in de Nederlandse Antillen ver te zoeken. Het Koninkrijk heeft in sociaal opzicht geen ordenende functie in de Caribische landen. Meer dan een handreiking, een doekje voor het bloeden als het ware, heeft Nederland op dit punt deze landen niet te bieden. Waarom is dat zo? Moet dat zo blijven? Dat is de kwestie die in dit hoofdstuk aan de orde wordt gesteld. Voor Antilliaanse begrippen is het lang niet altijd duidelijk waarom Nederland wél royaal geld steekt in bijvoorbeeld uitbreiding en verbetering van het gevangeniswezen op de Antillen, de Antillen in feite tot de samenwerking daartoe verplicht, maar dat dit niet geldt voor de sociale zekerheid.

Weliswaar hebben tal van programma’s en projecten die met Nederlandse middelen worden gefinancierd betrekking op onderwijs, wijkverbetering, jeugd en jongeren, armoede bestrijding, maar een formele verplichting de sociale zekerheid in de Caribische landen te waarborgen kent het Koninkrijk niet. Dat is

niet zonder reden. Armoedebestrijding en sociale zekerheid zijn een eigen verantwoordelijkheid van de Antillen. Het daartoe strekkende beleid van de Antilliaanse en eilandelijke overheden wordt door Nederland daadwerkelijk met geld en deskundigheid ondersteund maar uiteindelijk is het Koninkrijk hiervoor niet verantwoordelijk. Het valt onder de autonomie van de Caribische landen die er kennelijk niet in slagen de sociale zekerheid te garanderen wat betreft goed onderwijs, redelijke huisvesting, aanvaardbaar minimumloon, leefbare bijstand. Tegelijkertijd heeft jarenlange ontwikkelingssamenwerking met Nederland de gaten in de sociale zekerheid niet kunnen dichten. Op tal van aspecten schieten de voorzieningen in de Antillen tekort. Daar staat tegenover dat in de Antillen en Aruba de sociale zekerheid veel sterker is dan die in veel omringende (ei-)landen in het Caribisch gebied en Latijns Amerika. Haïtianen, Dominicanen, Colombianen vertrekken van huis en zoeken elders werk tegen een lagere beloning dan de daar geldende minima. De Antillen, vooral Sint Maarten maar toch ook Curaçao en - meer nog - Aruba zijn daarbij sterke trekpleisters.**[ii]** Personen die ervaring hebben in de wereld van de internationale ontwikkelingssamenwerking in Latijns Amerika, Afrika en Azië vinden dat het nogal meevalt met de armoede in de Nederlandse Antillen. Ook valt het naar hun mening nogal mee met het verschil tussen rijk en arm in de Antilliaanse samenleving. Tijdens een rijtour op Curaçao (1999) kan een medewerker van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen een Nederlandse ambassadeur die jaren op posten in Afrika had gewerkt, niet overtuigen van ernstige maatschappelijke ontwrichting.**[iii]** De slechtste bario's en de rijkste villawijken ogen ieder voor zich niet buitensporig wanneer afgezet tegen Latijns-Amerikaanse achtergrond. Dit neemt niet weg dat in verhouding tot de sociale zekerheid in Nederland, de mensen aan de onderkant van de samenleving in de Nederlandse Antillen, met name op Curaçao en Sint Maarten, veel tekort komen. *"Het feit dat de Antilliaanse eilanden relatief goed af zijn vergeleken met de regio, maakt de problematiek voor de Antilliaanse armen niet minder pijnlijk en voor de Antilliaanse en Koninkrijkspolitiek niet minder problematisch"*.**[iv]** De beeldvorming en de persoonlijke beleving van de eigen misère wordt op Curaçao in steeds sterkere mate bepaald door de hogere standaarden van het 'paradijs overzee' waar inmiddels ca. 115.000 Antillianen en Arubanen wonen.**[v]**

Wat doet Nederland eraan? Sinds de sociale onlusten op Curaçao in 1969 stelt Nederland middelen voor de sociale sector beschikbaar. Ook particuliere fondsen in Nederland zijn kwistig met het uitdelen van geld voor sociale projecten. Dat

blijkt grosso modo niet veel zoden aan de dijk te hebben gezet. Daarbij komt dat de verschillen in welvaart tussen Nederland en - met name - de Antillen in de laatste jaren van de vorige eeuw groter zijn geworden. Na de Tweede Wereldoorlog ligt het welvaartsniveau in de Nederlandse Antillen - gedurende de periode van de Nederlandse wederopbouw - hoger dan in Nederland. Deze welvaart is grotendeels een gevolg van de olieraffinage capaciteit in de Nederlandse Antillen. Tijdens de oorlogsjaren wordt in de oliebehoefte van de geallieerde strijdkrachten - deels - voorzien door de SHELL op Curaçao en de LAGO op Aruba. Duitse onderzeeboten belaagden herhaaldelijk de tankers die de Curaçaose raffinaderijen bevoorraden.**[vi]** Tijdens de watersnoodramp in 1953 ontvangt Nederland van Antilliaanse zijde steun. Daarentegen, in de jaren '90 doen de sociale en economische problemen op Curaçao veel mensen besluiten naar het zo welvarende Nederland te vertrekken. Een klein deel van deze migranten veroorzaakt daar problemen, vooral jongeren zonder deugdelijke opleiding en kennis van de Nederlandse taal. Deze Antilliaanse populatie in Nederland krijgt in de jaren '90 het stigma van een probleemgroep. Vroeger was dat niet zo. Oostindie geeft aan dat in de eerste helft van de twintigste eeuw het beeld van Surinamers en Antillianen in Nederland wordt gedomineerd door de studenten, afkomstig uit betere milieus. Deze kamerbewoners spraken wellicht correcter Nederlands, droegen nettere kleren en waren 'keuriger' dan hun gemiddelde Amsterdamse burens.**[vii]** Daarentegen wordt in de jaren '90 het hoge aandeel van Antilliaanse jongeren in de jeugdcriminaliteit zichtbaar, ruim 4%, terwijl de Antilliaanse bevolkingsgroep in Nederland in totaal ongeveer een 0,5% van de bevolking uitmaakt.**[viii]** In toenemende mate wordt in deze jaren in parlement en pers gerefereerd aan de noodzaak van de instelling van een toelatingsregeling. De Koninkrijksband gaat rafelen.

Door Nederland wordt hierop gereageerd met het opzetten van nog meer sociale projecten in de Nederlandse Antillen en het hameren op een inburgeringstraject voor migranten. Alvorens naar Nederland af te reizen moet men de Nederlandse taal beheersen en geïnformeerd zijn over het nieuwe land van vestiging. Een televisie programma '*Exodus*' over allerlei aspecten van vertrek naar Nederland wordt door Nederland gefinancierd. Dit was al eens eerder gedaan. In 1992 verschijnt een programma '*In Holland staat een huis*' in afleveringen op de Antilliaanse televisie.**[ix]** Tijdens een besloten preview van dit programma aan Antilliaanse en Nederlandse bestuurders en ambtenaren zijn nogal wat kijkers onthutst van mening dat de teneur van het programma de migratie naar

Nederland niet zal afremmen, integendeel. Het programma vertoont Nederland op z'n best, o.a. in fraai zomerweer. In Antilliaanse kring stoort men zich bovendien aan het veelvuldig gebruik van schuttingtaal in de in Nederland opgenomen onderdelen van het programma. Beide acties halen weinig uit en hebben meer symbolische betekenis dan praktisch effect. Rond de eeuwwisseling is een ware uittocht gaande. De voorlopige resultaten van de volkstelling 2001 wijzen uit dat het inwonertal van Curaçao naar 130.000 is gedaald, dit is zo'n 14.000 minder dan negen jaar geleden. **[x]** Omgerekend naar Nederlandse verhoudingen zou deze uittocht neerkomen op het vertrek van meer dan 1.5 miljoen inwoners. Het vrije verkeer naar Nederland maakt het mogelijk dat men in slechte tijden naar de uitnodigende welvaart in Nederland kan vertrekken. Dit wordt in de Caribische landen gezien als één van de belangrijkste activa van de Koninkrijksband. **[xi]**

Tegelijkertijd heeft de Koninkrijksband niet kunnen verhoeden dat de tijden zo slecht zijn geworden dat veel mensen voor deze optie kiezen. Is hier sprake van mankementen in het bestuur en de inrichting van het Koninkrijk? Van onevenwichtigheden? Een toenemend sociaal deficit in de Nederlandse Antillen zet de Koninkrijksband onder druk. Een regeling voor toelating van overzeese rijksgenoten tot Nederland wordt niet langer uitgesloten. Tegelijkertijd heeft de Koninkrijksband gevolgen voor de arbeidsmarkt in de Nederlandse Antillen. De optie van een vertrek naar Nederland beperkt de aanpassingsmogelijkheden van de lokale arbeidsmarkt. **[xii]** Loonmatiging, bijscholing, liberalisering e.d. kan worden ontlopen door naar Nederland te migreren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de betrekkelijkheid van sociale zekerheid aan de orde gesteld. Wat door de één als een sociale kwestie wordt beoordeeld of als onduidbare armoede wordt ervaren, hoeft dat voor een ander niet te zijn. Daarna volgt een beknopt overzicht van gangbare indicatoren van de sociale zekerheid in de Nederlandse Antillen. Vervolgens komt aan de orde hoe de verantwoordelijkheden op dit terrein liggen en hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan, allereerst van de Nederlandse Antillen maar ook van Nederland en van het Koninkrijk. Daarbij wordt stilgestaan bij de Nederlandse omgang met de Antilliaanse sociale kwestie in de laatste vijftien jaar, een kwestie van pappen en nat houden.

Wie is arm? Wat is armoede?

Nederland is een rijk Westers land en kent in verhouding tot veel andere landen een redelijke verdeling van de welvaart. Bovendien wordt in Nederland een minimum niveau van sociale zekerheid - nog steeds - door de Nederlandse overheid gegarandeerd. De Antillen zijn weliswaar minder welvarend maar worden wél geclassificeerd onder de categorie 'Hoge inkomenslanden' met een inkomen per hoofd van de bevolking hoger dan \$ 9.361 (1998). In de Antillen is het gemiddelde inkomen per capita ongeveer \$ 10.000. Voor Aruba ligt dat fors hoger, op circa \$ 18.000. De Antillen en Aruba zijn in dat opzicht pertinent geen ontwikkelingslanden.**[xiii]**, **[xiv]** De verdeling van de welvaart in de Antillen is echter zeer ongelijk. Puissant rijk en straatarm leven naast elkaar, zij het meer en meer van elkaar gescheiden door muren en hekken, bewakers en slagbomen. De sociale zekerheid vertoont gaten en rafelt. Kinderen uit de armoede wijken komen zonder ontbijt te hebben gehad naar school. De woonomstandigheden in bepaalde wijken zijn hier en daar niet beter dan in de shanty-towns van derde wereld landen. De bijstand is van een schamel niveau. Het minimum inkomen steekt scherp af tegen de kosten van levensonderhoud. Maar toch, de eilanden behoren tot de welvarendste van het Caribisch gebied. Desondanks valt er op de sociale zekerheid heel wat af te dingen. Ook Nederland kent een onderkant van de samenleving.

