

# De werkvloer van het Koninkrijk IV - Ontsporing van de samenwerking



Samenwerking is een dominant aspect van het Koninkrijksverband. Tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba is sprake van een zeer uitvoerige agenda van vrijwillige samenwerking op terreinen die onder de eigen verantwoordelijkheid van deze landen vallen. Voor deze samenwerking is sinds de jaren '70 jaarlijks een budget op de rijksbegroting beschikbaar, oplopend van ruim Hfl 100 mln in de eerste jaren tot ca. Hfl 300 mln in de jaren '90.**[i]** Afgaande op de dagelijkse huishouding en contacten, de bestuurlijke en ambtelijke agenda's en afspraken, het overleg en de dienstreizen over en weer kan licht de indruk worden gewekt dat deze samenwerking de raison d'être van het Koninkrijk vormt. In het Statuut wordt overigens slechts weinig aandacht geschonken aan de samenwerking op autonoom terrein. In onderlinge regelingen**[ii]** zoals het Protocol van Afspraken van 1987 en de bijbehorende procedureregels zijn bepalingen vastgelegd ten aanzien van deze samenwerking. Nederland treedt in deze samenwerking niet op vanuit de het niveau van de landen overstijgende Koninkrijkspositie, maar als in staatsrechtelijk opzicht gelijkwaardige partner binnen het Koninkrijksverband.**[iii]**

Naast die tussen de centrale overheden van de landen is er sprake van vele andere vormen van samenwerking, o.a. tussen particuliere instellingen, met gemeenten in Nederland, met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in het zakelijke verkeer, tussen vakbonden, universiteiten en zo meer. In dit hoofdstuk gaat het om de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zoals die in Statuut en (begrotings-)wetgeving is bepaald. Deze samenwerking is met de tijd geëvolueerd. In de periode dat er nog sprake was van het op afzienbare termijn beëindigen van het Koninkrijksverband ligt de nadruk op de financieel-economische en sociale ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba. De landen zouden onafhankelijk worden en krijgen op weg daar naar toe steun van Nederland om zich straks als onafhankelijke naties beter

te kunnen redden. Nadat was besloten tot bestendinging van het Koninkrijksverband worden door Nederland aangelegenheden van good governance aan de samenwerkingsagenda toegevoegd. Aspecten van behoorlijk bestuur, democratie en mensenrechten worden óók onderwerp van de samenwerking tussen de landen die samen het Koninkrijk der Nederlanden vormen. In betrekkelijk korte tijd krijgt de samenwerking in vergelijking met het verleden een meervoudige betekenis.

De samenwerking in Koninkrijksverband kent pieken en dalen. In de jaren '90 raakt de samenwerking in verdrinking. Het ontwikkelingsmodel van de samenwerking voldoet niet meer. Nadat in het begin van de jaren '90 was overeengekomen de Koninkrijksbetrekkingen te bestendigen, is de onafhankelijkheid van de Caribische landen niet langer onderwerp van discussie. Deze principiële wending van de toekomstige betrekkingen gaat niet gepaard met een herijking van de bestuurlijke verhoudingen in het Koninkrijk. Aan Nederlandse zijde is toen wel aandacht besteed aan een mogelijke aanpassing van het staatkundig verband van het Koninkrijk (modernisering Statuut, uitbreiding regime van het Koninkrijk e.d.) maar na verloop van tijd wordt erkend dat hieraan in de Nederlandse Antillen en Aruba geen behoefte bestaat. Integendeel, concepties over aanpassing van de structuur van het Koninkrijk roepen bij de Caribische partners weerstanden op. Het Statuut van 1954 wordt daar gezien als een stevig en noodzakelijk bolwerk van de autonomie van de landen. Daaraan moet niet worden getornd. Nederland vangt bot op allerlei voorstellen tot aanpassing. Een daartoe in 1993 belegde toekomstconferentie wordt een pijnlijke mislukking. Wat wél verandert zijn de prioriteiten van de samenwerking en de bestemming van de middelen. Op de werkvloer komt de samenwerking wel degelijk in beweging. Door Nederland wordt een nieuwe, aanvullende agenda gepousseerd waarbij het accent komt te liggen op de verbetering van het bestuur en de rechtszekerheid in de Nederlandse Antillen en Aruba. In de praktijk leidt dit vooral tot een sterke toename van de zogeheten personele samenwerking. Veel meer dan voorheen worden Nederlandse ambtenaren en deskundigen ingevlogen om in uiteenlopende posities ondersteunend en adviserend op te treden. Stap voor stap krijgt de samenwerking hierdoor een ander gezicht (sic) zonder dat hierover op bestuurlijk niveau van afspraken worden gemaakt. De fundamentele wijziging tot bestendige betrekkingen heeft tot gevolg dat aan Nederlandse zijde de samenwerkingsportefeuille op de schop wordt genomen: "als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan". **[iv]** De complicaties die hierdoor

ontstaan worden versterkt door dat het management van de samenwerking te wensen overlaat (zie: *Formaat van de samenwerking*).

Zoals gezegd, de samenwerking raakt in toenemende mate in beknelling. In de jaren '90 is het samenwerkingsklimaat nogal verzuurd. Haan concludeert: "*nadat Nederland in bijna veertig jaar vele miljarden ontwikkelingshulp aan de Antillen heeft uitgegeven, zijn rond 1995 de onderlinge verhoudingen danig verstoord en verwijten de Nederlandse Antillen en KabNA elkaar geen beleidsvisie te hebben*". [v] De periode waarin U vraagt wij draaien de norm was, is dan allang verleden tijd, Nederland heeft meer en meer het voortouw in de samenwerking genomen. Ook worden hogere eisen aan het formaat van de samenwerking gesteld. Toch zijn er voorbeelden te over van uitstekende ontwikkelings-samenwerking in de voorgaande jaren. De monumentenzorg en stadsvernieuwing op Curaçao is royaal met Nederlandse raad en daad gesteund. Mede daardoor is de binnenstad van Willemstad op de Wereld Erfgoedlijst van de UNESCO geplaatst (1997) [vi] en één van de belangrijkste toeristische attracties van Curaçao geworden. De financiële en personele steun voor de volkshuisvesting op diverse eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba in de jaren '80 heeft geresulteerd in een gestage bouwstroom van volkswoningen en in de vestiging van zelfstandige woningbouwcorporaties met eigen kapitaal. De volkshuisvesting op Curaçao, Aruba en Bonaire kon mede daardoor worden gedepolitiseerd. Op het terrein van de belastingdienst heeft de personele ondersteuning in de jaren '90 geleid tot een forse verhoging van de inkomsten voor de overheden in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Met name op de kleine eilanden van de Nederlandse Antillen was de belastingopbrengst voordien een fractie van hetgeen verschuldigd was. De royale financiering van de wederopbouw van Sint Maarten na de orkaan Luis in 1995 heeft eraan bijgedragen dat de sociaal-economische en bestuurlijke ontwikkeling van het eilandgebied kon worden geconsolideerd. Daarnaast is er uiteraard samenwerking die maar tendele van de grond is gekomen; bijvoorbeeld op het onderwijsterrein en de culturele samenwerking. De hoge prioriteit die in de jaren '90 door Nederland aan verbetering van het onderwijs in de Nederlandse Antillen en Aruba wordt toegekend, heeft niet kunnen verhinderen dat de taalkwestie zijn verlamme werking op de broodnodige vernieuwing van het basisonderwijs bleef doen gelden. Met de Nederlandse steun voor de vernieuwing van het beroepsonderwijs in de Antillen en Aruba zijn daarentegen wel goede resultaten

geboekt. De culturele samenwerking moest worden opgeschort omdat in tal van opzichten mankementen en tekorten werden aangetroffen: geen beleid, geen deugdelijke boekhouding, kastekorten. Ook de samenwerking ten behoeve van de economische en sociale ontwikkeling liet te wensen over. Zowel tijdens het bewind van Hirsch Ballin (1989-1994) als van Voorhoeve (1994-1998) wordt vrij algemeen, zowel in de Nederlandse Antillen en Aruba als in Nederland de tijd wordt rijp geacht voor herijking van de samenwerkingsrelatie. Maar over de manier waarop en wat daaronder wordt verstaan bestaat allerm minst consensus.

### *Architectuur van de samenwerking*

De samenwerking in Koninkrijksverband kent meerdere grondslagen. In het Statuut is vastgelegd dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba elkaar hulp en bijstand verlenen (art. 36). Historisch gezien is in de jaren '50 de aanzet gegeven tot de soort samenwerking die later als ontwikkelingshulp wordt gekwalificeerd. Omstreeks 1955 neemt de bijdrage van de olieraffinaderijen aan de nationale economie van de Nederlandse Antillen aanzienlijk af als gevolg van de automatisering. Het nationaal inkomen daalt en de werkgelegenheid krimpt. De Nederlandse Antillen achten een heroriëntatie van de economische structuur geboden. **[vii]** Eigen besparingen bieden onvoldoende capaciteit om de benodigde investeringen te financieren. Er wordt een beroep op financiële steun uit Nederland gedaan. De hierop volgende samenwerking heeft betrekking op de economische ontwikkeling en later óók de sociale ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en - na 1986 - die van Aruba. In verschillende periodes heeft deze samenwerking uiteenlopende doelstellingen gekend. Tot omstreeks het eind van de zestiger jaren gelden algemene doelstellingen als vergroting van de economische weerbaarheid en uitbreiding van de structurele werkgelegenheid. Deze doelstellingen grijpen terug op de sociaal-economische situatie in die periode. Na de sociaal-politieke onlusten van 30 mei 1969 in Willemstad, Curaçao, wordt verbetering van de positie van de minstbedeelden in de Antilliaanse samenleving een belangrijke doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking. Er wordt een fonds voor sociaal-educatieve en culturele projecten opgezet. Ten behoeve van de besteding van dit fonds wordt in 1970 te Curaçao een dependance van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken ingericht, de Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen. Een bemiddelingsorganisatie voor het particuliere initiatief in de sociale sector wordt met behulp van het Nederlandse CEBEMO in het leven geroepen. **[viii]**

De culturele samenwerking dateert van eerder. In 1948 werd de Stichting voor Culturele Samenwerking, kortweg STICUSA genoemd, opgericht. Aanvankelijk was STICUSA belast met de culturele samenwerking van Nederland met Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. Na de onafhankelijkheid van eerst Indonesië en later Suriname werd het werkkterrein van STICUSA beperkt tot het resterende deel van het Koninkrijk. STICUSA is in 1988 opgeheven. Daarvoor in de plaats kwam het Overlegorgaan Culturele Samenwerking Nederlandse Antillen (OKSNA) en Union di Organisationsnan Cultural Arubano (UNOCA) op Aruba. Rond de eeuwwisseling komt de culturele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen landen in de verdrukking als gevolg van beleidsarmoede en te veel overheidsbemoeyenis. Niet langer worden hiervoor middelen op de Nederlandse begroting gereserveerd.

De samenwerking ten behoeve van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de landen overzee is vrijwillig van karakter. Het ontwikkelingsniveau in de landen overzee is geen verplichting van het Koninkrijk. Pas in 1987 worden formele afspraken gemaakt over de bedoeling van deze samenwerking in Koninkrijksverband. Er wordt een protocol van afspraken over de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen overeengekomen.**[ix]** Als eerste overweging wordt genoemd: “dat de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de Nederlandse Antillen”. Daar kon een ieder zich in vinden. Het begrip ontwikkelingssamenwerking is toonaangevend voor de afspraken die toen werden gemaakt tussen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de minister voor Ontwikkelings-samenwerking van de Nederlandse Antillen. Evenwel worden de doelstellingen niet meetbaar gemaakt of omschreven in te behalen resultaten. De breed geformuleerde doelstellingen laten op de werkvloer veel ruimte voor interpretatie, discussie en hobbyisme.