De grote steden, vooral de migrantenbuurten, herbergen een omvangrijk aantal mensen dat in armoede leeft. Ook daar zakken groepen ouderen af naar de onderkant vanwege o.a. hoge huren en vervoerskosten. Niettegenstaande de ernst van de problematiek is de armoede in Nederland van andere aard dan in de Antillen. De Nederlandse sociale voorzieningen garanderen in de meeste gevallen nog wel dat voedsel, onderdak en verwarming, kleding en schoeisel normaliter binnen het bereik blijven van mensen die financieel niet zelf in deze behoeften kunnen voorzien. Hoewel de laatste jaren de sociale voorzieningen in Nederland zijn uitgedund, is er in de regel geen sprake van veel voorkomende bestaansnood.**[xv]** In de Antillen ligt dat anders.

In een evaluatie rapport '*Ontwikkeling en Armoede in de Nederlandse Antillen*' wordt een weinig florissant sociaal profiel van de Antillen geschetst.**[xvi]** Deze evaluatie heeft betrekking op Sede Antia, dit is een bemiddelingsorganisatie die projecten van stichtingen, wijkorganisaties en verenigingen subsidieert met als belangrijkste financieringsbron de Nederlandse rijksbegroting. In Curaçaose wijken als Seroe Fortuna, Wishi/Marchena, Kanga is sprake van een onderkant

van de Curaçaose samenleving waar het leven hard en uitzichtloos is. Naast de zogenaamde '*nette armoede*' gaat de armoede hier gepaard - deels oorzaak, deels gevolg - met een proces van maatschappelijke erosie, van verloedering en normvervaging. In een opiniepeiling voor de verkiezingen in januari 1998 oordeelde 56% van de ondervraagden dat criminaliteit het grootste probleem van Curaçao is. **[xvii]** Het netwerk van gezin, familie en buurt functioneert in veel gevallen niet langer als buffer en de sociale voorzieningen van de Antilliaanse verzorgingsstaat schieten te kort. **[xviii]**

Zoals gezegd, in vergelijking tot andere (ei-)landen in het Caribisch gebied behoren de Antillen nog steeds tot de welvarendste. Enkele decennia geleden was dat nog sterker het geval. In de jaren '60 en '70 floreert het kooptoeisme op Curaçao, zorgt de financiële off-shore voor een aanzienlijk deel van de overheidsinkomsten en neemt de Shell een belangrijke portie van de werkgelegenheid voor haar rekening. Door de vestiging van de Shell in het begin van deze eeuw moet een aanzienlijk deel van de benodigde arbeidskracht worden geïmporteerd. Tegenwoordig kampt Curaçao met omvangrijke werkloosheid en schrijnende armoede. Maar desondanks is zowel op Sint Maarten alsook op Curaçao sprake van een omvangrijke groep illegale werknemers, afkomstig van naburige eilanden, die met minder genoegen neemt wat betreft beloning, huisvesting, sociale zekerheid. Het kan altijd minder, het kan altijd slechter.

Armoede is relatief. De beleving van armoede wordt bepaald door bekendheid en ervaringen met de welvaart van anderen. De daarbij veronderstelde welvaart is evenzeer van belang als de meer harde confrontaties met andermans betere lot. Voor een Dominicaan of een Haïtiaan is het leven in de Antillen beter dan in eigen land, althans kan daar meer geld worden verdiend om een beter leven in het land van herkomst op te zetten. Voor een Antilliaan is de Nederlandse welvaart en met name die van geëmigreerde landgenoten graadmeter bij uitstek. Het beeld van de welvaart in Nederland is vaak vertekend door wishful thinking van de Antilliaan in de Antillen dan wel door onbewuste of bewuste verdraaiing van de werkelijkheid door de emigrant in Nederland.

Berichten en foto's naar het thuisfront in de Antillen geven een welvarend beeld, ook wanneer de werkelijkheid anders is. Percy Pinedo, voorheen coördinator van het Centrum Voorlichting Antillianen, **[xix]** is van mening dat er op Curaçao nog altijd een scheef beeld van Nederland bestaat waarvoor geëmigreerde Antillianen verantwoordelijk zijn: vrijwel uitsluitend de succesverhalen bereiken '*de*

West'.**[xx]** Volgens Pinedo wordt het paradijselijk imago van Nederland veroorzaakt door Antillianen die in Nederland verblijven.**[xxi]**

Oostindie beschrijft het beeld van het paradijs van Oranje dat Nederland in de Antillen oproept, een beeld dat bij daadwerkelijke kennismaking met de werkelijkheid contrasteert, toen en nu.**[xxii]** Voorts, de opvattingen van de Nederlanders in Nederland, de zogeheten Europese Nederlanders, over armoede in de Nederlandse Antillen lopen uiteen. Veel van hen zullen daarover helemaal geen opvattingen hebben. De Antillen liggen de Europese Nederlanders doorgaans niet na aan het hart. De berichtgeving is weliswaar uitvoeriger en frequenter geworden en het personenverkeer intensiever, maar voor velen zijn de Antillen niet veel anders dan islands in the sun waar de Koningin af en toe op bezoek gaat en de familie Van der Valk toeristen uit Nederland net als thuis onderdak brengt. Velen zullen meer bekend zijn met het feit dat er Antilliaanse probleemgroepen in Nederland zijn, vaak op één hoop geworpen met de allochtonen-problematiek in het algemeen. Weet men meer van de Antillen dan wordt het beeld van de armoede dáár allereerst ingelijst door een Europees-Nederlands referentiekader. Heeft men bovendien kennis van de armoede in ontwikkelingslanden in Afrika of Azië dan valt het in die vergelijking nogal mee in de Antillen, zeker op het eerste gezicht. Maar ook zonder derde wereld referenties wordt nogal eens getwijfeld aan de noodzaak van overdracht van belastingmiddelen van Nederland naar de Antillen. De gedachte dat Nederland een ontwikkelingstaak in de Antillen heeft ligt voor velen niet voor de hand. Bovendien valt voor menigeen de idee niet te onderdrukken dat armoede in de tropen leefbaarder is dan in de Nederlandse klimaatzone.

Het wil overigens nogal eens voorkomen dat een houding van laissezfaire bij nadere kennismaking met de Antillen omslaat. Het vakantiegevoel dat een bezoek aan de Antillen doorgaans oproept, wordt dan eensklaps gelardeerd met opvattingen dat Nederland bepaalde toestanden niet zou mogen toestaan. Na Hirsch Ballin hebben velen het hem nagezegd: *“dit zou toch niet mogelijk moeten zijn in het Koninkrijk”*. Het Koninkrijk en Nederland worden dan gemakshalve over een kam geschoren en Nederlandse verhoudingen en voorzieningen spelen expliciet dan wel op de achtergrond mee als graadmeter. Aan de formeel afgebakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de landen in het Koninkrijk wordt voorbijgezien. Nederland moet er wat aan doen, *à tort et à travers*. Bovendien telt mee dat het immers ‘ons’ geld is wat daar aan allerlei

projecten en programma's wordt besteed. Deze voorstelling van zaken komt niet alleen op bij de onbevangen vakantieganger maar doet zich ook voor bij bezoekende leden van het Nederlandse parlement. Ook in de Tweede Kamer wordt de Nederlandse bestuurder die verantwoordelijkheid draagt voor Koninkrijksrelaties nogal eens aangesproken op zaken die buiten zijn competentie liggen.

Sociaal profiel en beleid in de Nederlandse Antillen

Op 30 mei 1969 doen zich ernstige onlusten op Curaçao voor. De commissie tot onderzoek van de achtergronden en oorzaken van deze onlusten, Commissie mei 1969, maakt een rangschikking van de meest ernstige maatschappelijke noden, een rangschikking die zowel de frequentie als de sterkte van de nood weergeeft: slechte behuizing (te klein en bouwvallig), werkloosheid (groot gedeelte hiervan jeugdigen), de lage inkomens, ongehuwd ouderschap, de medische verzorging.**[xxiii]** Afzonderlijk wordt de 'onaangepastheid' van het onderwijs genoemd met als gevolg een groot aantal zittenblijvers die te vroeg de school verlaten en bij gebrek aan vorming niet in het arbeidsproces kunnen worden opgenomen.**[xxiv]** Bijna dertig jaar later, in 1997, wordt in het rapport '*Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen*' een sociaal profiel van de Antillen geschetst aan de hand van gegevens over werkeloosheid, inkomensverdeling, minimumloon, onderstand (bijstand), woning- en wijkkwaliteit.**[xxv]** Als doelgroepen die bijzondere aandacht nodig hebben, worden genoemd: jonge kinderen (0-12 jaar), de drop-outs en zwerfjongeren, de tienermoeders en jeugdige ongehuwde moeders, de gehandicapten en ouderen, en de drugsverslaafden. In vergelijking tot de probleemgroepen die 30 jaar geleden werden bepaald, zijn de drugsverslaafden er als afzonderlijke doelgroep bij gekomen. Sindsdien is de volkshuisvesting verbeterd, zij het ontoereikend. Veel van de problemen van toen hebben de tussenliggende jaren overleefd.

Het belangrijkste probleem ligt volgens dit onderzoek van 1997 in de erosie van de sociale netwerken aan de onderkant van de samenleving. De frequente migratiebewegingen, de snelle economische en sociale veranderingen en het voor dergelijke situaties ontoereikend zijn van het sociale beleid zowel van de zijde van de overheid als van de kant van het particuliere initiatief, zijn hieraan debet. Duidelijk wordt gemaakt dat armoede, ook in de Antillen, een complex verschijnsel is met dwarsverbanden naar een breed veld van maatschappelijke instellingen en activiteiten, het gezin en de familie, de buurt, de huisvesting, het

onderwijs, de werkgelegenheid. Met het op één of andere wijze verstrekken van meer inkomen, hoe belangrijk ook, wordt het probleem niet opgelost. Curaçao wordt door de auteurs van het evaluatierapport getypeerd, in navolging van Coffi, als *“een samenleving uit balans”* waarvan het arme deel van Curaçao in oorden van betrekkelijke ellende leeft: *“Betrekkelijk, omdat het in verreweg de meeste gevallen nog lang niet de situatie is zoals in de grote steden van het Caraïbisch Gebied of het Latijns Amerikaanse continent, niet in omvang noch in intensiteit; betrekkelijk ook, omdat er voor velen een ontsnappingsroute naar Nederland bestaat en soms mogelijkheden op andere eilanden. Een gespleten eiland waar rijkdom en armoede direct naast elkaar te vinden zijn, en elkaar elke dag waarnemen, en waar de rijkdom van de een vaak wordt gezien als gebouwd op de armoede van de ander”*. [xxvi]

Dat er sprake is van een sociale kwestie in de Nederlandse Antillen, met name op Curaçao, is inmiddels wel bekend en redelijk gedocumenteerd, daarover hoeft hier niet verder te worden uitgeweid. De vraag is: wat heeft het Koninkrijk hiermee van doen? Maar eerst de vraag: wat wordt eraan gedaan, door de Antillen zélf en in samenwerking met Nederland?