Naast de ontwikkelingssamenwerking, is er de samenwerking die zijn oorsprong vindt in de waarborgen van het Koninkrijk ten aanzien van de verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Deze aangelegenheden worden weliswaar in beginsel door de landen zelf behartigd maar het Koninkrijk heeft zich verplicht de zorg voor deze aangelegenheden te waarborgen (Statuut, art. 43). Deze samenwerking is met andere woorden van vitaal belang voor het Koninkrijk. In de jaren '90

neemt dit type samenwerking, hier vitale samenwerking genoemd, hand over hand toe. Al naar gelang de grondslag van de samenwerking wordt onderscheidt gemaakt naar de functie van de samenwerking.**[x]** In het recente verleden is gesteld, o.a. in een nota over personele samenwerking (1997), dat het onderscheid naar functie van de samenwerking niet inhoudt dat aan Nederlandse zijde bepaalde functies - en daarmee de bijbehorende samenwerking - een hogere prioriteit krijgen.**[xi]**

Dit valt nog te bezien. Wanneer de samenwerking een aangelegenheid betreft waarvoor het Koninkrijk borg staat, komt handelen van het Koninkrijk mogelijk in het geding. Het Koninkrijk zal de Antillen en Aruba in voorkomende gevallen tot samenwerking moeten verplichten. Het kan immers niet lijdzaam toezien - uit hoofde van zijn formele plicht tot waarborging - wanneer de democratische rechtsstaat derailleert dan wel op onderdelen niet meer goed functioneert. In geval van een formele waarborg is de betreffende aangelegenheid mede een aangelegenheid van het Koninkrijk. In het uiterste geval zal het Koninkrijk zelf maatregelen moeten nemen wanneer anderszins geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk is. De samenwerking die zijn grondslag vindt in de formele borgtocht van het Koninkrijk heeft in feite betrekking op gemeenschappelijke belangen. Er is op deze terreinen sprake van medeverantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor de gang van zaken in de Nederlandse Antillen en Aruba. De vitale samenwerking is minder vrijblijvend, zij heeft een meer verplichtend karakter dan de ontwikkelingssamenwerking.

### *Ontwikkelingssamenwerking*

De bijdrage van Nederland aan de sociale, culturele en economische ontwikkeling van de Antillen en Aruba vormt tot einde jaren '80 de kern van de samenwerking. Tegenwoordig wordt niet meer gesproken van ontwikkelingssamenwerking vanwege de associaties van dit begrip met de echte ontwikkelingslanden in Azië en Afrika. De Antillen en Aruba worden volgens de begroting 1998 Internationale Samenwerking geclassificeerd onder de categorie Hoge Inkomenslanden.**[xii]** Gemeten naar inkomen per hoofd van de bevolking zijn de Antillen en Aruba pertinent geen ontwikkelingsland. Op de keper beschouwd is voor de ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba geen norm te geven. Hoeveel moet het zijn en waarvoor? Honger, armoede, zijn voor hoge inkomenslanden als de Antillen en Aruba geen bepalende invalshoeken. Voor menige buitenstaander wekt het onbegrip dat jaar en dag substantiële bijdragen

naar de Nederlandse Antillen en Aruba worden overgemaakt, hetzelfde onbegrip als waarmee een willekeurige burger de bijdragen uit het Structuurfonds van de Europese Unie aan een gebied als bijvoorbeeld Flevoland percipieert. Lubbers – geen buitenstaander – merkt bij één van zijn weinige bezoeken aan Curaçao (1993) op dat de Antillen het binnen een bestek van een jaar of vijf zonder de Nederlandse ontwikkelingsmiddelen zouden moeten kunnen stellen: *“U hebt dat geld niet nodig”*. Aart Broek kwalificeert de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de Antillen als het verlenen van een gunst *“van een absoluut arbitraire financiële omvang en een absoluut arbitraire verantwoording”*. [xiii]

De hoogte en aard van de financiële bijdrage van Nederland aan de Antillen heeft altijd ter discussie gestaan. Scherpe afkeuring volgde toen één van de directeuren van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in het begin van de jaren '90 in de Antilliaanse pers de Nederlandse bijdrage als de zak van Sinterklaas aan de kaak stelde. In goede tijden is meer uitleg nodig dan in slechte tijden. Elke memorie van toelichting bij de achtereenvolgende begrotingen is een poging tekst en uitleg te geven van de ratio van deze bijdrage aan de Antillen en Aruba, het spreekt daarvan boekdelen, elk jaar één. Dit beleid wordt door de spraakmakers in de Antillen niet altijd serieus genomen. Vaak domineert een houding van: wat hebben ze nu weer bedacht? Bij het departement voor Ontwikkelings-samenwerking van de Nederlandse Antillen is eens gekscherend opgemerkt dat zelfs Van Dale's woordenboek de wijzigingen in het Nederlandse beleidsvocabulaire niet bij kan benen. Aan het einde van de jaren '90 maakt Curaçao een financieel-economische crisis door en heeft Nederlandse steun hard nodig. Toch heeft de ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen lange tijd een icing on the cake imago gehad. Met name de samenwerking gedurende het tijdperk van De Koning wordt als zodanig betiteld, met name door bestuurders en ambtenaren die het nadien voor het zeggen krijgen.

Bij gebrek aan een beter, meer op maat gesneden stelsel, wordt in de jaren '80 de ontwikkelingssamenwerking pragmatisch ingevuld. De Nederlandse bemoeienis met de bestemming van de steun is marginaal, de landen zouden binnenkort immers onafhankelijk worden. Bij de opening van het academisch jaar 2000 in Utrecht bevestigt de Gouverneur van de Nederlandse Antillen deze kalmte in de verhoudingen: *“Met deze beoogde uitkomst in het vooruitzicht kabbelden de samenwerkingsrelaties rustig voort. Weliswaar waren er ook toen spanningen over en weer, maar deze waren beperkt en kort van duur. Veel echte*

*bemoeienissen door Nederland met interne aangelegenheden van de landen overzee waren er eigenlijk nauwelijks. Uitzonderingen daargelaten werd de stroom van projecten en technische bijstand zonder al te grote complicaties afgewikkeld*". [xiv] Zolang hij zich kan verantwoorden tegenover het Nederlandse parlement, acht De Koning sturing van Nederlandse zijde ongewenst. Zijn onderliggende redenering is dat het niet opportuun is om in de overgangstijd naar de onafhankelijkheid nog veel in Koninkrijksverband te willen beredderen. Het onderliggende principe van de ontwikkelingssamenwerking met de Nederlandse Antillen is voor De Koning: driemaal is scheepsrecht. Daarmee bedoelt hij dat als regel ingestemd moet worden met Antilliaanse en Arubaanse financieringsverzoeken, in elk geval wanneer na herhaalde afwijzing het verzoek opnieuw wordt gedaan. Slechts een enkele keer concludeert hij na omstandig overleg: U hebt mij niet overtuigd, ik voel er niets voor. [xv]

De Koning legt daarmee het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid en van de besluitvorming over de bestemming van de fondsen bij de Antillen en Aruba. Hij is van mening dat daaraan inherent is dat fouten worden gemaakt. Dat mag, men leert daar immers van. Dit betekent overigens niet dat het voorstel niet wordt besproken en beoordeeld, ook daar leert men van. De samenwerking wordt in die tijd gekenmerkt door een sterke mate van detaillering. Project na project wordt besproken, beoordeeld en vaak door de minister persoonlijk bezocht. Vooral op de kleine eilanden maakt De Koning indruk door zijn belangstelling voor allerlei projecten en zijn grote mate van detailkennis. Hij komt in de regel beter beslagen ten ijs dan zijn Antilliaanse collega. Ter gelegenheid van het bestedingsoverleg over de bestemming van de middelen worden alle eilanden aangedaan, tenminste éénmaal per jaar. De regie van de landsregering is licht en men laat De Koning graag zijn gang gaan. De eilandgebieden van de Antillen krijgen het gevoel door de minister persoonlijk te worden bediend. De samenwerking wordt in die jaren door een organisatie met vaste procedures en welomschreven verantwoordelijkheden, aan weerskanten, uitgevoerd waarbij aan Nederlandse zijde opvalt dat de minister vaak zelf de beslissingen bepaalt. Een ieder kent zijn plaats, zowel aan Nederlandse als Antilliaanse en Arubaanse zijde, en sinds jaar en dag wordt aldus een miljoenenbudget van een bestemming voorzien. De ambiance is ietwat paternalistisch, vol van goede wil en bedoelingen. Tegelijkertijd is sprake geweest van blind vertrouwen, soms tegen beter weten in. Dat is o.a. het geval met het toezicht van de Koninkrijksregering op het aangaan of garanderen van geldleningen buiten het Koninkrijk door de Caribische landen. Ten tijde van De Koning zijn dit hamerstukken die later tot de zogeheten



hotelgarantieproblematiek hebben geleid. Als gevolg hiervan dreigden de overheidsfinanciën van de Antillen en Aruba totaal te ontsporen. Het heeft zijn opvolgers zeer veel tijd en capaciteit gekost deze zaken weer op orde te brengen. Het beleid in die dagen wordt gekenmerkt door een breed gedragen laissez-faire sentiment. Toen op politiek-bestuurlijk niveau werd overeengekomen het Koninkrijksverband tot in lengte van jaren te bestendigen veranderde het perspectief en daarmee ook de agenda van de samenwerking. Laissez-faire wordt hands-on. Daartoe worden in de loop van de jaren '90 veel meer Nederlandse vakdepartementen en andere gespecialiseerde instellingen bij het samenwerking betrokken. De voortuin van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken wordt een achtertuintje van menig Haags departement.

### *Perspectief Koninkrijk slaat om*

Aan het einde van de jaren '80 en doorlopend in de jaren '90 verandert de context van de samenwerking. Het perspectief van het Koninkrijk slaat om van aanstaande onafhankelijkheid naar blijvende betrekkingen. De status aparte van Aruba (1986) is formeel gekoppeld aan onafhankelijkheid na een periode van tien jaar (in 1996). Daarbij wordt ervan uit gegaan dat ook de Nederlandse Antillen op weg zijn naar de status van een onafhankelijk land. Het is opmerkelijk dat deze eventuele staatkundige verandering van verstrekkende aard in de Nederlandse Antillen zo weinig aandacht krijgt. De Nederlandse Antillen maken zich over de gevolgen van de onafhankelijkheid van Aruba voor de eigen status binnen het Koninkrijksverband geen zorgen. Men gaat ervan uit dat Aruba de koppeling van de onafhankelijkheid aan de status aparte alleen om tactische redenen en pro forma had geaccepteerd. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. Zodra de status aparte is zeker gesteld worden - met succes - pogingen ondernomen de koppeling met de onafhankelijkheid ongedaan te maken. Daarbij is van betekenis dat de minister die aan Nederlandse zijde deze koppeling had bewerkstelligd, De Koning, inmiddels is opgevolgd door een nieuwe bewindsman, Hirsch Ballin. Naar spoedig zal blijken heeft deze andere opvattingen dan zijn voorganger over de ratio van het Koninkrijk en daarmee over de verhoudingen tussen de Nederland en de andere partners binnen het Koninkrijk. De datum voor onafhankelijkheid van Aruba - 1996 - tien jaar nadat het in 1986 een status aparte had verworven, wordt in 1994 uit het Statuut geschrapt. **[xvi]** In verband met de omslag naar een blijvend staatkundig verband tussen Nederland en de Caribische rijkdelen stelt Hirsch Ballin de agenda van de onderlinge betrekkingen drastisch bij. Blijvend, niet vrijblijvend, is één van zijn ambtsregels. Voorts is hij niet tevreden met de

organisatie en bezetting van het minidepartement dat hij van zijn voorganger heeft geërfd. Hij werft in 1990 een nieuwe directeur die al snel tot hoofddirecteur wordt verheven en met de tijd een geheel nieuw managementteam. Hirsch Ballin bepaalt dat in de samenwerking andere aangelegenheden prioriteit moeten krijgen: onderwijs, bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, versterking van de deugdelijkheid van bestuur en versterking van de rechtsstaat. De gedachtewereld en de begrippen van de internationale ontwikkelingssamenwerking zijn niet langer toonaangevend voor de hulp en bijstand in Koninkrijksverband. Voor het eerst wordt in de rijksbegroting 1991 gesteld dat begrippen als verzelfstandiging, ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking veel van hun praktische betekenis lijken te verliezen: *“De term ‘verzelfstandiging’ – waarvan de hulp het instrument zou moeten zijn – heeft (...) verwachtingen gewekt die niet waargemaakt kunnen worden”*.**[xvii]** In dezelfde begroting worden de prioriteiten van het hulpbeleid anders gerangschikt. Als eerste prioriteit wordt genoemd de ondersteuning van de Nederlandse Antillen en Aruba bij hun zorg voor het verwezenlijken van de fundamentele rechten en vrijheden, voor de rechtszekerheid en voor een democratisch en deugdelijk bestuur.**[xviii]** Stimulering van de economische ontwikkeling komt pas als vierde prioriteit aan de orde nadat professionalisering van het overheidsbestuur en versterking van de verbondenheid met Nederland als tweede respectievelijk derde prioriteit worden geboekt.**[xix]** Gaandeweg is de samenwerking in de jaren '90 dusdanig van karakter veranderd dat het begrip ontwikkelingssamenwerking de lading niet langer dekt.