Sociaal beleid

Sociaal beleid beslaat een breed terrein, van onderwijs tot onderstand (bijstand), van minimumloon tot volkshuisvesting. Dit gevarieerde terrein is een zorg van de overheid van de Antillen en de eilandgebieden, en wel in de dubbele betekenis van het woord. Het is een onderwerp van overheidszorg en tevens een grote zorg - óók in het kader van het Koninkrijk - vanwege de grote maatschappelijke problemen en de repercussies daarvan voor de Nederlandse samenleving. Het onderwijs is slecht, de taalkwestie verlamt de vernieuwing van het onderwijs. De wachtlijsten voor betaalbare huisvesting zijn lang. De onderstand en minimumlonen zijn bijzonder laag in verhouding tot de kosten van levensonderhoud. In de jaren '90 neemt de koopkracht af van de huishouders met lagere inkomens. [xxvii] De werkgelegenheid wisselt sterk en is in hoge mate afhankelijk van externe factoren, de jeugdwerkloosheid is hoog. De migratie naar Nederland van mensen die maatschappelijk ongerief meebrengen is sterk toegenomen. Antilliaanse jongeren vormen in Nederland één van de probleemgroepen. De indicatoren voor de sociale zekerheid in de Antillen staan op rood. Wat is er aan de hand en wat wordt eraan gedaan.

Religieuzen en particulieren In het rapport van de Commissie mei 1969 wordt gesteld dat een belangrijk deel van de maatschappelijke welzijnszorg wordt uitgeoefend door particuliere organisaties.**[xxviii]** De commissie bepleit “*de uit burgerzin en particuliere werkkraft geboren stichtingen te laten voortbestaan en te stimuleren*” o.a. vanwege het gevaar van politieke beïnvloeding van de overheidszorg in deze sector.**[xxix]** Met name de hulpverlening via de dienst Sociale Zaken en de Volkskredietbank zou gebaseerd zijn “*op het voorrang verlenen aan personen die de regeringspartij gunstig gezind zijn*”.**[xxx]** De commissie stelt vast dat er sprake is van een ernstig tekort in de bestaande overheids- en particuliere voorzieningen in verhouding tot de omvang en aard van de maatschappelijke noden.

Lange tijd hebben religieuzen uit Nederland belangrijk werk verricht in de sociale sector, in het onderwijs, de buurt, de gezinszorg, de gehandicapten, jongeren en weeskinderen. Na de onlusten van mei 1969 op Curaçao is hun inzet verminderd toen het geloof in eigen kunnen in daden moest worden omgezet. De ambitie groeide het zélf te willen doen, ook op die terreinen waar eerder de zusters, paters en fraters actief waren. Met een schokeffect was het zelfbewustzijn van de zwarte meerderheid van de bevolking versterkt. Deze opwaardering van het eigen potentieel was niet onmiddellijk operationeel. Voor de overheid moest een nieuwe rol worden bepaald. Waar eerder de rooms-katholieke kerk en tal van maatschappelijke groeperingen - waarin de kerk sterk was vertegenwoordigd door uit Nederland komende religieuzen die zich op Curaçao hadden ingeburgerd - een belangrijk stempel op de maatschappelijke zorg hadden gedrukt, werd toen meer van de overheid verwacht. Dit is maar ten dele werkelijkheid geworden.

Waar in Nederland de overheid stuurt en financiert, worden tal van aspecten van de maatschappelijke zorg op Curaçao gedomineerd door vrijwilligerswerk in de vele stichtingen en vaak met externe middelen. Met veel inzet en karige steun bleef de zorg voor armen en buitengeslotenen toch een soort liefdewerk.**[xxxi]** Op andere terreinen, met name onderwijs en volkshuisvesting, is de overheid sterker op de voorgrond getreden.

Onderwijs

Na de onlusten van mei 1969 is het onderwijs versneld gedekoloniseerd. In 1970 constateerde de ‘Commissie mei ‘69’ de noodzaak van een structurele wijziging en noemde daarbij als problemen die moesten worden aangepakt: de Antillianisering van het onderwijs, de invoering van het Papiamentu als voertaal

of als vak bij het basisonderwijs, het beperkte kader. De onaangepastheid van het onderwijs aan de behoeften van de sociaal en cultureel minderbedeelden in de gemeenschap manifesteert zich in een groot percentage zittenblijvers die te vroeg de school moeten verlaten. **[xxxii]** Na 1969 wordt de Antillianisering geleidelijk aan doorgevoerd. De paters, fraters en zusters ruimen het veld voor lokale krachten, de schoolgaande jeugd, eens geboekstaafd als kinderen van fraters, krijgt onderwijs van onderwijzers van eigen bodem. De taalkwestie werd toen niet afdoende geregeld en is nog steeds onderwerp van heftig dispuut tussen met name de schoolbesturen en de overheid. Voorheen werden de meeste kinderen in hun eerste leerjaar op school voor het eerst met het Nederlands als voertaal geconfronteerd. Veel kinderen beginnen daardoor het onderwijs op achterstand en worden gestigmatiseerd als bobo's. **[xxxiii]** Het Papiamentu was op school verboden. **[xxxiv]**

De facto neemt nadien de aandacht voor de Nederlandse taal als omgangstaal in het onderwijs af zowel op school en als op het speelterrein. Het Papiamentu wordt tijdens de les vaak gebruikt om in de moedertaal uit te leggen wat in de leerboeken in het Nederlands geschreven staat. De achterstand van degenen die plotsklaps met onderwijs in een vreemde taal werden geconfronteerd wordt ingeruild door een andersoortige achterstand. De Nederlandse taalvaardigheid van de leerkrachten neemt af terwijl de leerboeken in het Nederlands zijn geschreven. Voor papiamentstalig onderwijs mankeert het aan voldoende training van de leerkrachten. Papiamentstalige leermiddelen zijn onvoldoende beschikbaar. De buitenschoolse aandacht voor de pupillen neemt af. De religieuzen hadden na schooltijd alle tijd voor huisbezoek en contacten met leerlingen en ouders buiten het onderwijsrooster om. **[xxxv]** Tenslotte wordt de aansluiting met voortgezet onderwijs in Nederland problematisch.

Gegevens van de dienst Culturele en Educatieve Zaken van het eilandgebied Curaçao geven aan dat aan het einde van de lagere school, bij de uitstroom van de zesde klas naar het voortgezet onderwijs, een veel kleiner deel van de leerlingen naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs gaat dan in Nederland het geval is. **[xxxvi]** Een evaluatieonderzoek in 2000 stelt vast dat het rendement laag is. De groep leerlingen die doorstroomt naar het HAVO/VWO is relatief klein. Op Curaçao volgt niet meer dan 15% dit traject, tegenover 35% in Nederland. Een gemiddeld hoog percentage (voor Curaçao geschat op 18%) van de leeftijdsgroep die het basisonderwijs heeft doorlopen, stroomt niet door naar vervolgonderwijs

en slechts 35% van de leerlingen van de basisschool stroomt door zonder gedoubleerd te hebben. Naar schatting verlaat slechts 40% van de jongeren het reguliere onderwijs op de Nederlandse Antillen met een diploma op zak. [xxxvii]

Op Curaçao vallen in het traject van klas 1 naar klas 6 ongeveer 250 van de 3000 leerlingen uit. 'Uitval' betekent: op straat zonder onderwijs. Van der Hoeven concludeert dat deze categorie weinig kans heeft om buiten het criminele circuit te blijven. Hij veronderstelt dat de slechte onderwijsresultaten voor een deel gezocht moeten worden in de complicatie van het officieel hanteren van de Nederlandse taal als instructietaal voor Papiamentstalige leerlingen. Daarnaast wijst hij op socio-economische omstandigheden van de marginalen in de Curaçaose samenleving als verklarende factor.

De taalkwestie is voor de vernieuwing van het onderwijs op Curaçao lange tijd een sta in de weg geweest. Nog in 1997 en 1998 bestrijden het rooms-katholieke schoolbestuur op Curaçao en de minister voor Onderwijs van de Nederlandse Antillen elkaar voor de rechter over de taal in het onderwijs. De minister wil dat het Papiamentu gedurende de hele basisvorming (tot ongeveer het 15de levensjaar) de instructietaal in het onderwijs wordt. Pas in het middelbaar onderwijs zal het Nederlands als instructietaal worden ingevoerd. Het schoolbestuur daarentegen wil tweetalige scholen oprichten om de ouders een keus te kunnen bieden. De minister wijst dit af. Het schoolbestuur krijgt gelijk. De rechter stelt dat een school die wil voorzien in een kennelijke behoefte in de Antilliaanse samenleving aan tweetalig onderwijs dezelfde bescherming verdient als een school met onderwijs in een van beide talen. [xxxviii]

De minister gaat in hoger beroep en krijgt wederom geen gelijk. De minister moet meewerken aan het invoeren van tweetalige scholen. Daarna gaat de minister tegen dit vonnis in cassatie bij de Hoge Raad. Ook hier krijgt zij niet haar zin. Uit een door het RK-schoolbestuur georganiseerd opinieonderzoek is inmiddels gebleken dat het merendeel van de ouders tweetalige scholen wenst. Zo niet de minister. De vernieuwing van het onderwijs raakt verlamd door het onvermogen een praktische regeling te treffen voor de taalkwestie. De Vertegenwoordiger van Nederland doet de minister de suggestie een bezoek aan de afdeling taalsociologie van de Fryske Akademie in Leeuwarden te brengen. Ondertussen wordt er wel aan het onderwijs gesleuteld, al dan niet met steun van Nederland. Met name in de verbetering van het beroepsonderwijs is door Nederland relatief veel geïnvesteerd. Geschat wordt dat door Nederland in de jaren '90 ca. Naf 165

mln aan onderwijsprojecten is toegekend. Daarvan zou tot en met 1999 bijna Naf 100 mln besteed zijn. **[xxxix]** Maar toch, het onderwijs op de lagere school schiet nog zoveel tekort dat de voorzitter van het machtige rooms-katholieke schoolbestuur (het bestuur met de meeste scholen, 80% van het totaal) in 1995 twijfelt of zij haar eigen kinderen nog wel naar 'haar' scholen zou sturen. Met spijt stelt ze vast dat de kwaliteit van het onderwijs dat indertijd haar kinderen hebben gevolgd, jaren geleden, stukken beter was dan tegenwoordig.

Volkshuisvesting

Na de onlusten van 1969 werd door de Commissie mei '69 de slechte behuizing van veel mensen (te klein en bouwvallig) als één van de belangrijkste sociale noden aangemerkt. Sindsdien op dat terrein veel gebeurt. De volkshuisvesting staat sinds 1979 op naam van de Fundashon Kas Popular. Deze woningbouwstichting is opgericht met behulp van de Nationale Woningraad uit Nederland en royaal gesteund met Nederlands geld van de rijksbegroting. Ook vóór 1979 werden volkswoningen gebouwd en ook toen met Nederlandse steun. Medio de jaren zeventig wordt verdere ondersteuning afhankelijk gesteld van de mate waarin verbetering zou optreden in de woningtoewijzing en de exploitatie. **[xl]** Nederland heeft in de jaren '80 ten behoeve van de volkshuisvesting financiële hulp ter waarde van ruim Hfl 240 mln geleverd aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Samen met technische hulp (personele ondersteuning) ter waarde van Hfl 4.4 mln is aan volkshuisvesting ca. 30% besteed van de fondsen voor ontwikkelingssamenwerking in die periode.

De woningbouwstichting heeft een formidabele prestatie geleverd. Zonder deze stichting zou de volkshuisvesting op Curaçao er heel anders uitzien, zowel wat betreft aantal woningen, de kwaliteit ervan en de toewijzing. Desalniettemin bestaan er wachtlijsten. Medio 1989 telde de 'opgeschoonde' lijst ca. 4.500 woningzoekenden van wie ca 70% vanwege hun inkomen aangewezen is op een sociale huurwoning. In 1998 is dit aantal hetzelfde, ook 4.500 woningzoekenden. Behoeft en aanbod sluiten niet naadloos op elkaar. De woningbouwstichting bouwt sociale huurwoningen voor de inkomenscategorie van minder dan Naf 1000 per maand. Deze worden sterk gesubsidieerd. Ten behoeve van een sluitende exploitatie heeft de stichting ook eigen woningen (koopwoningen en zelfbouw) voor de midden-inkomensgroepen in de aanbieding. Van degenen die een woning nodig hebben valt tenminste twee derde in de lagere-inkomens groep die zich alleen een huurwoning kan permitteren.

Hiervan behoort de overgrote meerderheid tot de bijstandstrekkers (maximum uitkering 'onderstand' bedraagt voor een gezin Naf 6.600 per jaar) en tot de inkomenscategorie beneden de Naf 7.000 per jaar. De verklaring voor deze ongerijmdheid is het beleid om de volkshuisvesting kostendekkend te doen zijn. De woningbouwstichting was hiertoe mede gedwongen door het huursubsidiebeleid van de eilandelijke overheid. Slechts een deel van de exploitatiekosten van de huurwoningen voor minvermogenden wordt uit overheidskas gefinancierd. De woning-bouwstichting bevond zich als het ware in een houdgreep tussen de doelstellingen en voorwaarden die waren verbonden aan de Nederlandse medefinanciering aan de ene kant en de financiële restricties van de Curaçaose overheid. Deze restricties hadden zowel betrekking op de exploitatielasten van de sociale huurwoningen als de kosten van de infrastructuur.

De woningbouwstichting is er in die jaren in geslaagd een interne financieringscapaciteit op te bouwen waarmee het in de jaren '90 een woningbouwprogramma kan realiseren zonder concessionele hulp van Nederland of een andere donor. Evenwel blijkt dat het zwaartepunt van de volkshuisvesting niet ligt bij de mensen die in de meest armoedige omstandigheden leven maar bij de midden-inkomensgroepen. Het evaluatie rapport stelt dat zowel bij de stichting als Nederland onvoldoende reflectie is geweest over de vraag in hoeverre de doelstellingen van de stichting met elkaar verenigbaar waren en welke doelstellingen prioriteit zouden moeten hebben. Ook het bestuurscollege van Curaçao heeft zich dit onvoldoende afgevraagd.**[xli]** Een nadere precisering van de doelgroep(en) heeft vanaf het begin ontbroken. Weinig of geen aandacht is besteed aan mogelijke conflictering van gestelde voorwaarden. Duurzame bevordering van huisvesting voor groepen met lagere inkomens vereist dat de eilandelijke overheid de exploitatiekosten van de huurwoningen subsidieert, aldus het evaluatierapport.**[xlii]**

Op Sint Maarten gaat het net zo. Daar is veel later dan op Curaçao een begin gemaakt met sociale woningbouw. Nadat orkaan Luis in september 1995 grote verwoestingen had aangericht en het eilandsbestuur had besloten de restanten van de zgn. shanty towns te bulldozeren, wordt de toch al bestaande sterke woningbehoefte buitengewoon nijpend. In het kader van het wederopbouwprogramma wordt in 1996 een projectplan volkshuisvesting opgezet dat voorziet in een bouwstroom van bijna 1000 wooneenheden. Tevens wordt een

woningbouwstichting opgezet. Ook hier wordt een deel van deze woningen gebouwd voor de middengroep met lage inkomens. De door Nederland aangestelde wederopbouwcoördinator, Han Lammers, stelt vast dat voor de laagste inkomens, maar óók voor de middengroep, de bestaande woningvoorraad van slechte kwaliteit is, volstrekt onvoldoende en de verhouding tussen huur en inkomen volledig uit balans. Versterking van het maatschappelijk draagvlak van de woningbouwstichting vereist dat niet alleen voor de laagste inkomens wordt gebouwd maar ook voor die daarboven. Daarvoor gelden hogere huren. Gettovorming moet worden voorkomen en van meet af aan wordt een in sociaal opzicht gemengde wijkontwikkeling bevorderd.

Verwezen wordt naar Nederland waar in het begin van de vorige eeuw óók voor huisvesting van de toen zo geheten 'gegoede arbeidersklasse' is gezorgd, aldus de wederopbouwcoördinator in zijn slotrapportage aan de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. **[xliii]** Wat zich in de volkshuisvesting voordoet is dat interventies ten behoeve van de minst vermogenden niet geïsoleerd op zich kunnen plaatsvinden maar dat deze gevolgen hebben voor anderen alsook voor het maatschappelijk bestel in zijn totaliteit.

Minimumloon, onderstand en ouderdomsvoorziening

Sinds 1972 kennen de Antillen een wettelijk minimumloonstelsel met als doel: *"(...) de laagstbetaalde werknemers waarborgen te verschaffen inzake de hoogte van hun loon,"* aldus de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de Landsverordening Minimumlonen. Een stelsel van vier verschillende minimumlonen werd opgezet, gerelateerd aan de diverse bedrijfstakken. Sindsdien zijn de minimumlonen een aantal malen aangepast. Vanaf de jaren '90 wordt beoogd te komen tot één stelsel van minimumlonen voor alle takken van beroep en bedrijf. Onder de eilandgebieden bestaan er (geringe) verschillen, afhankelijk van de economische situatie. **[xliv]** Het minimumloon in de industrie is op Curaçao (1996) Naf 1.000 per maand, voor diensten en handel Naf 900 en voor huishoudelijk personeel minder dan de helft. **[xlv]** Anno 1996 kritiseert Corion, minister van Arbeid en Sociale Zaken van de Nederlandse Antillen, de hoogte van het minimumloon: *"Het is onrechtvaardig dat er op de Antillen nog 40.000 mensen in loondienst zijn met een minimumloon waar geen mens van kan rondkomen en dan ook nog zonder pensioenregeling en ziekteverzekering"*. **[xlvi]** In 1985 was al vastgesteld dat er voor iedereen eenzelfde minimumloon zou moeten komen. Toen kwam een gezamenlijk onderzoek van vakbonden en

overheid op duizend gulden per maand. Sindsdien zijn in de periode 1984-1993 de minimumlonen bevroren terwijl de prijzen met veertig procent stegen.**[xlvii]**

Voor mensen zonder inkomen is er de onderstand (bijstand). Voor een echtpaar (of samenwonenden) is dit op Curaçao maximaal bijna Naf 500, het minimum bedrag voor een alleenstaande is Naf 281.**[xlviii]** Het onderstandsbedrag wordt per kind met enkele tientjes per maand aangevuld. De bijstand kan door Sociale Zaken worden aangevuld met subsidiëring van de water- en electriciteitsrekening. De huren worden voor de laagste inkomens op een betaalbaar niveau vastgesteld, dus gesubsidieerd, door FKP. Mensen die onderstand ontvangen hebben aanspraak op gratis medische verzorging en ontvangen daartoe een P.P. kaart (pro paupere).**[xlix]** In 1999 ontvangen bijna 28.000 personen gratis medische zorg.**[I]** Het ouderdomspensioen, de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV), geldt vanaf 60 jaar (was 62) en bedraagt Naf 487 gulden per persoon per maand (met een maximale toeslag van Naf 328).

De kosten van levensonderhoud blijven stijgen, in 2000 stijgt de consumentenprijsindex voor Curaçao aanzienlijk, variërend van 3.7% tot 6.9% per maand in verhouding tot die maand in het voorafgaande jaar.**[ii]** De gegevens over minimumloon, onderstand, ouderdomsvoorziening en kosten van levensonderhoud geven slechts een indicatie van de kwaliteit van het leven aan de onderkant van de samenleving aan het einde van de jaren '90. De rapporteurs van *'Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen'* stellen vast dat de sociale en economische situatie aan de onderkant van de Antilliaanse samenleving nauwelijks systematisch via studieopdrachten in analyse is genomen.**[iii]** Hoe de subsidies voor huur, water, elektriciteit en medische verzorging als aanvulling op de onderstand of minimuminkomen zich vertalen in gradaties van maatschappelijk welzijn van individuele huishoudens, blijft giswerk. In 1999 wordt een dergelijk onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Stichting voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid (Reda Sosial).**[liii]**

Dit onderzoek bevestigt wat anderen eerder hadden beweerd. De commissie Van Lennep (1996) wordt aangehaald en als *'profetisch'* geboekstaafd. Deze commissie adviseerde "(...) *dat in overleg met de Nederlandse regering, in de komende twee jaar met behulp van Nederlandse ontwikkelingsgelden een sociaal programma wordt uitgevoerd ter leniging van de meest urgente sociale noden, met name in de marginale wijken*".**[liv]** Niet alleen in de Antillen maar ook in Nederland is het probleem van de sociale ontreddeering op Curaçao inmiddels

goed bekend: 'het is moeilijk meneer'.**[lv]**

Nederlandse omgang met de sociale kwestie overzee

Nederland garandeert in de Nederlandse Antillen de sociale zekerheid niet.**[lvi]** In dat opzicht blijft Nederland afzijdig. Maar met subsidies en steun voor tal van instellingen en programma's wordt gepoogd de sociale ontwikkeling te bevorderen en bijgevolg de sociale zekerheid te versterken. Mede als gevolg van de onlusten van mei '69 wordt in 1970 een Nederlandse vertegenwoordiging voor ontwikkelingshulp aan de Antillen te Curaçao ingericht (zie hoofdstuk 6). De Vertegenwoordiging is aanvankelijk van bescheiden omvang en wordt belast met de behandeling van door Nederland te financieren sociaal-educatieve en culturele projecten. De mogelijkheden tot het medefinancieren van particuliere projecten worden sterk verruimd. Daaronder valt ook voedselhulp. De noodzaak en effectiviteit daarvan is omstreden. In die jaren gaat het de Antilliaanse overheid financieel voor de wind. Er was geen financiële reden om boter, kaas en bonen vanuit Nederland over te varen om verdeeld te worden over allerlei instellingen voor maatschappelijke zorg op Curaçao.

Nuttig was het wel en vooral gemakkelijk voor de Antillen. Ook in Nederland bestond hardnekkige aandrang om dit programma te continueren. Een initiatief dat, om welke reden dan ook, eens was genomen, werd eerst een gewoontegetrouwe praktijk en vervolgens een versteend fossiel waarvan de eenmalige ratio niet meer was te determineren. Toen de voedselhulp eenmaal was afgeschaft zijn diverse pogingen ondernomen het programma weer te activeren. De Koning heeft dit afgehouden door te wijzen op de geringe kosten van dit programma. Hij sprak van shame and scandal in the family wanneer in de Antillen hiervoor andermaal een beroep op Nederland zou worden gedaan. Eventueel was hij nog wel tot institutionele en ambtelijke dienstverlening bereid om het programma te reactiveren. Procedures, leveranties en de verdeling van de voedselhulp zouden dan als vanouds plaats kunnen vinden maar de kosten zouden door de Antillen zelf moeten worden gedragen. Uiteindelijk heeft gène het gewonnen van gemakzucht en heeft de laatste reanimatie poging niet kunnen verhoeden dat het programma een stille dood gestorven.