Naast de gebruikelijke financiering van projecten in de sociale en economische sectoren worden vitale functies van de Antilliaanse en Arubaanse overheid zoals deugdelijk bestuur en rechtszekerheid onderwerp van samenwerking. Aan de organisatie van de samenwerking verandert niets, althans niet ten principale. Ook zaken als deugdelijkheid van bestuur en rechtszekerheid worden bediend door instanties en procedures van ontwikkelingssamenwerking. Het referentiekader van de Caribische partner voor de samenwerking met Nederland was en is ontwikkelingssamenwerking en als zodanig een mer à boire van projecten en programma's zoals men dat in het verleden gewend was. Aan Nederlandse zijde worden in de praktijk van de samenwerking geen principiële keuzen gemaakt tussen het één of het ander. Bovenop de ontwikkelings-samenwerking waaraan de Antillen van oudsher gehecht zijn geraakt, worden projecten en programma's die door Nederland van vitaal belang worden geacht in een zogeheten actieve dialoog

van financiering voorzien. Van de weeromstuit ontstaat aan Antilliaanse zijde de indruk dat die projecten worden opgedrongen, vooral projecten in de sfeer van de personele samenwerking. Men vindt dat Nederland de autonomie van de Antillen onvoldoende respecteert. Nederland zou via de achterdeur een eigen agenda volgen en dat met aanwending van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking, middelen die de Antillen en Aruba toekomen, met andere woorden, met ons geld. Zó wordt het aan de overzijde beleefd.

### *Staatkundig verband ongewijzigd*

Hoewel het perspectief van het Koninkrijk in de jaren '90 omslaat, blijft het staatkundig verband ongewijzigd. Tijdens een presentatie voor geïnteresseerde Haagse ambtenaren in 1999 over de statutaire ontwikkeling van het Koninkrijk in deze periode wordt door één van de aanwezigen met enige verbazing geconstateerd dat de politieke omslag van aanstaande onafhankelijkheid naar blijvende banden met de Caribische landen niet tot wijziging van de statutaire verhoudingen heeft geleid. **[xx]** Aan Nederlandse zijde is in die tijd wel druk gestudeerd op het staatkundig verband van het Koninkrijk maar tot wijzigingen heeft dat niet geleid. Door Hirsch Ballin is in 1990 een Schets van een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden gepresenteerd. **[xxi]** Deze Schets houdt een koerswijziging in, op drie hoofdpunten. **[xxii]** In de eerste plaats wordt niet langer vastgehouden aan de onafhankelijkheid van Aruba en van de Nederlandse Antillen. In de tweede plaats wordt de wens om de vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen in één staatsverband bijeen te houden losgelaten. De Nederlandse Antillen zouden kunnen worden gesplitst in twee landen: één land bestaande uit Curaçao en Bonaire en één land bestaande uit Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. In de derde plaats wordt door sterke nadruk op de beginselen van de democratische rechtsstaat te leggen aan de Koninkrijksband een meer normatief karakter dan voorheen gegeven. Naar later zal blijken was de Schets zijn tijd te ver vooruit. De ontvangst was overwegend negatief, zeker in de Nederlandse Antillen. Er zou geen behoefte bestaan aan een tot Gemeenebestconstitutie omgebouwd Statuut. Ook zou het te veel een Nederland bedenksel zijn geweest.

Ook de Tweede Kamer heeft in die periode de toekomst van de verhoudingen tussen de drie landen in het Koninkrijk niet onbesproken gelaten. **[xxiii]** In een motie wordt de regering uitgenodigd diverse alternatieve staatkundige modellen van het Koninkrijksverband te analyseren. Dit heeft in 1996 geresulteerd in een

aantal globale studies betreffende de bestuurlijke positie van de Franse en de Britse overzeese gebiedsdelen. **[xxiv]** Op grond van deze studies zou een politiek debat mogelijk geweest zijn over alternatieve modellen zoals: een meer geïntegreerd Koninkrijk, de status van provincie, een gemenebest met Nederland, bestuur op maat, volledige onafhankelijkheid. Dat debat is er niet gekomen. Dit houdt verband met Nederlandse huiver voor averechtse reacties in de landen overzee. Men is daar niet geporteerd voor andere verhoudingen, althans de bestuurders zijn daartegen. Dat wil overigens niet zeggen dat het dossier toen werd gesloten. De belangstelling voor het wel en wee van andere configuraties in het Caribisch gebied wordt in 1999 weer geactiveerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sinds 1998 de nieuwe beheerder van de portefeuille, stuurt in 1999 één van zijn medewerkers naar Parijs, naar het Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer. Een voortreffelijke beschrijving en analyse van de Franse postkoloniale verbanden is hiervan het resultaat. **[xxv]** De bestuurlijke verhoudingen, de vorm en hoogte van de steunverlening, de welvaart overzee en de Franse beleidsprioriteiten komen aan de orde. In het najaar van 2000 vertrekt een andere medewerker naar Londen, het Overseas Territories Department van het Foreign and Commonwealth Office en komt terug met een soortgelijke studie van de postkoloniale betrekkingen van het Verenigd Koninkrijk. **[xxvi]** Deze studies zijn in eerste instantie ondernomen met het oog op een conferentie '*Overseas Territories in the 21st century*' die in de zomer van 2001 door het Nederlandse ministerie is georganiseerd. Deze conferentie is besloten, het gezelschap is beperkt tot ambtenaren en een enkele wetenschapper. De bedoeling van deze conferentie is van elkaar te leren, ervaringen en inzichten uit te wisselen.

Ook de burgerij in de Caribische landen wordt ondervraagd over het Koninkrijk. Een onderzoek op de Nederlandse Antillen en Aruba wordt gepubliceerd onder de titel: '*Ki sorto di Reino. Visies en verwachtingen van Antillianen en Arubanen omtrent het Koninkrijk*'. De onderzoekers trekken de conclusie dat het verzet van bestuurders, politici en vakbondsleiders in de Antillen tegen ingrijpen van Nederland in geval van wantoestanden, niet door hun achterban wordt gedeeld. Het onderzoek is volgens hen onmiskenbaar een onderbouwing voor een gesprek over vernieuwing van de relaties in het Koninkrijk. **[xxvii]** Een studieconferentie '*Koninkrijksrelaties: hoe nu verder?*' wordt door de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken te Wassenaar belegd. Deze conferentie trekt een zwaar gezelschap van vrijwel iedereen die in Nederland betrokken is bij het

driedelig Koninkrijk. Helaas, de conferentie flopt vanwege onvoldoende voorbereiding en gebrek aan diepgang. Een studieconferentie over de toekomst van het Koninkrijk was hoogst opportuun, dat zeker, maar door de vraagstelling te koppelen aan de uitkomsten van een opinieonderzoek wordt de gemakkelijke weg gekozen. Het onderzoek legt bloot wat al bekend was: de burgerij heeft maar weinig vertrouwen in de eigen overheid. Bovendien vindt een meerderheid van de respondenten dat Nederland zich niet te veel bemoeit met het bestuur van hun land. **[xxviii]** De vraagstelling van de conferentie legt deze wijsheden bij de burgerij, terwijl politiek en bestuur al jaren lang - tegen beter weten in - geen werk van deze aangelegenheid hebben gemaakt. Roger Snow, hoofdredacteur van The Daily Herald op Sint Maarten, heeft in dit verband Voorhoeve eens voorgesteld een soort van Bilderberg-conferentie te houden van wijze lieden uit de drie rijkdelen. De probleemstelling zou volgens Snow moeten zijn een analyse van bestuurlijke knelpunten en bestuurlijke oplossingen. Daarbij zouden alternatieve modellen alsook de resultaten van opinieonderzoek uiteraard de discussie kunnen verlevendigen. De door Snow bedoelde conferentie is er niet gekomen. Tijdens de conferentie te Wassenaar neemt de gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen, De Haseth, op emotionele toon afstand van de onderbouwing van de vraagstelling en twijfelt aan de integriteit van de onderzoekers. Zij zouden zich aan partijdigheid hebben schuldig gemaakt. Dit was niet terecht. De mislukking van deze conferentie is te wijten aan de oppervlakkigheid van de probleemstelling.

### *Opkomst van de vitale samenwerking*

Blijven de staatkundige verhoudingen ongewijzigd, op de werkvloer zijn wel degelijk veranderingen te constateren. In het begin van de jaren '90 gooit Hirsch Ballin de agenda van het overleg met de Antillen en Aruba om en zijn ambtsopvolger, Voorhoeve, volgt in dat spoor. Er komt een einde aan de laissez-faire periode. De Nederlandse hulp zou zich minder moeten richten op het voorzien in allerlei concrete behoeften (aan voorzieningen, aan gebouwen, aan economische activiteiten etc.) **[xxix]** maar zou zich moeten inspannen om de eigen draagkracht van de (ei-)landen te vergroten. Versterking van de bestuurskracht, modernisering van administraties, professionalisering van allerlei instituties worden de doelstellingen van de samenwerking. Daarmee zouden private investeringen kunnen worden aangetrokken. De financiële hulpverlening wordt van minder belang geacht, 'staat niet voorop'. Voorop staat, "een intensieve samenwerking op verschillende terreinen en op verschillende niveaus, in het

kader van een permanente relatie, tussen mensen en instellingen in de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en Nederland anderzijds”.**[xxx]** Een periode van sterke Nederlandse betrokkenheid bij de gang van zaken in de Caribische landen is het gevolg. De personele samenwerking neemt een hoge vlucht. In tal van functies worden, weliswaar op aanvraag van de Antillen en Aruba, Nederlandse ambtenaren en deskundigen benoemd. Een keur van institutionele samenwerkingsverbanden (twinning) wordt opgezet.**[xxxi]** Sint Maarten komt onder hoger toezicht. De Kustwacht wordt opgericht na scherpe schermutselingen met de Antilliaanse regering over vermeende interventies in de Antilliaanse autonomie. Het interventionistische optreden van Nederland, i.c. van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, komt onder vuur te liggen.