In het kader van de reguliere ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen worden door Nederland programma's gefinancierd die expliciet sociale ontwikkeling en de bestrijding van armoede als doel hebben. Voorbeelden hiervan zijn de subsidie uit de rijksbegroting die sinds jaar en dag aan Sede Antia wordt

verstrekt, de financiering van de projecten van de Task Force Antilliaanse Jongeren (vanaf 1992), de financiering van het Sociaal Vangnet (1996), van het Urgentieprogramma voor Jeugd en Jongeren (2000). Daarnaast worden overheidsprojecten gefinancierd in de sector onderwijs, sociale ontwikkeling en gezondheidszorg.

Er is fors geïnvesteerd in de volkshuisvesting via de woningbouwstichtingen op de diverse eilanden. De Nederlandse (mede-)financiering heeft nu eens betrekking op projecten van de overheid, dan weer op particuliere activiteiten. In principe financiert Nederland op aanvraag en met instemming van de Antilliaanse overheid; het is een gulden samenwerkingsregel dat Nederland niet op eigen initiatief en naar eigen inzicht handelt. Hiervoor gelden uiteenlopende modaliteiten. De financiering van particuliere activiteiten gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van een raamovereenkomst, i.c. een NGO-statuuut dat met de Antilliaanse overheid wordt overeengekomen. **[lvii]** In dat geval wordt niet elke individuele financieringsaanvraag door Nederland onder de loep genomen maar gelden algemene afspraken waaraan afzonderlijke financieringen in het NGO-circuit moeten voldoen. Met andere woorden, in de samenwerking is aan weerszijden sprake van meer of minder overheid.

Ten tijde van Hirsch Ballin is een poging ondernomen om van Nederlandse zijde direct, rechtstreeks en zonder tussenkomst van de Antilliaanse overheid middelen beschikbaar te stellen voor projecten ter bestrijding van één of ander aspect van de armoede op Curaçao. De Stichting Fonds Sociale Vernieuwing wordt eind 1993 door Hirsch Ballin opgezet, zonder overleg met de Antillen en zonder ambtelijke voorbereiding aan Nederlandse zijde. Van belang hierbij was de onderbesteding in dat jaar op de KabNA-begroting. Door deze fondsvorming kan Naf 5 mln voor activiteiten in volgende jaren worden gereserveerd. Directe aanleiding is het bezoek van Hirsch Ballin samen met de Curaçaose gedeputeerde Lelia Pieternella-Pieters Kwiers aan sociaal ontwrichte buurten en wijken op Curaçao. Dit bezoek valt bij bestuurlijk Curaçao niet in goede aarde. Hirsch Ballin wordt van politieke interventie verdacht. Hij zou met zijn wijkbezoek de afwezigheid en het gebrek aan aandacht van het politieke establishment van Curaçao aan de kaak hebben willen stellen. Met de oprichting van een nieuwe stichting maakt Hirsch Ballin duidelijk dat naar zijn mening de reguliere instanties, zowel van de zijde van de overheid als de bemiddelende instanties van het particuliere initiatief, onvoldoende presteren om het zo broodnodige engagement voor sociale

vernieuwing in de wijken toe te kunnen vertrouwen. Dit initiatief roept op Curaçao bij het politieke establishment *'collectieve boosheid'* op, met name vanwege het ontbreken van vooroverleg en vooral omdat in de stichting geen Antilliaanse vertegenwoordiging is opgenomen. Het bestuur is van exclusief Nederlandse samenstelling. Ook wordt het niet effectief geacht om naast het bestaande netwerk van Antilliaanse instellingen, dat voor een belangrijk deel door Nederland wordt gefinancierd, een eigen Nederlands financieringskanaal aan te leggen. Een door Nederland ingehuurde consultant concludeert op basis van een uitvoerige gespreksronde op de Antillen dat voor een gezamenlijke aanpak waarin Nederland een medebepalende rol speelt geen draagvlak is, laat staan voor een uitsluitend door Nederland bepaalde aanpak. **[lviii]** Ondersteuning voor een aantal specifieke werkzaamheden is wel welkom. Geadviseerd wordt de stichting op te heffen *"omdat het te veel de suggestie oplevert dat Nederland 'het' (bestuur van de Antillen) wel even overneemt"*. De stichting zelf heeft weinig activiteiten ontplooid. De middelen van het fonds, afkomstig uit de KabNA-begroting, worden uiteindelijk aangewend voor financiering van de projecten van de zogeheten Task Force Antilliaanse Jongeren. Een bijkomstig effect is dat het initiatief van Hirsch Ballin bij de Antilliaanse overheid reacties oproept die leiden tot de oprichting van een eigen Antilliaans fonds, de Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen.

Wirwar van fondsen en instanties

Tegen de achtergrond van een immer hogere sociale urgentie, is in de jaren '90 een wirwar van activiteiten en fondsen ontstaan naast reguliere overheidsdiensten als sociale zaken, jeugdzaken, gezondheidszorg, sport. De kern van de originele NGO-filosofie dat het particuliere initiatief functioneert als luis in de pels van de overheid en daarnaast de sociale rafels van het overheidsbeleid verzorgt, is in de Antillen verbasterd. Sede Antia was de fakkeldrager van deze NGO-filosofie maar gaandeweg heeft het deze functie verloren. Het projectenpakket van Sede Antia wordt in 1997 als *'een bloemetje op tafel'* voor de Antilliaanse samenleving gekenschetst. **[lix]** Hierdoor en doordat het sociale beleid van de overheid op tal van punten tekort schoot, zijn allerlei fondsen actief geworden op terreinen waar de overheid het liet zitten. Naast en in plaats van sociaal beleid dat door de overheid zelf wordt geformuleerd en de effectieve uitvoering daarvan, ontstaan allerlei quasi overheidsdiensten en fondsen die de beschikking hadden over betrekkelijk veel financiële middelen waarmee veelal doodgewone overheidstaken worden uitgevoerd.

In 1992 wordt de Task Force Antilliaanse Jongeren opgericht. Dit initiatief wordt aangedreven door de problematiek van de Antilliaanse jongeren in Nederland en niet zozeer door de wantoestanden in de Antillen. De onderliggende gedachte is de export van problemen naar Nederland in te dammen door maatregelen en projecten voor jongeren op de Antillen te activeren. Deze Task Force ontstaat in 1992 als een ad hoc ambtelijke projectorganisatie onder leiding van - eerst het bestuurscollege van Curaçao - en sinds 1996 onder leiding van de regering van de Nederlandse Antillen. **[Ix]** De bedoeling is dat de Task Force de overheidsdiensten die op het terrein van de jeugdzorg opereren, zal aanjagen. Binnen KabNA's gelederen wordt getwist over de zin van financiering van projecten van een ad hoc organisatie als de Task Force. Dit zou de aandacht afleiden van de kern van het probleem, i.c. activering van de betrokken reguliere overheidsdiensten. Zoals gezegd, de Task Force projecten zijn voor een deel gefinancierd met middelen uit het Fonds Stichting Sociale Vernieuwing. In de periode 1992-1998 is het fonds van Naf 5 mln daarmee uitgeput. Daarenboven zijn andere Task Force projecten in die periode met rijksmiddelen gefinancierd, in totaal voor bijna Naf 15 mln (incl. de apparaatskosten). **[Ixi]**

Op initiatief van de Antilliaanse regering (Pourier II) ziet de Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen in april 1995 het leven. Het kantoor wordt voorlopig ondergebracht bij het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen. Deze keer wordt niet Nederland om financiering gevraagd. Hiermee wordt een doorbraak gemaakt, zij het maar van korte duur. De Antilliaanse overheid en gemeenschap zorgt zelf voor de fondsvorming. Sede Antia en de Task Force Antilliaanse Jongeren leunen daarentegen voor een groot deel van hun middelen op Nederland. Aanvankelijk zegt de Antilliaanse regering aan Ontwikkelingsfonds Naf 100 mln gulden toe. De eerste tranche van Naf 10 mln komt beschikbaar en is begin 1998 uitgeput. Het Ontwikkelingsfonds blijft vooralsnog bestaan.

In 1996 wordt door toedoen van Pourier, minister-president van de Nederlandse Antillen, en Voorhoeve, de laatste minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Stichting Fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid opgericht, doorgaans aangeduid met het Sociaal Vangnet ofwel *Reda Sosial*. Dit initiatief houdt verband met de te verwachten negatieve gevolgen van de sanering van de overheidsfinanciën voor de minder-vermogenden. Hiervoor heeft de Antilliaanse regering na een zogeheten 'actieve' dialoog met

Nederland het Internationaal Monetair Fonds ingeschakeld. Het Sociaal Vangnet wordt royaal door Nederland gesubsidieerd. Twee leden van het bestuur worden door Nederland benoemd, één daarvan is de Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen.

De Stichting Jeugdfonds Nederlandse Antillen is een initiatief van de Federatie Antilliaanse Jeugdzorg. Deze stichting wordt in 1993 opgericht mede op suggestie van Hirsch Ballin, toen minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Van alle fondsen en stichtingen in de Nederlandse Antillen is dit de meest zuivere NGO. De financiering van het fonds is namelijk divers en afkomstig van enkele Nederlandse fondsen, het bedrijfsleven, kinderpostzegel- en kerstkaartenacties. Tot dusverre ontvangt het Jeugdfonds geen overheidssubsidie. Het Jeugdfonds Nederlandse Antillen streeft naar vermogensvorming om met het rendement ervan over een duurzame financieringsbron te beschikken ten behoeve van jeugdwelzijnsprojecten.

Grosso modo valt er weinig onderscheid te maken tussen de gefinancierde projecten van de verschillende fondsen. Een greep uit de diverse projectoverzichten leert dat de Task Force op Curaçao o.a. de volgende projecten op haar naam heeft staan: centrum voorlichting Antilliaanse jongeren, jobcenter, woning verbetering, drop-outs, kinder- en jeugdtelefoon.[lxii] De belangrijkste sectoren waarin het Sociaal Vangnet investeert zijn: wijkverbetering, onderwijs en vorming, economische bedrijvigheid en jeugdzorg.[lxiii] De grootste financieringen van het Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen betreffen: reparatie huizen, sportvoorzieningen, naschoolse opvang, bouw van een wijkgebouw.[lxiv]

Daarenboven financiert Sede Antia - van oudsher - een breed scala van projecten: informatie-, advies- en voorlichtingsprojecten, vormings- en opleidingsprojecten, opvang en verzorging van kinderen, gehandicaptenzorg, jeugdprojecten, sport en recreatie, bejaardenzorg, werkgelegenheid, algemene diensten, buurtwerk, sociale woningbouw.[lxv] Emmerij, bestuurslid van Reda Sosial, spreekt met betrekking tot de vele fondsen van "*een creatieve chaos*". Hij verwondert zich over de zoveelste parallelle activiteiten en initiatieven die merendeels een "*aspirine behandeling*" inhouden in plaats van het kwaad bij de wortel aan te pakken.[lxvi] Met dit laatste bedoelt Emmerij een actief en positief economisch beleid met betrekking tot de werkloosheid en de inkomensproblematiek. Hij adviseert dat er meer over beleid en minder over projecten moet worden gesproken.

Particuliere fondsen in Nederland

In Nederland zijn op tal van terreinen particuliere fondsen actief die allerlei projecten van financiering voorzien. Het werkterrein van een aantal van deze fondsen strekt zich uit tot de Nederlandse Antillen en Aruba. De belangrijkste particuliere fondsen in Nederland met bestedingen in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn het Juliana Welzijn Fonds, de Stichting Katholieke Noden, de Stichting Kinderpostzegels Nederland, de Stichting Bernard van Leer Foundation, de Stichting Prins Bernhard Fonds, Jantje Beton (Nationaal Jeugdfonds) en de Stichting Zonnige Jeugd. Geschat wordt dat in 1999 ca. Hfl 3.2 mln door de Nederlandse fondsen in de Nederlandse Antillen en Aruba is toegekend aan NGO-activiteiten. **[lxvii]** Deze fondsen hebben elk eigen doelstellingen, beperkingen, procedures etc. Een belangrijk verschil in werkwijze van de fondsen ligt in de wijze van financiering van de activiteiten. Sommige Nederlandse fondsen geven budgetten door aan Antilliaanse instellingen die op hun beurt deze budgetten besteden in de vorm van projectfinancieringen.

Zo kanaliseert de Stichting Kinderpostzegels Nederland en het Nationaal Jeugdfonds middelen via de Stichting Jeugdfonds Nederlandse Antillen . Daarmee wordt het Jeugdfonds ook een fonds waaruit projectfinancieringen gedaan kunnen worden. Andere fondsen houden de projectfinanciering in eigen hand. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Stichting Katholieke Noden en het Juliana Welzijn Fonds. Nog een andere - aanvullende - constructie is dat een Antilliaanse instantie bemiddelt tussen de aanvrager en het fonds in Nederland. Het beheer van de door het fonds beschikbaar gestelde projectfinanciering wordt dan vaak bij dezelfde bemiddelingsorganisatie gelegd. Het Juliana Welzijn Fonds maakte indertijd hiervoor gebruik van Sede Antia. Sede Antia kreeg voor deze bemiddelingstaken een bijdrage in de apparaatskosten. Toen de beheersovereenkomst door het Juliana Welzijn Fonds werd opgezegd, nam het aantal aanvragen drastisch af. Kennelijk is voor een NGO-op-de-werkvloer de weg naar de fondsen in Nederland zonder deskundige bemiddeling van een lokale instantie moeilijk begaanbaar.

De fondsen in Nederland hebben geen structureel overleg, wél wordt frequent informeel contact gehouden over projectfinancieringen, recente werkbezoeken e.d. Enige jaren geleden heeft een aantal fondsen ter gelegenheid van het bezoek van vertegenwoordigers van het Jeugdfonds Nederlandse Antillen aan Nederland donoroverleg gevoerd op het Antillenhuis. In juni 2000 is een donorconferentie

gehouden op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bedoeling daarvan was vooreerst kennismaking en uitwisseling van ervaringen. Tijdens en ook bij de voorbereiding van deze conferentie wordt omzichtig met de autonomie van deze particuliere fondsen omgesprongen. Uit tactisch oogpunt worden begrippen als afstemming en coördinatie uit de weg gegaan. Eén van de aanwezigen merkt aan het slot van de conferentie op dat de ambities wat hem betreft wel wat hoger gesteld mogen worden. Een vervolg conferentie blijft achterwege.

Nederland past - grillig - bij

Er niet worden gezegd dat Nederland geen bijdrage levert aan pogingen de armoede te bestrijden, de sociale ontwikkeling te bevorderen en de sociale zekerheid te versterken, integendeel, tal van projecten getuigen hiervan. In het evaluatierapport van Sede Antia wordt hierover opgemerkt: *“De rijksoverheid ‘past bij’ via een subsidiesysteem, gekanaliseerd via KabNA, maar is in sociale aangelegenheden, anders dan in Europees Nederland, geen sturende kracht”*.**[lxviii]** Voorts blijft Nederland op afstand wanneer het gaat om zaken als minimumloon en onderstand. In de jaren '90 figureren onderwijs en huisvesting op de agenda van het bestedingsoverleg c.q. beleidsoverleg tussen Nederland en de Antillen waarvoor Nederlandse middelen en expertise op aanvraag ter beschikking worden gesteld. Maar het recht op goed onderwijs en betaalbare huisvesting in de Antillen wordt door Nederland niet gegarandeerd. Tot dusverre is er geen beleidsoverleg tussen Nederland en de Antillen geweest over de stand van zaken van de sociale zekerheid, de hoogte van het minimumloon en het niveau van de onderstand in de Antillen. Sterker nog, aan het eind van de jaren '90 wordt door Nederland volkshuisvesting als prioriteit voor samenwerking geschrapt. Bovendien wordt in het nieuwe Nederlandse beleid geen prioriteit meer gegeven aan maatschappelijke ontwikkeling. Het NGO-netwerk wordt ter discussie gesteld, aan de effectiviteit ervan wordt getwijfeld.**[lxix]** De sociale kwestie wordt door Nederland wel op de agenda gezet maar vooreerst in relatie tot de overlast die Nederland ondervindt van de *‘nieuwe migranten’*.**[lxx]** Er worden middelen beschikbaar gesteld voor een tweejarig Urgentieprogramma voor Jeugd en Jongeren dat zal worden uitgevoerd onder leiding van de Task Force Antilliaanse Jongeren. Een fors deel van de middelen hiervoor wordt gekort op het eerder door Voorhoeve toegezegde budget aan Reda Sosial. Het miraculeuze verschijnsel doet zich voor dat in het Urgentieprogramma voor Jeugd en Jongeren activiteiten voor naschoolse opvang worden opgezet die eerder al

door Reda Sosial in uitvoering waren genomen. Nog wonderlijker is dat het project van Reda Sosial (Naschoolse Opvang Curaçao) voor ongeveer de helft van de kosten (per kind per jaar) wordt uitgevoerd dan het project Maskol van de Task Force gaat kosten. Beide projecten worden uit dezelfde bron gefinancierd, de Nederlandse rijksbegroting.

Het optreden van Nederland inzake de sociale kwestie voegt zich naar de waan van de dag en is dientengevolge nogal grillig. Dat kan ook niet anders. Naarmate de sociale kwestie naar Nederland 'overloopt' wordt de druk op de Nederlandse bestuurder die met Antilliaanse zaken c.q. Koninkrijksrelaties is belast, groter. "Doe er wat aan" zeggen de Tweede Kamer en de besturen van de Antillengemeenten in Nederland. Opeenvolgende bestuurders worden als het ware tot nieuwe initiatieven gedwongen en nemen die dan ook, vaak bovenop en naast bestaande voorzieningen en financieringsarrangementen die door hun voorgangers zijn getroffen met als gevolg dat een lappendeken van instanties, procedures en budgetten ontstaat. Mede daardoor tiert het particuliere initiatief in de Nederlandse Antillen welig. In verhouding tot elders in de regio is er in de Antillen sprake van een voorbeeldige maatschappelijke vitaliteit. **[lxxi]** Financiering van het NGO-netwerk is in hoge mate afhankelijk van middelen uit Nederland. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt daarentegen hoofdzakelijk bij Antilliaanse instanties.

Het NGO-netwerk valt niet makkelijk te regisseren. Elke instelling en elk fonds heeft op enig moment bestaansrecht verworven en zal dat niet zonder meer inleveren. De onvermijdelijke roep om sanering leidt in 1999 tot adviezen van Bukman en Kruijt. **[lxxii]** Deze behelzen allereerst de noodzaak van een betere programmering en voorts de inrichting van een centraal NGO-kantoor. Curaçao maakt tegen dit laatste bezwaar op grond van een op Curaçao bestaand stelsel om middelen van de eilandsbegroting naar de NGO-sector te kanaliseren. Hiermee is vele malen meer geld mee gemoeid dan de Nederlandse subsidiestroom. Waarom dan naar het Nederlandse pijpen dansen?

Naarmate de sociale kwestie in Koninkrijksverband meer aandacht eist, wordt duidelijk dat het Koninkrijk op dit punt slechts beperkte betekenis heeft. De verhoudingen liggen nu eenmaal niet zo dat Nederland zich zodanig met de sociale kwestie bemoeit dat het de wet voorschrijft. **[lxxiii]** De sociale kwestie is een resultante van wat - om welke reden dan ook - onder het regime van de Antilliaanse autonomie is mis gegaan, is ontspoord. Nederland is niet bij machte,

formeel noch in de praktijk van alledag, sociaal recht te trekken wat jarenlang krom is geweest. Het is daartoe ook niet verplicht. Het politiek-bestuurlijke labyrint van de Koninkrijksfiguratie kent vele voetangels en klemmen met betrekking tot een eventuele verplichting van het Koninkrijk de sociale zekerheid in de Antillen te waarborgen. Waarom wordt met behulp van Nederland wel royaal de monumentenzorg en stadsvernieuwing op Curaçao aangepakt én met zichtbaar resultaat, inclusief de plaatsing van Willemstad op de werelderfgoedlijst van de UNESCO, maar daarentegen de sociale zekerheid in de Antillen niet door Nederland gegarandeerd. Wat staat op dat punt 'meer' Koninkrijk in de weg? Loopt het Koninkrijk vast nu het grensoverschrijdende karakter van de sociale kwestie steeds meer migranten naar Nederland brengt? Valt er nog wel een oplossing te vinden in de praktijk en concepties van de ontwikkelingssamenwerking en het NGO-gedachtegoed? Het is in dit verband opmerkelijk dat in de recente beleidsnota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een sociale paragraaf ontbreekt.

Pappen en nat houden

De Antillen zijn zelf verantwoordelijk voor de sociale zekerheid. Eventueel ondersteunt Nederland daarbij met raad (expertise) en daad (financiële middelen). In het meergenoemde evaluatie rapport van Sede Antia wordt gesteld dat in de afzonderlijke rijkdelen (Europees) Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba de sociale (grond-)rechten en voorzieningen anders uitwerken. Samengevat wordt geconcludeerd: *“De Nederlandse Antillen zijn een gespleten samenleving waar de Rijksoverheid wel de buitenlandse betrekkingen en de nationale defensie garandeert maar niet de sociale zekerheid, die in het Europese deel van het rijk als onvervreemdbaar en legitiem wordt beschouwd”*.**[lxxiv]** Het Koninkrijk draagt wel een formele verantwoordelijkheid voor democratie en mensenrechten, maar niet voor de sociale zekerheid.**[lxxv]**

Wat te doen met de sociale kwestie in de Nederlandse Antillen, en wel binnen de statutaire verhoudingen? Vooropgesteld zij dat de Antilliaanse overheid zélf verantwoordelijk is voor de sociale kwestie. Ook toen het goede tijden waren is het sociale beleid van de Antilliaanse overheden niet uit de schaduw gekomen van minimale bedeling, goedwillende NGO's, Nederlandse bijstand en caritas. De inkomensverdeling is veel schever dan in Nederland. Vooral Curaçao draagt aan de scheefheid bij.**[lxxvi]** Aan het einde van de jaren '90 zijn slechte tijden aangebroken en de Antilliaanse regering wordt door financiële en sociale

problemen overmand. Bovendien krimpt de economie en neemt de criminaliteit alarmerende proporties aan. De tijd van de geniale anarchie is voorbij. **[lxxvii]**

Voorhoeve merkte in 1997 op dat autonomie óók betekent je eigen problemen oplossen. De wijsheid hiervan wordt gekleurd door de definitie van de problematiek en de daarvoor vereiste oplossingscapaciteit. De vraag is of de Antillen wel in staat zijn de sociale zekerheid te garanderen op een niveau dat past bij een democratische rechtstaat zoals het Koninkrijk dat ziet en zegt te waarborgen. Is daartoe 'meer' Koninkrijk gewenst? Deze vraag lijkt buiten de orde van de verhoudingen te staan. De laatste jaren, sinds Hirsch Ballin, zijn er zoveel schermutselingen geweest over Nederlandse inbreuken op de Antilliaanse autonomie - al dan niet vermeend - dat een reëel discours over alternatieve Koninkrijksverhoudingen nauwelijks voorstelbaar is. De wil om tot een wijziging van de verhoudingen te komen wordt niet gedeeld. Het begrip autonomie is versteend en ideologisch geladen terwijl het in feite gaat om een kwestie van 'meer of minder'. Het biedt politieke munt wanneer het zo uitkomt.