Naast de gebruikelijke financiering van projecten in de sociale en economische sectoren, worden vitale functies van de Antilliaanse en Arubaanse overheid op de korrel genomen. Ook projecten ter verbetering van het bestuur en de rechtszekerheid komen nu ter tafel. Katalysator bij deze omslag zijn de maatregelen die genomen worden om de bestuurlijke wanorde van het eilandgebied Sint Maarten te redresseren (1993).**[xxxii]** Daarmee wordt de waarborgplicht van het Koninkrijk geactiveerd. Meer in het algemeen wordt de formele waarborgplicht van het Koninkrijk aangegrepen om de behartiging van de hieronder vallende aangelegenheden door de Antilliaanse en Arubaanse overheden nadrukkelijk bespreekbaar te maken. De bestedingen ten laste van de rijksbegroting worden voortaan mede vanuit deze invalshoek bepaald. Er is niet langer sprake van uitsluitend een marginale toetsing van voorstellen die door de Nederlandse Antillen en Aruba ter tafel worden gebracht. Integendeel, van Nederlandse zijde wordt in de toelichting op de begroting en bij het bestedings- en beleidsoverleg omstandig melding gemaakt van datgene wat aan Nederlandse zijde belangrijk wordt gevonden om met de beschikbare middelen te doen. Grosso modo betreft het samenwerking die betrekking heeft op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Deze samenwerking kan worden gekwalificeerd als vitale samenwerking omdat het Koninkrijk ten aanzien van deze aangelegenheden borg staat en hier dus op kan worden aangesproken.

Een indicatie voor de omvang van de vitale samenwerking is de bestemming van middelen in de sectoren rechtshandhaving, bestuurlijke ondersteuning en

## openbare financiën. Zie: tabel I

Het volgend overzicht is een somming van de financiële middelen voor samenwerkingsprojecten die in 1997 in uitvoering waren. Het betreft zowel projecten waarvan de instemming met (mede-)financiering voor 1997 plaatsvond, als activiteiten waarvan de instemming tot (mede-)financiering in 1997 tot stand kwam. Sommingen < 100.000 zijn niet opgenomen.

TABEL I  
Geïntegreerd overzicht 1997: bestemming middelen (Hfl).

	personele samenwerking		overheidsprojecten	
	(x mln)	(%)	(x mln)	(%)
rechtshandhaving	50,7	25,2	18,2	3,2
bestuurlijke onderst.	34,4	17,2	23,9	4,2
openbare financiën	69,0	34,5	18,4	3,2
<b>sub-totaal</b>	<b>154,1</b>	<b>76,9</b>	<b>60,5</b>	<b>10,6</b>
economische ontw.	16,6	8,3	50,0	8,7
milieu, natuur en infra	6,3	3,1	98,5	17,2
verkeersdiensting/stijez.	2,5	1,2	118,9	20,8
soc. ontw./gezondheidszorg	7,7	3,8	41,9	7,3
onderwijs	11,9	5,9	154,9	27,1
cultuur	0,7	0,4	47,0	8,2
overige	0,4	0,2	-	-
<b>Totaal</b>	<b>200,2</b>	<b>99,8</b>	<b>571,7</b>	<b>99,9</b>

(bron: Rijksbegroting 1999, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, bijlage 1).

## Bijlage I

Dit overzicht bevat een weergave van de financiële middelen voor samenwerkingsprojecten die in 1997 in uitvoering zijn. Het betreft zowel projecten waarvan de instemming met (mede-)financiering voor 1997 plaatsvindt, als activiteiten waarvan de instemming tot (mede-)financiering in 1997 tot stand komt. Rechtshandhaving, bestuurlijke ondersteuning en openbare financiën nemen tezamen ruim 3/4 van de uitgaven voor personele samenwerking voor hun rekening. Op het totaal van de uitgaven legt de vitale sector een beslag van ruim 10%. Op het totaal van alle uitgaven voor personele samenwerking en overheidsprojecten samen (Hfl 771.9 mln) is het aandeel van de vitale samenwerking 27.8% (Hfl 214.6 mln). In de loop van de jaren '90 is het aandeel van de personele samenwerking sterk gestegen. Zie: tabel 2

TABEL 2  
Middelen voor personele samenwerking per jaar<sup>71</sup>  
Aangegeven verplichtingen, in absolute bedragen en als % van de totale samenwerkingsmiddelen.

jaar	personele samenwerking (Hfl mln)*	totale samenwerkingsmiddelen (Hfl mln)*	pers. samenwerking als % van totale samenwerkingsmiddelen
1990	19,3	212,1	9 %
1991	31,6	252,0	12 %
1992	40,0	394,6	10 %
1993	57,8	209,9	27 %
1994	48,2	230,7	21 %
1995	67,8	236,5	29 %
1996	78,1	329,5	24 %

\* incl. Middelen voor bijstand voor de rechterlijke macht.

Begin jaren '90 bedraagt het aandeel van de personele samenwerking in de totale samenwerkingsmiddelen gemiddeld 10%, midden jaren '90 is dit gestegen tot gemiddeld 25%. In verhouding tot de jaren '80 is de stijging nog aanzienlijker. Volgens de KabNA-begroting 1986-1995 wordt in 1986 Hfl 10 mln voor technische bijstand uitgegeven en in de jaren '93, '94

en '95 resp. Hfl 48 mln, Hfl 47 mln en Hfl 45 mln. **[33]** In deze periode nemen de uitgaven voor personele samenwerking met bijna een vijfvoud toe.

De personele samenwerking tussen de belastingdiensten springt in het oog door het grote aantal uitgezonden medewerkers. In 1998 ligt het totaal op het niveau van bijna 90 medewerkers. Daarna neemt deze inzet af tot ca. 60 medewerkers. De afname is niet zozeer ingegeven door afnemende vraag, dan wel door de afnemende bereidheid van Nederland zoveel medewerkers in te zetten. Hoewel geen harde gegevens beschikbaar zijn over de belastingopbrengsten van deze ondersteuning van de Antilliaanse belastingdienst, geeft de stijging van de belastinginkomsten in de jaren '90 hiervan wel een indicatie. Het verloop van de belastinginkomsten voor Curaçao stijgt van Naf 534 mln (1992), tot Naf 695 mln (1995) en Naf 655 mln (1998). Een groot deel van deze stijging komt voor rekening van de loonbelasting, deze stijgt van Naf 215 mln (1992) naar Naf 329 mln (1998) **[xxxiv]**. Voor Sint Maarten belopen deze inkomsten Naf 73.1 mln (1990), Naf 121.9 mln (1995) en Naf 117,9 mln (1998). Ook hier heeft de loonbelasting een belangrijk aandeel in deze stijging, van Naf 39 mln (1990) tot Naf 74 mln (1995) en Naf 70 mln (1998). **[xxxv]** Ook de belastinginkomsten van het land stijgen in deze periode aanzienlijk, van Naf 262 mln (1992) tot Naf 321 mln (1995) en Naf 458 mln (1998). Deze laatste stijging komt voor een groot deel voor rekening van de in 1996 ingevoerde omzetbelasting. De opbrengst daarvan is in 1998 Naf 141 mln. **[xxxvi]** De kortdurende technische bijstand in 2000, speciaal bedoeld om het begrotingstekort te minimaliseren teneinde met het Internationaal Monetair Fonds tot een akkoord te komen, levert rond Naf 37 miljoen op.

De verandering van de beleidsagenda met betrekking tot de Antillen en Aruba en de toenemende vitalisering van de bestemming van de middelen van de



rijksbegroting, gaat niet gepaard met veranderingen in de organisatie en samenwerkingsprocedures. Eerder is wel sprake van wijzigingen in de organisatie van de samenwerking, o.a. wat betreft de positie van de Vertegenwoordiging van Nederland (Protocol 1987). Maar het stelsel van procedures en bevoegdheden van de samenwerking wordt niet aangepast aan de wijziging van de portefeuille. Wél worden door Nederland in toenemende mate Nederlandse vakdepartementen en gespecialiseerde instellingen bij de uitvoering van de samenwerking betrokken. Aan Antilliaanse zijde blijft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van de Antillen het aanspreekpunt voor Nederland. Traditiegetrouw vertegenwoordigt deze minister vooreerst de ontwikkelingsbehoeften van de kleine eilanden van de Nederlandse Antillen. De door Nederland gepousseerde nieuwe prioriteiten hebben daarentegen veel meer dan voorheen betrekking op aangelegenheden van de landsregering. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is daarvoor niet de meest aangewezen gesprekspartner. In de praktijk neemt het contact met vakministers toe. Hirsch Ballin voert regelmatig (telefonisch) overleg met de minister van Justitie van de Antillen, mevrouw Römer. Toen de nieuwe Vertegenwoordiger van Nederland in de Antillen zijn opwachting bij haar maakte, werd hem duidelijk gemaakt dat de kennismaking weliswaar op prijs werd gesteld maar dat zaken worden gedaan met collega Ernst (Hirsch Ballin). Het bezoek duurde dan ook niet langer dan vijf minuten. Overigens ontmoedt Hirsch Ballin op zijn beurt ook zelf de Vertegenwoordiging de nieuwe portefeuille van vitale aangelegenheden van advies te voorzien. Beperk je tot waar je goed in bent was zijn antwoord op de vraag of de capaciteit en deskundigheid van de Vertegenwoordiging niet moest worden aangepast aan de wijzigingen in de portefeuille. Aan Antilliaanse kant is de situatie niet veel beter. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen krijgt met zaken te maken waarvan het geen kennis in huis heeft. Tijdens overleg met de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen suggereert Hirsch Ballin dat het departement voor Ontwikkelings-samenwerking zich tot zijn eigenlijke taak zou moeten beperken. Dat is naar zijn oordeel de voorbereiding van ontwikkelingsprojecten. De wijze waarop het departement Ontwikkelingssamenwerking door Hirsch Ballin wordt terecht gewezen, heeft later veel onrust op de werkvloer tot gevolg gehad. Van oudsher heeft dit departement de regie van de relatie met Nederland stevig in handen. Meestal gezegend met een aimabele minister die sterk leunt op zijn departement, weet de directeur van het departement van wanten. Geruggensteund door zijn mandaat met betrekking tot de bestemming van de fondsen van de Europese Unie heeft hij

veel te vertellen, ook aan zijn eigen minister. **[xxxvii]** Later heeft het departement voor Ontwikkelingssamenwerking niet stil gezeten toen aan de poten van de stoel van het Nederlandse Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werd geknaagd. Het zogeheten zwartboek (1996) over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is met medewerking van dit departement geconcipieerd. **[xxxviii]**

De vitale samenwerking betreft hoofdzakelijk personele samenwerking en veel minder samenwerking in de vorm van overheidsprojecten. Voor de personele samenwerking bestaan weliswaar afwijkende procedures maar deze vinden hun oorsprong in het feit dat het voornamelijk gaat om vanuit Nederland uit te zenden personeel waardoor personeelstechnische aspecten en uitzending kwesties van belang zijn. **[xxxix]** Het is opmerkelijk dat voor personele samenwerking met landen in de regio geen regels (honoraria, reis- en verblijfskosten e.d.) gelden. Door de enorme toename van de personele samenwerking zonder stelselmatige bezinning op het bijzondere - vitale - karakter ervan, zijn mankementen en irritaties onvermijdelijk. Volgens de Antillen is sprake van wildgroei. In de praktijk doen zich bizarre situaties voor. Uitzgezonden ambtenaren of adviseurs worden van bedrijfsspionage beticht. Op hun beurt gaan zij in het oog lopende contacten met de Vertegenwoordiging van Nederland en andere Nederlandse ambtenaren uit de weg (achter de boom weg duiken). Van monitoring door Nederland is geen sprake omdat dit op gespannen voet zou staan met het lokale dienstverband van de uitgezonden ambtenaren en adviseurs. Anderzijds komt het ook voor dat een bezoekende Nederlandse minister zich laat voorlichten door een keur van door hem - op aanvraag - uitgezonden medewerkers zonder dat de verantwoordelijke Antilliaanse bestuurders en diensthoofden hierbij aanwezig zijn. Dit gebeurt o.a. tijdens een bezoek van Voorhoeve aan Sint Maarten in 1995 ter gelegenheid van de voorbereiding van het wederopbouwprogramma naar aanleiding van de orkaanschade Luis. Deze bijeenkomst krijgt intern het predicaat van een geslaagde kijkoperatie.