De sociale kwestie is - net als elders - verweven met de politiek en het bestuur van de Antillen, ze is als het ware een reflectie van de samenleving. Vernieuwing van het onderwijs vereist een breed instrumentarium. Onderdeel daarvan is rust op het front van de taal in het onderwijs. Daarover bestaan al jaren diepgaande verschillen van mening op Curaçao. Nederland is niet bij machte geweest hierin te bemiddelen. De lestijden zijn te kort en moeten worden verlengd. De krachtige onderwijzersvakbond is hiertegen. Het rendement van het onderwijs vereist veel meer dan maatregelen betreffende het onderwijs. De moeilijke socio-economische situatie in het 'thuis' van veel leerlingen is, ook op scholen waar kwalitatief hoogwaardig onderwijs wordt gegeven, een belangrijke belemmerende factor. **[lxxviii]** De hoogte van de onderstand (bijstand) heeft gevolgen voor de minimum lonen. Door verhoging van de uitkeringen kan het stelsel van lonen en andere inkomens zodanig worden ontwricht dat de economie (nog verder) krimpt als gevolg van de te hoge arbeidskosten. In een gesprek (augustus 1997) met leidende vertegenwoordigers van de politieke partij die aansluiting van de Antillen als provincie van Nederland voorstaat, wordt er door hen van uitgegaan dat in dat geval het niveau van de sociale zekerheid wordt gelijkgeschakeld met dat van Nederland. Men wil weten hoe dat op Saint Martin (Frankrijk) is geregeld. De vraag is welk niveau goed genoeg is, wat is het minimum? Hoe kan in de financiering daarvan worden voorzien?

Werkgelegenheid moet er komen en werklozen moeten weer aan het werk. Rekrutering van werknemers voor de raffinaderij op Curaçao ten behoeve van een grootscheeps moderniseringsproject in 2001 verloopt dramatisch. Van de in totaal 140 uitgenodigde potentiële werknemers belanden uiteindelijk slechts drie (!) op de werkvloer van de raffinaderij. Een groot aantal genodigden komt niet opdagen op de eerste wervingsbijeenkomst (56 komen niet), anderen blijken niet bereid om te werken, weer anderen verschijnen niet op een veiligheidskursus, voor een andere categorie moet een drugstest worden herhaald.[lxxix] Deze uitval speelt het wervingsproject dusdanig parten dat met spoed buitenlandse werknemers moeten worden geworven. Bij nader inzien blijkt deze gang van zaken nogal vertekend te zijn door de specifieke doelgroep van deze wervingsactie. Later heeft een bijstelling plaatsgevonden, ongeveer de helft van de geworven arbeidskrachten waren toen van lokale oorsprong.

Directe interventies op grote schaal kunnen elders ontwrichtende gevolgen hebben. Zo was het bestuur van Sint Maarten in 1997 wél bereid huursubsidies voor minvermogenden beschikbaar te stellen maar deze moesten beperkt blijven tot de nieuwbouw daar anders een veel te groot beslag ineens op de eilandsbegroting zou worden gelegd. De hierdoor ontstane sociale rechtsongelijkheid wordt bemanteld door af te zien van individuele huursubsidies en in plaats daarvan de woningbouwstichting een jaarlijkse exploitatiesubsidie te verstrekken. Met deze subsidie wordt de stichting in de gelegenheid gesteld betaalbare huren te rekenen voor minvermogenden zonder dat de stichting hierdoor rood zal komen te staan. Met hetzelfde doel worden de huren van duurdere huizen verhoogd. Het meerdere boven de kostprijshuren komt ten goede aan de betaalbaarheid van de huren voor minvermogenden. Verwacht mag worden dat de woningbouwstichting onder zware druk zal komen te staan om water bij de wijn te doen. De woningmarkt is dermate ontwricht dat niet kan worden volstaan met overheidsinterventies die uitsluitend ten goede komen aan de meest behoeftige doelgroep. Kortom, de sociale kwestie is vertakt naar alle hoeken van de samenleving.

Binnen de verhoudingen van het Koninkrijk valt voor Nederland weinig anders te doen dan pappen en nat houden. Dat gebeurt dan ook. Met als gevolg dat de resultaten ver achter blijven bij de behoeften en ambities. Stereotypen over en weer worden bevestigd. Nederland wordt vanwege zijn gedram door de Antillen bestempeld als neo-kolonialist. Op zijn beurt vindt Nederland dat de Antillen er

een rotzootje van maken. Dit klinkt simplistisch maar toch, deze geluiden worden nogal eens gehoord, ook aan de top van de verantwoordelijke bestuurders en politici, aan beide zijden van de oceaan. In Nederland is een sentiment ontstaan van *'het wordt daar toch niks', 'laat maar komen', 'we vriezen ze wel uit'*. Ook de leegloop van de Antillen wordt niet meer als een probleem gezien. De Koning gaf indertijd in de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen te kennen dat een eventuele leegloop van de Antillen richting Nederland wel degelijk een probleem is, maar vooreerst en bovenal een Antilliaans probleem.

De golf migranten uit Indonesië en later uit Suriname had Nederland niet ontwricht. Ook een Antilliaanse golf zal dat niet doen, *"het is uw probleem"*, aldus De Koning in 1985. De toenemende migratie naar Nederland rond de eeuwwisseling wordt op Curaçao met gemengde gevoelens ervaren. Pourier, minister-president, spreekt herhaaldelijk zijn zorgen uit. Daarnaast zijn er geluiden op te vangen als *'laat maar gaan'*. In samenhang daarmee wordt de - onder Nederlandse druk - in 2001 vrij gegeven vestiging van Europese Nederlanders in de Antillen [lxxx] eensklaps een zegen genoemd door Antillianen die voorheen rabiante tegenstanders waren. Het wordt gepercipieerd als een uitwisseling die goed zal uitwerken voor de verheffing van het volk, een soort panacee voor alle kwalen. Maar ook in Nederland krijgt een wat simplistische conceptie à la mode de overhand: vrij verkeer, globalisering en concurrentie als de oplossing voor de malaise in de Antillen en daarmee ook voor het Koninkrijk. Ondertussen wordt de onmacht van het Koninkrijk om van enige betekenis te zijn voor de sociale kwestie in de Antillen, met pappen en nat houden bemanteld.

In 1999 geeft de minister die aan Nederlandse zijde politiek verantwoordelijk is voor het werkkterrein Koninkrijksrelaties als zijn mening te kennen het niet van deze tijd te achten dat Nederland bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Nederlandse Antillen zou willen overnemen. [lxxxi] Toch, de Antillen hebben er blijk van gegeven de sociale kwestie dermate te bagatelliseren dat het ook een probleem in Nederland is geworden. De bestuurskracht van het Koninkrijk schiet onmiskenbaar tekort. Is het onwil? Politiek niet opportuun? Wie doet daar wat aan? In het laatste hoofdstuk van dit boek wordt deze kwestie behandeld als een vraagstuk van de moraal van het Koninkrijk.

NOTEN

i. Uitspraak ontleend aan: Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen. Een beleidsevaluatie van Sede Antia (1987-1996). In opdracht van het Kabinet

voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) en het Departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen (Depos), pag. 36. Thela Publishers. Amsterdam, september 1997.

ii. Naar aanleiding van een bestuurlijke beslissing in 2001 van het eilandgebied Curaçao illegalen in de gelegenheid te stellen zich formeel te laten registreren, melden 9000 illegalen zich daarvoor aan.

iii. Ter gelegenheid van de organisatie doorlichting van de Vertegenwoordiging maakte het evaluatie team een rondrit van 'rijk' naar 'arm' Curaçao onder leiding van mevrouw Tesha Yung, beleidsmedewerker van de Vertegenwoordiging.

iv. Reda Sosial, Pobresa, ban atak'é. Een sociaal-economische diagnose van de armoede op Curaçao, pag. 16. Amsterdam/Willemstad, Thela Publishers, oktober 1999.

v. Gert Oostindie, Het paradijs overzee. De Nederlandse Caraïben en Nederland, pag. 8: 'Mijn titel reikt wat verder terug in de tijd, en verwijst naar hooggespannen verwachtingen aan beide zijden van de oceaan. Verwachtingen waarmee Nederlanders eeuwen geleden de oversteek richting Caraïben waagden, verwachtingen waarmee nakomelingen van die Nederlanders en vooral van de slaven en contractarbeiders die zij er brachten later de tegengestelde route aflegden'. Uitgeverij Bert Bakker 1998.

vi. J. van Goor, De Nederlandse Koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975, pag. 352. Sdu Uitgeverij.

vii. Gert Oostindie, Het paradijs overzee. De Nederlandse Caraïben en Nederland, pag. 235/236. Amsterdam, Bert Bakker 1997.

viii. Hans van Hulst, Morgen bloeit het diabaas. De Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving, pag. 298. Het Spinhuis 1997.

ix. Het programma 'In Holland staat een huis' is gemaakt door Mavis de Lanoij in opdracht van de Antilliaanse regering en door Nederland gefinancierd.

x. Eerste voorlopige resultaten Senso 2001, 'Curaçao telt 130.000 zielen'. Amigoe, 27 februari 2001.

xi. Oostindie en Verton, Ki sorto di Reino (1998), 'Uit de vragen rond de vrije toegang tot Nederland blijkt dat dit recht hoge prioriteit heeft voor viervijfde van de respondenten, terwijl dit percentage nog stijgt (86-93%) wanneer wordt gevraagd of dit recht ook in de toekomst moet worden gehandhaafd', pag. 31.

xii. World Bank Mission, Netherlands Antilles. Elements of a strategy for economic recovery and sustainable growth, Interim Report: 'However, a complicating factor in labor market adjustment is introduced by the unimpeded exit opportunity (to the Netherlands) that Netherlands Antilles workers have. The

exit opportunities to a high-wage economy with a highly developed social safety net limit the scope for downward wage flexibility in the formal labor market (...)', pag. 13/14, January 2001,

xiii. Voor de Antillen en Aruba is geen *human development index (HDI)* beschikbaar zoals die voor onafhankelijke staten wordt berekend door het United Nations Development Programma: 'The HDI measures the achievements in a country in three basic dimensions of human development—a long and healthy life, knowledge and a decent standard of living'. In: Human Development Report 2000, pag. 17. United Nations Development Programma. New York/Oxford. Oxford University Press 2000. In de Caribische regio staat Barbados bovenaan met een score van 30. Nederland heeft een score van 8, Suriname van 67.

xiv. De verschillen tussen de Nederlandse Antillen en Aruba zijn in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen. Het GDP per capita, 1995 US \$, is 1960 voor de Nederlandse Antillen 11,495 en voor Aruba 9,484. In 1990 is dat voor Aruba 16,186 en voor de Nederlandse Antillen 11.698. Uit: Pitou van Dijck, *Opportunities in the region*, table 1. In: Conference report. The economic development of the Caribbean overseas countries and territories: the role of the European partners. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. The Hague, 20-21 juni 2001.

xv. de Volkskrant, 31 oktober 2000, 'Armoede in tien jaar niet gedaald' en 'Wel een tv en wasmachine, maar geen nieuwe kleren of vakantie'. Verslag van een onderzoek 'Balans van het armoedebeleid' door de Erasmus Universiteit in 4 achterstandswijken in Amsterdam, Rotterdam en Arnhem. Volgens de gangbare definitie in Nederland is iemand arm wanneer het inkomen op of onder het sociale minimum ligt wat gelijk staat met de bijstandsuitkering. De bijstandsnormen zijn per 1 juli 2000: ca. fl 2.200 per maand voor een echtpaar en fl 1.100 voor een alleenstaande van 21-65 jaar. Een alleenstaande ouder ontvangt ca. fl 1.500. Uit het onderzoek blijkt dat de bijstandsuitkering door menigeen wordt aangevuld door zwart werken en door hulp van vrienden en familie.

xvi. *Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997)*, hoofdstuk 2, pag. 23 e.v.

xvii. NRC Handelsblad, *Gesprek met de premier van de Nederlandse Antillen, 'Ik wil investeren in jongeren'*, 28 januari 1998.

xviii. *Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997)*, pag. 31.

xix. Eerder genoemd: Centrum Voorlichting Nederland.

xx. de Volkskrant, Percy Pinedo, 'Toekomst van Antilliaanse drop-outs weinig rooskleurig', 29 januari 1998.

- xxi.** De Telegraaf, Percy Pinedo, 18 december 1997.
- xxii.** Gert Oostindie (1997), Het paradijs overzee, pag. 237.
- xxiii.** De meidagen van Curaçao. Het volledige en ongewijzigde Rapport dat de Commissie tot onderzoek van de achtergronden en oorzaken van de onlusten welke op 30 mei 1969 op Curaçao plaatsvonden, in mei 1970, bij de Antilliaanse regering indiende. Een uitgave van het Algemeen Culturele Maandblad. RUKU, pag. 149-151. Curaçao, september 1970.
- xxiv.** De meidagen van Curaçao (1970), pag. 87/88.
- xxv.** Ontwikkeling en armoede (1997), pag. 52.
- xxvi.** Ontwikkeling en armoede (1997), pag. 51.
- xxvii.** Uit: Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen: 'In tegenstelling tot het gemiddelde inkomen is het mediane inkomen (Curaçao) in reële termen uitgedrukt tussen 1990 en 1998 gedaald, en wel met 12%. Indien de ontwikkelingen van het reële mediane inkomen wordt vergeleken met die van het gemiddelde reële inkomen, dan moet de conclusie luiden dat alleen huishoudens met hogere inkomens reële inkomen op peil hebben kunnen houden, terwijl huishoudens met lagere inkomens er in koopkracht op achteruit zijn gegaan', pag. 4. Door: Bureau Nationaal Herstel van de Nederlandse Antillen, in opdracht van de minister van Nationaal Herstel en Economische Zaken. Willemstad, augustus 2000.
- xxviii.** De meidagen van Curaçao (1970), pag. 156.
- xxix.** Ibidem, pag. 164.
- xxx.** Ibidem, pag. 158.
- xxxi.** Ontwikkeling en armoede (1997), pag. 81.
- xxxii.** De meidagen van Curaçao (1970), pag. 87/88.
- xxxiii.** In het Papiamentu heeft *bobo* betekenissen als zelfstandig naamwoord en als bijvoeglijk naamwoord: domoor, dom, de stommerd, stom. Het betekent ook: de pokken bij geiten en kippen. Het Spaanse woord *bobo* betekent: onnozel, dom, dwaas, simpel, suf, onbekwaam, clown, hansworst. Met dank aan Adriaan van der Hoeven.
- xxxiv.** Jules de Palm, Kinderen van fraters, pag. 69. Uitgeverij De Bezige Bij, Amsterdam 1986.
- xxxv.** Jules de Palm, Kinderen van fraters (1986), pag. 136/137.
- xxxvi.** Adriaan van der Hoeven, Feiten over het onderwijs op Curaçao. In: De politieke handleiding, 26 januari 1997.
- xxxvii.** Evaluatieonderzoek onderwijssamenwerking Nederland-Nederlandse Antillen, pag. 3. Nuffic, Den Haag, April 2000.

- xxxviii.** C.J. Ydema, Talen in het onderwijs in de Nederlandse Antillen. Ontwikkelingen sinds 1988, pag. 11. D.d. 26 februari 1997
- xxxix.** Evaluatieonderzoek onderwijssamenwerking Nederland-Nederlandse Antillen (2000), pag. 18
- xl.** Volkshuisvesting Curaçao. Een evaluatie van het huisvestingsprogramma van de Fundashon Kas Popular (FKP), 1979-1989. pag. 2 e.v. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, juni 1990.
- xli.** Volkshuisvesting Curaçao (1990), pag. 82.
- xlii.** Ibidem, pag. 83.
- xliii.** Rapportage wederopbouw Sint Maarten: december 1996/februari 1997, tevens Slotrapportage. 28 februari 1997.
- xliv.** Kompas, maart/april 1996, pag. 25. Informatieblad van de Regering van de Nederlandse Antillen.
- xlv.** Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 2000, pag. 98. Willemstad, CBS, March 2001.
- xlvi.** Kompas, maart/april 1996, pag. 21.
- xlvii.** Kompas, maart/april 1996, pag. 21/23.
- xlviii.** Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 2000, pag. 99.
- xliv.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 38.
- i.** Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 2000, pag. 99.
- ii.** Bank van de Nederlandse Antillen. Publications. Statistical Tables of the Quarterly Bulletins, Consumer Price Indices for the Island of Curacao, Table 9.1D.
- iii.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 81.
- liii.** Reda Sosial, Pobreza ban atak'é. Een sociaal-economische diagnose van de armoede op Curaçao. Amsterdam/Willemstad. Thela Publishers. Oktober 1999.
- liv.** Pobreza, ban atak'é (1999), pag. 146.
- lv.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997): '(...) is een van de meest gehoorde uitspraken onder het armere deel van de bevolking', pag. 36.
- lvi.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 83.
- lvii.** Statuut voor medefinanciering van projecten van niet-gouvernementele organisaties (NGO-Statuut). Getekend te 's-Gravenhage, 5 oktober 1988, door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen en de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.
- lviii.** Hallensleben, Sociale Vernieuwing. Tussenrapportage aan KabNA. Curaçao en Bonaire, 27 mei 1994.
- lix.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 84: 'Alle activiteiten van Sede Antia zijn eerzaam. Op een heel enkel project valt wat aan te

merken. Met de subsidie vanuit KabNA is zuinig gewerkt. Maar was dit nu écht het adequate inspelen op directe noden, het werken aan de verbetering van de structuur van de samenleving, het pionieren met zinvolle oplossingen.'

lx. In Kompas, Informatieblad van de regering van de Nederlandse Antillen, wordt de Task Force als volgt gedefinieerd: 'De Task Force Antilliaanse Jongeren is een project-organisatie van Openbaar Bestuur, dat buiten de ambtelijke structuur is geplaatst', pag. 29. Kompas, december 1997/januari 1998, jaargang 3, nr. 6.

lxi. Overzicht van goedgekeurde en gefinancierde projecten op Curaçao en Bonaire (1994-1 juni 1997). In: Kompas, pag. 30. December 1997/Januari 1998, Jaargang 3, nr. 6.

lxii. Kompas, pag. 27-33. Informatieblad van de regering van de Nederlandse Antillen. December 1997/Januari 1998, jaargang 3, nr. 6.

lxiii. Reda Sosial. In beschouwing 1998-2000.

lxiv. Stichting Fonds Nederlandse Antillen, Overzicht Goedgekeurde Projecten, 5 november 1997.

lxv. Sede Antia, Beleidsplan en bijbehorende begroting 1999.

lxvi. Louis Emmerij, Een rapportage over de Task Force Antilliaanse Jongeren. Juli 1997.

lxvii. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Documentatiemap donorconferentie, 16 juni 2000.

lxviii. Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 81.

lxix. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toekomst in Samenwerking (1999), pag. 16.

lxx. Nota Migratie Antilliaanse Jongeren, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 283, nr. 1. Hierin wordt gemeld dat een gestructureerd beleidsoverleg over de migratie-aspecten van kansarme Antilliaanse jongeren zal worden opgezet.

lxxi. Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 53.

lxxii. P. Bukman, NGO's in perspectief. De rol van NGO's in de toekomstige samenwerking van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Voorschoten, 10 september 1999. D. Kruijt, Advies NGO-subsidie-beleid Nederlandse Antillen en Aruba. November 1999.

lxxiii. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de gang van zaken rond de migratie en inburgering van Antilliaanse jongeren in 2000-2001.

lxxiv. Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen (1997), pag. 81-83.

lxxv. Zie ook dr. Aart G. Broek: 'Het is anno 2001 zó normaal dat de Antilliaanse wereld, voor wat betreft het welzijns- en welvaartsniveau, zo ver verwijderd ligt van de Nederlandse wereld, zó normaal (...) al vijftig jaar horen we niets anders

dan dát dit normaal is, aan beide zijden van de oceaan (...) de een brieft 'autonomie', de ander 'cultuurrelativisme' (...) het is zó normaal dat we er voor het slapen gaan niet eens over nadenken'. In: Voordracht 'Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag', pag. 10. Ter gelegenheid van Symposium 'Zonder investering in de mens geen gezonde economie'. Willemstad, 15 en 16 juni, 2001.

lxxvi. Schets van de sociaal-economische situatie in de Nederlandse Antillen, pag. 6. Centraal Bureau voor de Statistiek (van de Nederlandse Antillen), Augustus, 2000.

lxxvii. Boelie van Leeuwen, Geniale anarchie. In de Knipscheer 1990.

lxxviii. Adriaan van der Hoeven, Feiten over het onderwijs op Curaçao.

lxxix. Amigoe, 'Vastlopen IRUP dreigt', 12 februari 2001

lxxx. Europese Nederlanders hebben met ingang van 15 maart 2001 geen werkvergunning meer nodig. Effectief is deze beslissing dan nog niet. De Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) is wel door de Staten van de Nederlandse Antillen aanvaard, maar nog niet in werking getreden. De LTU zal gelijktijdig met de Landsverordening Arbeid en Vreemdelingen in werking treden. Deze is in mei 2001 nog in behandeling bij de Staten.

lxxxi. Minister Peper ter gelegenheid van zijn kennismakingsbezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juli 1999.