De sterk toegenomen aanwezigheid in de Caribische landen van uit Nederland afkomstig personeel kan daar worden gepercipieerd als een testimonium paupertatis. Men kan het zelf niet. Het hierin gewortelde onbehagen bij Antilliaanse bestuurders en ambtenaren wordt aangewakkerd door de uitkomsten van een door het departement Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen gewilde evaluatie van de personele samenwerking in 1996/1997. Het

oordeel van het United Nations Development Programma, de uitvoerder van deze evaluatie, is kritisch maar voor ingewijden niet onverwacht: een beleidskader ontbreekt zowel aan Nederlandse als aan Antilliaanse kant, coördinatie en consistentie zijn onvoldoende, de financiële sturing is inadequaar en er wordt onvoldoende aandacht aan duurzame kennisoverdracht gegeven. Ook de besluitvorming zou moeten veranderen. De personele samenwerking moet worden ondergebracht in een zelfstandige, niet politieke Development Authority van de Nederlandse Antillen. Binnen het kader van algemene afspraken met Nederland zouden de Antillen en Aruba het voor het zeggen moeten krijgen over de personele samenwerking.**[xI]** Meer in het algemeen wordt aan Antilliaanse zijde herhaaldelijk en met nadruk geriposteerd tegen de vermeende inbreuk van Nederland op de autonomie van de Nederlandse Antillen middels de financiële voorwaarden die bij de samenwerking worden gesteld. Opmerkelijk is dat in de evaluatie wordt benadrukt dat het Nederlandse Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken een development oriented organisatie is en moet blijven. Vooruitlopend op de aanstaande departementale integratie van het Kabinet wordt het ministerie van Binnenlandse Zaken gezien als *'not the most indicated environment'*.

Buitenlandse Zaken zou een beter organisatorisch kader bieden *'with its rather non-interference and development oriented culture'*.**[xli]** Het heeft anders uitgepakt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt in 1998 met het werkterrein belast. Daarbij zal van betekenis zijn geweest dat aan de kant van Nederland juist wel behoefte bestaat aan een sterkere rol van het Koninkrijk. Bovendien heeft veel van de vitale samenwerking een law and order karakter, in de zin van behoorlijk bestuur en rechtshandhaving.

De omslag van het perspectief van het Koninkrijk heeft in de jaren '90 niet geleid tot aanpassing van de bestuurlijke verhoudingen. Daarentegen wordt de samenwerkingsagenda sinds het begin van de jaren '90 wél ingrijpend gewijzigd. Daarbij is onvoldoende aandacht geschonken aan versterking van het draagvlak bij de Caribische partners voor deze verandering. Bovendien wordt de organisatie van de samenwerking niet aangepast. Evenmin heeft bijstelling van het instrumentarium van de personele samenwerking plaatsgevonden terwijl die met een veelvoud toeneemt en het hart vormt van de uitvoering van het nieuwe beleid. Het ontbreken van veranderingsgezindheid van het dominante Antilliaanse departement voor Ontwikkelingssamenwerking is hierbij een factor van betekenis

geweest. Nieuw beleid wordt op oud beleid gestapeld, een sanering blijft uit. Zo iets heet: muddling through!**[xlii]**

### *Voortdurende knelpunten*

De in de jaren '90 alom in het Koninkrijk uitgesproken behoefte aan verandering gaat over verschillende onderwerpen. De veranderingen die de bestuurders van de Antillen en Aruba voorstaan, hebben geen betrekking op het staatkundig verband van het Koninkrijk. Het Statuut van 1954 voldoet. Het gaat hen voornamelijk om verandering van de samenwerking die betrekking heeft op de besteding van de middelen van de rijksbegroting i.c. de project- en programmafinanciering en de personele samenwerking. Aan Nederlandse zijde gaat het daarnaast ook om de staatkundige verhoudingen, zij het dat de daartoe genomen initiatieven in de bureaula zijn opgeborgen. Zowel aan Nederlandse als aan Antilliaanse zijde is de ontwikkelingssamenwerking onderwerp van analyse geweest. Als alternatieven voor de projectgebonden hulp worden diverse modaliteiten overwogen: programmafinanciering, een eilandenfonds, financiering door middel van een ontwikkelingsbank, beëindiging van de hulp. Sinds het aantreden van Hirsch Ballin wordt zowel door Nederland als de Nederlandse Antillen en Aruba veelvuldig melding gemaakt van de noodzaak van een herijking van de samenwerking binnen het Koninkrijk. Door de Antillen wordt een zwartboek geproduceerd, officieel geheten 'Aantekeningen van de Staten van de Nederlandse Antillen in het kader van de Contactplan bijeenkomst van 10-21 januari 1996 inzake geconstateerde knelpunten ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland'. Hierin wordt met name kritiek geleverd op de wildgroei van de technische bijstand, o.a. wat betreft de aanvraagprocedures en de selectie, de contracten en de monitoring. Daarnaast hebben zich in de praktijk van de samenwerking steeds weer dezelfde knelpunten voorgedaan. Deze hebben betrekking op de doelstelling van de samenwerking, de planmatigheid van en de wijze van financiering.

### *Doelstelling*

De doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de Antillen en Aruba zijn altijd ruim geformuleerd en daarmee nogal vaag en door de jaren heen wisselend: *“bevordering van de nationaal-economische rentabiliteit, verruiming van blijvende werkgelegenheid, spreiding van economische activiteiten over de eilanden, economische, sociale en culturele verzelfstandiging, verbetering van de positie van de sociaal zwakkeren, versterking van de*

*bestuurskracht, en zo verder*".**[xliii]** Sinds Hirsch Ballin kan daar de zorg voor een democratisch en deugdelijk bestuur en de rechtszekerheid aan worden toegevoegd. Tegen die achtergrond moet de sterke belangstelling van Hirsch Ballin voor armoedebestrijding, onderwijs en wijkverbetering worden gezien. Hij is van mening dat op Curaçao sprake is van onbehoorlijk sociaal bestuur. Met het aantreden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 1998 wordt een stap terug gedaan naar het gedachtegoed van de ontwikkelingsamenwerking door zelfredzaamheid als doelstelling te poneren.**[xliv]** En zo weer verder. Een advies commissie constateert in 1997 dat een samenhangende visie van waaruit beleidsmatig vorm en inhoud wordt gegeven aan het handelen van Nederland als donor van de ontwikkeling van de Nederlandse Antillen heeft ontbroken.**[xlv]** De commissie is van mening dat meer aandacht besteed had moeten worden aan het doordenken van het perspectief en de richting van de ontwikkeling van de Koninkrijksverhoudingen in de toekomst en de positie die de verlening van ontwikkelingssteun daarbij inneemt.**[xlvi]** Daaropvolgend wordt in 1999 ook door de eerste staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de staf gebroken over het verleden van de samenwerking met de Nederlandse Antillen: *"De omvang van de samenwerkingsmiddelen (...) is door de jaren heen almaar gegroeid zonder dat er specifieke beleidsconcepties aan ten grondslag lagen"*.**[xlvii]** Deze (dis-)kwalificatie scheidt verwachtingen voor de toekomst van de samenwerking.

De keuze van zelfredzaamheid als doelstelling van het nieuwe samenwerkingsbeleid is niet verrassend. Als een rode draad is in het verleden van de samenwerking altijd wel één of andere betekenis van versterking van het eigen kunnen van de Caribische landen van betekenis geweest. Dat ligt ook voor de hand in een staatkundige verhouding waarbij geruime tijd de onafhankelijkheid van de landen de horizon van hun samenzijn vormt. Ook toen dat veranderde blijft de autonomie van de deelnemende landen een toonaangevende doctrine voor de onderlinge verhoudingen. In uiteenlopende bewoordingen is hieraan uitdrukking gegeven. De landen zouden het uiteindelijk zonder de Nederlandse hulp moeten kunnen stellen, de hulp zou zich overbodig moeten maken, het economisch draagvlak en de lokale bestuurskracht moeten worden versterkt, de afhankelijkheid van Nederland zou moeten afnemen, het is beter zelf te leren vissen dan van andermans vis afhankelijk te zijn. En wat dies meer zij. Ondertussen heeft dit beleid niet tot die gewenste resultaten geleid, althans niet wat betreft de Nederlandse Antillen. Op het eerste gezicht ligt het voor Aruba

anders. Verwacht wordt dat Aruba over een periode van 10 jaar geen Nederlandse financiële steun meer zal behoeven. Dat betekent overigens niet dat er dan geen sprake meer zal zijn van een Koninkrijksverband tussen Nederland en Aruba. Het betekent evenmin dat Aruba niet langer als een kwetsbare gemeenschap en wankel bestuurlijke eenheid gezien behoeft te worden. Na de verkiezingen in 2001 blijken de overheidsfinanciën ernstig in het ongerede te zijn. In 1996 heeft zich een crisis in de rechtshandhaving voorgedaan. Het jaar daarvoor, in 1995 worden de archieven van de Veiligheidsdienst Aruba naar de marinebasis Parera op Curaçao overgebracht toen dreigde dat onbevoegden zich toegang tot deze archieven wilden verschaffen. Voor de Nederlandse Antillen heeft zelfredzaamheid als doelstelling een welhaast eschatologische betekenis. De Antillen zijn aan het einde van de jaren '90 ver verwijderd van een situatie die daarop lijkt. De nadruk op het streven dat de Caribische landen zichzelf moeten kunnen redden, zet de samenwerking op een verkeerd spoor. Juist vanwege het gegeven dat de Caribische landen zichzelf niet redden, c.q. dat zij beter af zijn in het Koninkrijksverband, kiezen zij - weliswaar soms knarsetandend - voor blijvende betrekkingen met Nederland. Aart Broek bestempelt zelfredzaamheid als toekomst van de samenwerking: *“in eigen sop laten gaarkoken”*.**[xlviii]** De Gouverneur van de Nederlandse Antillen laat zich hierover wat genuanceerder uit: *“Men dient ook te beseffen dat zelfredzaamheid in kleine samenlevingen als die van de Antillen en Aruba een relatief begrip is. Het streven naar zelfredzaamheid maakt samenwerkingsrelaties alles behalve overbodig. Integendeel, samenwerking is in feite iets voor onbepaalde tijd”*.**[xlix]**

### *Planmatigheid*

Bij gebrek aan consistentie van het keurmerk van de Koninkrijksverhoudingen, ligt voor de hand dat de planmatigheid van de samenwerking niet optimaal is. De eerste Nederlandse financiële steun aan de Nederlandse Antillen wordt in 1958 gegeven in de vorm van een garantstelling van een lening door de Antilliaanse overheid op de kapitaalmarkt. Toen duidelijk werd dat de herstructurering van de Antilliaanse economie geruime tijd en veel financiële inspanning zou vergen, worden zogeheten Meerjarenplannen opgesteld. Deze Meerjarenplannen worden bij wet vastgesteld. Er kunnen drie Meerjarenplan-fasen worden onderscheiden. De eerste loopt van 1962 t/m 1966, de tweede van 1967 t/m 1971 en de derde van 1972 t/m 1976. De tijdsaanduiding van een bepaalde fase heeft geen betekenis voor de werkelijke duur van de uitvoering van de projecten van de betreffende fase. De uitgaven voor de Meerjarenplan projecten komen ten laste van de

Nederlandse begroting, samen met uitgaven voor cultuur, subsidies en personele samenwerking. Het gebruik van het begrip meerjarenplan suggereert meer dan het voorstelt. Het duidt eerder op vaststelling van een plan om financiële steun te geven gedurende meerdere jaren dan op financiële ondersteuning van een daartoe opgesteld economisch plan.

In 1978 is de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking van mening *“dat het feit dat de hulp projectgewijs werd verleend op basis van door de Antilliaanse regering opgestelde en door de politieke inzichten van een bepaald moment gedomineerde wenslijsten met een veelal geringe onderlinge en eilandelijke samenhang, niet bevorderlijk is geweest voor het bereiken van goede hulpresultaten”*. De Adviesraad meent dat het rendement hoger had kunnen zijn indien de hulp zou zijn aangewend voor de uitvoering van een op een doelgericht sociaal-economisch beleid steunend ontwikkelingsplan.**[I]** Daartoe zijn eerder wel pogingen ondernomen. In 1976 wordt een Gemengde Commissie van Deskundigen benoemd die een integraal sociaal-economisch ontwikkelingsplan voor alle eilanden voor de komende 15 jaar moet opstellen. Op basis van dit plan zou de Nederlandse steun voortaan moeten worden verstrekt. In afwachting van het integrale ontwikkelingsplan wordt er geen vierde Meerjarenplan vastgesteld. Het ontwikkelingsplan plan komt er echter niet, wél een reeks van behartigenswaardige aanbevelingen. Vanaf 1977 wordt de hulp op jaarbasis verstrekt. De Koning maakt een einde aan het wachten op allerlei plannen. Hij wil op een pragmatische manier doorgaan met het verlenen van projecthulp en stelt voor elk half jaar een bestedingsoverleg te houden.**[li]** Dit pragmatisme heeft weliswaar de bestedingen weer vlot getrokken maar de planmatigheid daarvan niet bevorderd, ook al omdat de Antillen verzuimd hebben *“een samenhangend ontwikkelingsbeleid op te zetten en uit te voeren dat is gericht op het inhalen van achterstanden en op verwezenlijking van de financiële voorwaarden om zelfstandigheid tot stand te brengen”*.**[lii]** In het begin van de jaren '80 worden door de Nederlandse Antillen voor de minder draagkrachtige eilanden integrale ontwikkelingsplannen opgesteld. Door het departement voor Ontwikkelingssamenwerking is hieraan hard gewerkt. De plannen hebben echter een gering realiteitsgehalte en zijn volgens Nederlands oordeel niet geschikt om verankerd te worden in bestuurlijke afspraken over de besteding van de beschikbare middelen. Ze verdwijnen in de la. Een aantal sectorale ontwikkelingsprogramma's, i.c. volkshuisvesting op Aruba, Bonaire en Curaçao en stadsvernieuwing in Willemstad, komt daarentegen wél tot uitvoering met

aanwending van de beschikbare rijksmiddelen. Ook aan onderwijs wordt veel aandacht besteed en talloze projecten zijn in de jaren '90 in deze sector uitgevoerd. De inspecteur-generaal van het onderwijs in Nederland, De Jager, wordt door het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken als adviseur aangetrokken. Met veel inzet en élan probeert hij vorm en inhoud te geven aan de hoge prioriteit die het onderwijs in de samenwerkingsportefeuille geniet. Een evaluatieonderzoek van de onderwijssamenwerking Nederland-Nederlandse Antillen concludeert evenwel: *“Het onderwijsdossier tussen Nederland en de Nederlandse Antillen van de jaren '90 is een bonte verzameling van projecten en activiteiten met weinig of geen onderlinge samenhang. De aanzetten tot beleidsontwikkeling vanuit Nederland en de zich ontwikkelende beleidskaders in de Nederlandse Antillen hebben vooralsnog niet geleid tot een meer strategische en planmatige inzet van de samenwerkingsmiddelen voor onderwijsvernieuwing”*.**[liii]** Het Europees Ontwikkelingsfonds constateert een sterke versnippering. De ingewikkelde structuur van de Nederlandse Antillen in combinatie met het ontbreken van een algeheel ontwikkelingsplan voor de verschillende eilanden, leidt tot talrijke projecten die zowel financieel als geografisch versnipperd zijn.**[liv]** Het Europese Ontwikkelingsfonds is van mening dat de beschikbare middelen door de Nederlandse Antillen niet optimaal worden benut. Ter illustratie hiervan wordt aangegeven dat in het jaar 2000 van het fonds 1991-1995 alsook van het fonds 1995-1999 ca. 20% nog niet is gecommitteerd. Van het gecommitteerde bedrag van het fonds 1995-1999 is ongeveer 70% nog niet tot betaling gekomen.**[lv]**

Het verwijt aan het adres van Nederland dat het geen stelselmatig samenwerkingsbeleid voerde, wordt wel geriposteerd door te verwijzen naar het ontbreken van een Antilliaanse ontwikkelingsbeleid. Haan concludeert op dit punt: *“De begrijpelijke wens van Nederland om de hulp zo veel mogelijk aanvullend en ondersteunend te laten zijn van het eigen Antilliaanse sociaal-economisch beleid kan niet vervuld worden, omdat zo'n beleid er niet of nauwelijks is, en voorzover het aanwezig is gekarakteriseerd kan worden als korte-termijn beleid”*.**[lvi]** Deze reactieve houding brengt Nederland in een kwetsbare positie. Nederland deint als het ware mee op de Antilliaanse tumba die elk jaar ter gelegenheid van het carnaval, opnieuw wordt gecomponeerd. In de beschikbaarheid van middelen wordt daarentegen door Nederland wel stelselmatig voorzien. Na het verloop van de Meerjarenplannen wordt in 1984 wordt een 5% afspraak van kracht. Deze houdt in dat het plafond voor de



middelen ten behoeve van de Nederlandse Antillen wordt gesteld op 5% van de middelen voor de internationale ontwikkelingssamenwerking. De begroting voor de internationale ontwikkelingssamenwerking is gekoppeld aan het Netto Nationale Inkomen van Nederland (1.5%). De onderliggende gedachte van deze financieringsafpraak is dat Nederland als gevolg van de status aparte van Aruba voor extra uitgaven zal komen te staan. Deze afspraak wordt bevestigd in het Protocol van Afspraken (1987) en geldt voor de duur van de zittingsperiode van het toenmalige Nederlandse kabinet. In 1991 wordt deze koppeling weer ongedaan gemaakt, mede als gevolg van aanzienlijke onderbestedingen in opeenvolgende jaren. Het jaarlijkse beschikbare budget wordt bevroren.

Met het aantreden van Hirsch Ballin zal Nederland een meer proactief beleid voeren. Hirsch Ballin geeft nadrukkelijk aan wat naar zijn mening voortaan van belang zou moeten zijn in de samenwerking tussen de landen en doet verwoede pogingen uitvoering aan zijn plannen te geven. Het sinds 1987 bestaande Protocol van Afspraken wordt evenwel niet aangepast terwijl dat wel had moeten gebeuren. In dit Protocol is bepaald dat iedere vier jaar, voor het eerst uiterlijk eind 1990, overleg plaats zal vinden tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over de werking van het protocol. Elk van de partijen kan dan voorstellen doen tot aanpassing. **[lvii]** Dat overleg is er niet geweest en nieuwe bestuurlijk afspraken blijven achterwege. Hirsch Ballin gaat dit welbewust uit de weg omdat hij verwacht geen overeenstemming met de Antillen te kunnen bereiken over een op nieuwe leest geschoeide samenwerking waarvan de prioriteiten zijn gekoppeld aan de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Het Nederlandse beleid verandert zonder dat het bestuurlijk en formeel wordt kortgesloten met de Antillen. Voorhoeve, ambtsopvolger van Hirsch Ballin, zegt geen nieuwlichter te zijn en zet het beleid van zijn voorganger voort. Hij erft een chaotische projecten portefeuille.

### *Project- versus programmafinanciering*

Met verve heeft Voorhoeve geprobeerd orde op zaken te stellen en stelt daartoe adviescommissies in. Bij zijn vertrek liggen adviezen op tafel die evenwel nog op hun houdbaarheid moeten worden getoetst. Daarnaast worden de eisen aangescherpt die worden gesteld aan de indiening van voorstellen en hun beoordeling. Het formaat van het zogeheten logical framework, een internationaal gangbare manier van projectformulering, wordt van toepassing.

Eén van de adviescommissies **[lviii]** beziet in 1997 de ongemakken van de

ontwikkelingssamenwerking als volgt: *“De Nederlandse steun wordt op dit moment te vaak verstrekt in de vorm van een lange reeks van niet altijd met elkaar samenhangende projecten. De behandeling daarvan vergt veel aandacht van beide partijen en wordt gekenmerkt door een ontbreken van een visie die richting geeft aan de steunverlening, onevenwichtigheid in de verhoudingen, ontoereikende transparantie op essentiële punten, en daardoor geringe controleerbaarheid, onvoldoende delegatie, sterke gerichtheid op procedures die evenwel niet voldoende worden onderhouden, lange duur van die procedures, bemoeienis met de eigen verantwoordelijkheden van de Antillen, ontbreken van evaluaties op basis waarvan verbeteringen worden aangebracht, het niet voldoende gericht zijn op vernieuwingen en nieuwe ontwikkelingen”.* **[lix]** Geadviseerd wordt de ontwikkelingssteun aan de Nederlandse Antillen te verlenen als programmafinanciering, en wel op basis van een meerjarig Antilliaans ontwikkelingsprogramma dat jaarlijks wordt bijgesteld. De Nederlandse financiële steun daarvoor zou, samen met de eigen middelen van de Antilliaanse overheden én andere financieringsmiddelen, moeten worden ondergebracht in een Ontwikkelingsfonds en worden beheerd door een op te richten Antilliaanse Ontwikkelingsfinancieringsmaatschappij.

Eveneens in 1997 wordt voor de samenwerking met Aruba een advies uitgebracht. **[lx]** Deze commissie adviseert de financiële middelen die Nederland beschikbaar stelt in het kader van de verschillende relaties tussen de Koninkrijkspartners formeel te scheiden. Allereerst noemt de commissie de categorie van bijdragen voor de Koninkrijksaangelegenheden die in het Statuut zijn geregeld. Daarnaast wordt onderscheiden de steun voor de behartiging van de waarborgaangelegenheden. Deze aangelegenheden worden in beginsel door de landen zelf behartigd. Zij zijn elkaar daarbij echter hulp en bijstand verschuldigd. In de derde plaats wijst de commissie op de bijdragen voor gezamenlijke taakbeartiging en gezamenlijke voorzieningen. Volgens de commissie staan bij zulke samenwerkingsaangelegenheden de landen van het Koninkrijk niet uitsluitend tot elkaar in een verhouding van donor en ontvanger, maar in een verhouding van reciprociteit met als oogmerk dat gezamenlijke taakbeartiging voordeliger is dan afzonderlijke: *“Het gaat hier dus niet om hulp en bijstand voor de ontwikkeling van Aruba en de Antillen, maar om een structurele bijdrage in de kosten van inrichting en instandhouding van wenselijk geachte gezamenlijke voorzieningen”.* Als voorbeelden worden genoemd de luchtverkeersbeveiliging en de kustwacht. Tenslotte wordt als vierde type relatie

de ontwikkelingssteun onderscheiden: *“hulp en bijstand voor zaken die de Antillen en Aruba als eigen aangelegenheden tot stand willen brengen of willen verbeteren, maar waarvoor zij zelf de middelen (nog) niet hebben”*. De advisering beperkt zich tot de steun voor de behartiging van de waarborgbelangen en de ontwikkelingssteun. Alle steun zou moeten worden verstrekt als programmahulp. Op basis van een meerjarig ontwikkelingsprogramma zouden afspraken gemaakt moeten worden over het investeringsprogramma voor het komende jaar. De beschikbare Nederlandse financiële middelen voor het investeringsprogramma moeten worden gestort op een rekening bij de Centrale Bank van Aruba ten gunste van een Investeringsfonds. Ook de Arubaanse bijdragen voor de uitvoering van het investeringsprogramma moeten op deze rekening worden gestort.

Als gevolg van een tekort aan planmatigheid in de samenwerking blijft de financieringsmodaliteit lange tijd steken in financiering van individuele projecten. Dit wordt door menigeen als ongewenst ervaren, allereerst vanwege de daarmee gepaard gaande detailbemoeyenis maar ook met het oog op het management van de samenwerking. Bijgevolg staat voortdurend de omslag van project- naar programmafinanciering op de agenda van de samenwerking. In het verleden zijn daar in een aantal sectoren goede resultaten mee bereikt.

### *Volg het spoor terug*

De samenwerking binnen Koninkrijksverband is van oorsprong gemodelleerd naar het stelsel van de internationale ontwikkelingssamenwerking. Daarmee wordt van meet af aan een oneigenlijk spoor gevolgd voor de vormgeving van de financiële relatie tussen Nederland en de Caribische landen waarbij onafhankelijkheid, eindigheid van de steunverlening en zelfredzaamheid de richting bepalen. De samenwerking raakt het spoor bijster toen de Koninkrijksband blijvend werd en voor de deelnemende partners een meer verplichtend karakter kreeg. Met gebruikmaking van het jargon van de ontwikkelingssamenwerking worden daarop door de partijen uiteenlopende ambities nagestreefd. Dat er wat moest veranderen, stond voor alle partijen wel vast. Hirsch Ballin bedoelt met herijking van de samenwerking optuiging en verbreding van de vitale samenwerking, met andere woorden, versterking van het medebewind van het Koninkrijk, terwijl de spraakmakers in de Antillen, o.a. het departement voor Ontwikkelingssamenwerking, volhouden dat de Nederlandse steun vooreerst ten dienste staat van de ontwikkeling van land en eilandgebieden en dus inhoudelijk bepaald wordt door het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse Antillen. Zo was

dat overeengekomen in het Protocol van Afspraken van 1987 en ten tijde van De Koning was dat inderdaad het geval, zij het dat ontwikkelingsbeleid soms à la minute aan tafel werd bedacht om financiering van bepaalde projecten te gerieven. Toen Nederland de waarborgen van het Koninkrijk als maatstaf voor de prioriteiten van de samenwerking aanwees, kwam de koppeling met het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse Antillen op losse schroeven te staan. Aan deze koppeling was impliciet dat de Antillen het voortouw hadden in de samenwerking, ook in het geval dat van beleid nauwelijks gesproken kon worden. Het ging om het principe dat de beschikbare Nederlandse middelen worden aangewend ten behoeve van de ontwikkeling van de Antillen zoals die door de Antillen wordt bepaald. De ontkoppeling die Hirsch Ballin voor ogen stond was daarom voor de Antillen een principiële zaak. Dat was het ook voor Hirsch Ballin. Voor hem stond de verantwoordelijkheid voor de waarborgen van het Koninkrijk voorop. In Antilliaanse optiek ontspoorde de ontwikkelingssamenwerking. De rapen waren gaar toen dat met zich meebracht dat een enorm aantal Nederlandse adviseurs werd ingevlogen. **[lxi]** De beknelling waarin de samenwerking is geraakt en de verzuring van de relatie kan worden herleid tot deze divergentie in visie en uitgangspunten. Met het begrip zelfredzaamheid dat later als doelstelling van de samenwerking wordt gewaarmerkt, wordt deze divergentie niet beteugeld. Integendeel, deze doelstelling grijpt terug naar de jaren van weleer toen nog sprake was van toekomstige onafhankelijkheid. In een hoofdartikel van The Daily Herald op Sint Maarten wordt de vinger op een zere plek gelegd: *“The question is (...) whether the Netherlands Antilles can ever attain to that kind of self-sufficiency which in principle equals independence and makes membership of the Kingdom of the Netherlands a very free choice of association. We are of the opinion it cannot. The Netherlands Antilles are simply too small and too devoid of natural resources”*. **[lxii]** Het begrip zelfredzaamheid flirt met het gedachtegoed van de autonomie van de landen en het laissez-faire van het Koninkrijk terwijl op tal van terreinen juist behoefte bestaat aan een sterker medebewind van het Koninkrijk.

Aan het einde van de vorige eeuw worden daadwerkelijk restauratiepogingen ondernomen. Programmafinanciering vindt een gewillig oor bij de nieuwe bewindvoerders van het werkterrein, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de nota *Toekomst in Samenwerking* (mei 1999) wordt de projectsteun afgezworen. Ze leidt tot een verregerende detailbemoeyenis van Nederland, brengt bureaucratische rompslomp met zich mee, inhoudelijke

afstemming ontbreekt.**[lxiii]** De projectfinancieringsstructuur zal worden vervangen door een moderner instrumentarium.**[lxiv]** De kern van het nieuwe samenwerkingsbeleid moet worden gevormd door gezamenlijk overeengekomen, voortschrijdende samenwerkingsprogramma's. De middelen zullen in de vorm van programmafinanciering worden verstrekt. De samenwerkingsmiddelen worden in een fonds gestort en beheerd en gealloceerd door een onafhankelijke, regionale instantie.

Met Aruba wordt in maart 1999 een papieren overeenstemming bereikt over beëindiging van de ontwikkelingssamenwerking gedurende een periode van 10 jaar. In die periode zal het beheer van de samenwerking worden uitbesteed. Met ingang van 2000 zal Nederland daartoe Hfl 220 miljoen beschikbaar stellen, te storten in een fonds 'Fondo Desaroyo Aruba' onder auspiciën van de Aruban Investment Bank. In 2000 wordt overeengekomen dat ook Aruba in het FDA zal storten, in totaal Afl 180 miljoen. Hiermee is het kader gecreëerd voor de al zoveel jaren nagestreefde programmafinanciering. In de toekomst zal de Aruban Investment Bank met de beschikbaar gestelde middelen projecten financieren die passen binnen de met Nederland overeengekomen programma's. Als zodanig is hier sprake van een hybride vorm van programma- en projectfinanciering. Nederland is niet langer de actor die projecten goedkeurt, in plaats daarvan alloceert de AIB de middelen voor projecten, nota bene ook de middelen die door de Arubaanse overheid beschikbaar zijn gesteld. In de Tweede Kamer worden hierover vragen gesteld. Staatssecretaris De Vries verwacht niet dat er spanningen tussen de Arubaanse regering en de AIB zullen ontstaan. Hij verwijst daarbij naar de relatief bescheiden storting van Aruba in het FDA wanneer deze wordt afgezet tegen het totaal van de Arubaanse overheidsbegroting: *"gemiddeld 2% van de totale Arubaanse begroting"*.**[lxv]** Wanneer de storting van Aruba in het FDA echter wordt afgezet tegen de voorgenomen overheidsinvesteringen de periode 2000-2004, blijkt deze storting ongeveer 50% van het daarvoor geormerkte overheidsbudget te betreffen.**[lxvi]** Het is een opmerkelijke constructie dat Aruba middelen van de eigen begroting overdraagt om die te laten toewijzen aan onderwerpen van normale overheidszorg. Daarmee delegeert de overheid een fors deel van z'n investeringsbeslissingen aan een derde hetgeen impliceert dat deze beslissingen buiten het institutionele democratisch-politieke circuit worden gebracht. In zekere zin kan het voorgestelde arrangement als een sterfhuisconstructie van de overheidshuishouding worden gezien. Veel meer voor de hand zou hebben gelegen dat de beschikbare Nederlandse middelen aan de

Arubaanse begroting worden toegevoegd. Kennelijk kunnen op titel van zelfredzaamheid ook dit soort curieuze afspraken worden gemaakt. Hoe dit ook zij, wanneer deze afspraken gestand worden gedaan, komt aan de ontwikkelingssamenwerking met Aruba op afzienbare termijn een einde. Sceptici wachten de ontwikkelingen af. Jaren geleden heeft Aruba getekend voor *'onafhankelijkheid over 10 jaar'* om meteen daarna met een lobby te starten deze afspraak ongedaan te maken. Aruba is daar toen in geslaagd. De vraag wat de afspraken over de afbouw van de ontwikkelingssamenwerking waard zijn, is onontkoombaar.**[lxvii]** Met de Nederlandse Antillen worden vooralsnog geen soortgelijke afspraken over een nieuwe opzet van de ontwikkelingssamenwerking gemaakt. Allereerst moeten de overheidsfinanciën op orde worden gebracht en moet de bestaande projecten portefeuille worden gesaneerd om middelen vrij te maken voor nieuw beleid. Eind 2001 is deze sanering zover doorgeschoten dat zich een nieuw probleem voordoet. Er dreigt een forse onderuitputting van de begroting. Voorts is er op de Antillen geen gerede onafhankelijke instantie, zoals de Aruban Investbank op Aruba, beschikbaar. Wél wordt met nieuw elan geprobeerd samenwerkingsprogramma's te formuleren voor de beleidsterreinen die Nederland heeft aangewezen.

Rond de eeuwwisseling worden er voor het eerst middelen nadrukkelijk buiten de ontwikkelingssamenwerking gehouden, afgezien van de middelen die van oudsher beschikbaar zijn op de rijksbegroting voor de verzorging van Koninkrijksaangelegenheden. Dit gebeurt in het kader van de afspraken met Aruba en betreft middelen voor de uitvoering van taken die o.a. van belang zijn voor het Koninkrijk**[lxviii]** (Hfl 270 miljoen) zoals activiteiten op het terrein van de rechtshandhaving (personele inzet voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de recherche capaciteit, de Kustwacht en het gevangeniswezen). Na het bereiken van een balanced budget zullen deze middelen ook voor schuldsanering kunnen worden aangewend.**[lxix]** Hiermee wordt een afzonderlijk budget gecreëerd voor ondersteuning van aangelegenheden waar het Koninkrijk borg voor staat. Daarmee is evenwel de vraag nog niet beantwoord hoe met de waarborgen van het Koninkrijk wordt omgegaan. Het spoor van de ontwikkelingssamenwerking vertakt zich. In de rijksbegroting Koninkrijksrelaties 2001 wordt de bijstand rechterlijke macht structureel genoemd: *"Het is niet te verwachten dat de Nederlandse Antillen en Aruba binnen afzienbare tijd voldoende capaciteit kunnen leveren om de instanties kwalitatief en kwantitatief te bemensen"*.**[lxx]** De loskoppeling van de doctrine van de eindigheid van de

samenwerking gaat nog niet van harte. Hoewel structureel van karakter, wordt toch nog aan een tijdsbepaling gerefereerd ("*binnen afzienbare tijd*"). Als de afspraken met Aruba werkelijkheid worden, komt de ontwikkelingssamenwerking op dood spoor en wordt tegelijk een nieuw spoor aangelegd. Daarvoor zullen blijvend middelen beschikbaar zijn. De vraag hoe dit spoor eruit gaat zien en hoe het bereden wordt, moet meer aandacht krijgen, eventueel ten koste gaan van het - toch - doodlopende spoor van de ontwikkelingssamenwerking.

#### *Bijlage: Bestemming middelen*

Het volgend overzicht is een sommering van de financiële middelen voor samenwerkingsprojecten die in 1997 in uitvoering waren. Het betreft zowel projecten waarvan de instemming met (mede-)financiering voor 1997 plaatsvond, als activiteiten waarvan de instemming tot (mede-)financiering in 1997 tot stand kwam. Sommeringen < 100.000 zijn niet opgenomen.

#### **NOTEN**

**i.** De begroting belooft in de jaren 1969-1978 (realisaties) gemiddeld fl 116,3 mln per jaar. In de periode 1979-1985 is dat fl 220,1 mln per jaar en voor de jaren 1986-1995 fl 282,8 mln per jaar. In menig jaar is er sprake van onderuitputting, soms meer dan 1/3 van de begroting (1990). Uit: Edo Haan, Antilliaanse Institudies, hoofdstuk 7, Ontwikkelingshulp, pag. 195-223.

**ii.** Borman (1998): 'Het begrip onderlinge regeling is ruim. Daaronder valt elke geformaliseerde afspraak of overeenkomst, waarbij de regeringen van twee of meer landen zich binnen de kring van hun bevoegdheden tegenover elkaar verbinden', pag. 189.

**iii.** Borman (1998), pag. 187.

**iv.** Een gevleugelde uitdrukking van minister De Koning met betrekking tot vastgeroeste situaties waarvoor een oplossing moest worden gevonden.

**v.** Edo Haan, Antilliaanse Institudies. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969 -1995, pag. 216. Cappelé a/d IJssel, Labyrint Publication, 1998.

**vi.** Landen die toetreden tot het Werelderfgoedverdrag verplichten zich tot bescherming van natuur- en cultuurmonumenten door juridische regelgeving en andere maatregelen. Over Willemstad: 'Willemstad is (...) een mengeling van Europese en Latijnsamerikaanse architectuur en stedenbouw van bijzondere waarde en integriteit. Het is een voorbeeld van een meer dan driehonderd jaar durende organisatorische groei van een multiculturele gemeenschap. Daarbij zijn

kenmerkende elementen behouden gebleven, die in die ontwikkeling samenkwamen. Ontstaan in de zeventiende eeuw als havenstad van de West-Indische Compagnie, hebben Spaanse, Curaçaos-Creoolse, Nederlandse en andere cultuurinvloeden een stempel gedrukt op de stadontwikkeling. De mengeling van invloeden is onder meer goed zichtbaar in het Fort Amsterdam en wijken als Otrobanda en Scharloo'. UNESCO/ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: Persbericht, d.d. 15 december 1997.

**vii.** Edo Haan (1998), pag. 195/196.

**viii.** CEBEMO was één van de grote medefinancieringsorganisaties in Nederland. Later wordt CEBEMO omgedoopt tot Bilance.

**ix.** 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. 's-Gravenhage, 2 oktober 1987.

**x.** KabNA, De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. September 1997.

**xi.** KabNA, ibidem.

**xii.** In Hoge Inkomenslanden is het inkomen per hoofd van de bevolking \$9,361 of meer (1998). Zie: Human Development Report. United Nations Development Programme. New York/Oxford, Oxford University Press, 2000.

**xiii.** Aart G Broek, 'Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag. Omtrent verplichtingen en andere investeringen in eilandbewoners'. Voordracht tijdens symposium. Willemstad, 15 en 16 juni 2001.

**xiv.** Mr. J.M. Saleh, Naar nieuwe dimensies en impulsen voor samenwerking binnen het Koninkrijk, pag. 7. Rede bij de opening van het academisch jaar van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit in Utrecht. D.d. 1 september 2000.

**xv.** O.a. tijdens een overleg met het bestuurscollege van Curaçao over een voorstel van de gedeputeerde van Financiën, mevrouw Wout, om uitbreiding en vernieuwing van de capaciteit van de water- en electriciteitsvoorziening op Curaçao met rijksmiddelen te financieren. Volgens De Koning was op de particuliere markt hiervoor financiering te vinden, i.c. de Europese Investeringsbank. Dat bleek later inderdaad het geval te zijn.

**xvi.** Geschrappt wordt art. 62: 'Ten aanzien van Aruba eindigt de rechtsorde, neergelegd in het Statuut, met ingang van 1 januari 1996'.

**xvii.** Rijksbegroting 1991, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 16/17.

**xviii.** Ibidem, pag. 11.



**xix.** Ibidem, pag. 12/13.

**xx.** Bijeenkomst van het directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waar dr. Inge Klinkers de bevindingen presenteert van haar dissertatie, 'De weg naar het Statuut. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben (1940-1954) in vergelijkend perspectief.' Universiteit van Utrecht, 1999.

**xxi.** Schets van een Gemeenebestconstitutie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Tweede Kamer, 1989-1990, 21 300 IV, nr. 9.

**xxii.** Mr. J.A.B. Janus, Het statuut voor het koninkrijk der Nederlanden: terugblik en perspectief. In: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993, pag. 57/58. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993.

**xxiii.** Motie Te Veldhuis, '(...) overwegende dat het gewenst is om een open discussie te voeren over de grondslagen voor de toekomst van de verhoudingen tussen de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden; nodigt de regering uit om op dit punt een gespreksnotitie voor te bereiden, en daarbij de voors en tegens van een aantal modellen te betrekken (...)'. Voorgesteld 23 oktober 1996.

**xxiv.** Studie bestuurlijke positie Franse overzeese gebiedsdelen. Brief van Voorhoeve aan de voorzitter van de Eerste Kamer, d.d. 11 oktober 1996. En: Studie positie British Dependent Territories. Brief van Voorhoeve aan de voorzitter van de Eerste Kamer, ongedateerd.

**xxv.** M.Unck, Vrijheid, gelijkheid en afhankelijkheid. De Franse bestuurs- en ontwikkelingsrelatie met hun Départements en Territoires d' Outre-mer. DGCZK/directie Koninkrijksrelaties, 28 maart 2000.

**xxvi.** J. Zevenbergen, De Britse overzeese gebieden. In: De economische ontwikkeling van de Caribische landen en gebieden overzee (LGO): de rol van de moederlanden. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Conferentiebundel. Den Haag, 20-21juni 2001.

**xxvii.** Gert Oostindie en Peter Verton, Ki sorto di Reino? What kind of Kingdom? Visies en verwachtingen van Antillianen en Arubanen omtrent het Koninkrijk, pag. 52. Sdu Uitgevers, Den Haag 1998.

**xxviii.** Gert Oostindie en Peter Verton (1998), pag. 49.

**xxix.** Rijksbegroting 1991, Hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 3.

**xxx.** Ibidem, pag. 4

**xxxi.** KabNA, De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, bijlage 4. 1997.

**xxxii.** Op basis van het rapport van de Onderzoekscommissie Besluitvorming Sint

Maarten (commissie Pourier), mei 1992.

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

**xxxiv.** Bank van de Nederlandse Antillen. Publications. Statistical Tables of the Quarterly Bulletins. Table 8.3 Government Revenues: Curacao.

**xxxv.** Ibidem, Table 8.4 Government Revenues: Sint Maarten.

**xxxvi.** Ibidem, Table 8.1 Central Government Revenues.

**xxxvii.** Af en toe komt het tot heftige uitbarstingen tussen minister en directeur, o.a. tijdens het bewind van minister Giskus. Deze incidenten blijven voor de buitenwereld niet verborgen.

**xxxviii.** Aantekeningen van de Staten van de Nederlandse Antillen in het kader van de Contactplan bijeenkomst van 10-21 januari 1996 inzake geconstateerde knelpunten van ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland.

**xxxix.** Onder personele samenwerking worden uiteenlopende modaliteiten begrepen, i.c. naar de Antillen uitgezonden Nederlandse ambtenaren voor een korte dan wel lange periode, gecontracteerde adviesbureau's in Nederland (bureau-uitzendingen geheten) dan wel adviesbureaus in de Nederlandse Antillen, in de regel voor korte termijn. Een aantal grote Nederlandse bureaus heeft een vestiging in de Antillen. Het is nogal eens voorgekomen dat een korte bureau-uitzending voortdurend wordt verlengd en zodoende ontaardt in een kostbare langjarige contractering. Tenslotte, ook de zogeheten stageregeling wordt geboekt onder personele samenwerking. In een overzicht van kasbetalingen voor personele samenwerking over de jaren 1990-1996 wordt verreweg het grootste deel van de middelen - 55% - besteed aan de bureauuitzendingen. KabNA, De personele samenwerking, pag. 7. Den Haag, september 1997.

**xl.** Working Together. Towards Human Capacity Building. For the Development of the Netherlands Antilles. Final Report of UNDP-assisted Project 'Assessment of Technical Assistance Provided to the Netherlands Antilles within the Kingdom of the Netherlands. UNDP, August 1997'.

**xli.** Working Together, pag. 35.

**xlii.** Zie ook Wouter Gortzak, 'Strompelend naar de 50-ste verjaardag van het Statuut'. Inleiding gehouden op een symposium op Curaçao, 15 en 16 juni 2001.

**xliii.** Edo Haan (1998), pag. 214

**xliv.** Toekomst in Samenwerking. Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba : 'Vanuit dit perspectief is de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners', pag.37. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, juni 1999.

**xliv.** Ontwikkeling in vertrouwen. Naar een Antilliaanse Ontwikkelings-financieringsmaatschappij. Eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten (Commissie Wawoe), pag.27. Den Haag, 30 juni 1997.

**xlvi.** Idem, pag.28

**xlvii.** Toekomst in Samenwerking, (1999) pag.12.

**xlviii.** Aart G. Broek (2001), Ik vraag geen gunst maar wat ik eisen mag, pag.9.

**xliv.** J.M. Saleh, Naar nieuwe dimensies en impulsen voor samenwerking binnen het Koninkrijk, pag.8. Rede bij de opening van het academisch jaar van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit in Utrecht. D.d. 1 september 2000.

**i.** Edo Haan (1998), pag.202.

**ii.** Edo Haan (1998), pag.204.

**iii.** Eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten (commissie Wawoe), Ontwikkeling in vertrouwen. Naar een Antilliaanse Ontwikkelingsfinancieringsmaatschappij, pag. ii. Den Haag, juli 1997.

**liii.** Evaluatieonderzoek onderwijssamenwerking Nederland-Nederlandse Antillen, pag. 27. Nuffic. Den Haag, April 2000.

**liv.** 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, pag. C 276/5. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 29.9.1999.

**lv.** Een overzicht van de vastlegging van programmeerbare middelen van het zesde, zevende en achtste EOF door de Nederlandse Antillen ziet er als volgt uit (stand van zaken maart 1999, in miljoenen):

	<i>EOF 6</i> <i>(1991-'95)</i>	<i>EOF 7</i> <i>(1995-'99)</i>	<i>EOF 8</i> <i>(1999-'04)</i>
<i>totaal</i>	Euro 21.554	28.825	26.625
<i>gecommitteerd</i>	Euro 16.174	22.590	0
<i>beschikbaar</i>	Euro 4.675	6.235	26.625

(bron: BZK, 29 augustus 2000)

(bron: BZK, 29 augustus 2000)

**lvi.** Edo Haan (1998), pag.215.

**lvii.** Protocol van Afspraken 1987, art. 13.

**lviii.** Commissie Financieringsmodaliteiten (commissie Wawoe), Ontwikkeling in vertrouwen. Naar een Antilliaanse Ontwikkelings-financieringsmaatschappij. Den Haag, 1997.

**lix.** Commissie Wawoe (1997), pag. iii.

- lx.** Op eigen benen. Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland (commissie Biesheuvel). Den Haag, 30 juni 1997.
- lxi.** Overigens is de ontstane commotie voor een deel te herleiden tot het werkerterrein van de vitale samenwerking: de belastingdienst en de recherche. De teugels van de belastingmoraal werden aangetrokken en de vervolging van delicten, met name van overheidsdienaren, werd geïntensiveerd. Ook zijn er fricties in de personele verhoudingen ontstaan. Ingevlogen 'buitenstaanders' worden door de 'eigen' medewerkers nogal eens als een bedreiging gezien van hun loopbaanperspectief.
- lxii.** The Daily Herald: Growing divide. Sint Maarten, 14 april 2000.
- lxiii.** Toekomst in Samenwerking, pag. 12.
- lxiv.** Ibidem, pag. 13.
- lxv.** Algemeen overleg Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, 11 mei 2000.
- lxvi.** NDP 2000-2004. DEACI. Zie Table 7.1 Investment Profile 2000-2004 (prioritized, on cash basis). Van het totaal aan investeringen in de periode 2000-2004 van Afl 1.073.239.000 wordt Afl 181.247.000 door de overheid gefinancierd. Dat is gemiddeld per jaar Afl 36.249.400. De helft daarvan staat gelijk met de Arubaanse storting in het AIB.
- lxvii.** Formalisering van deze afspraken neemt veel tijd omdat er vormfouten worden gemaakt. Ondertussen zijn er op 28 september 2001 verkiezingen van de Staten van Aruba. De oppositiepartij, de MEP, wint een absolute meerderheid. Oduber, de MEP-leider, heeft zich altijd een tegenstander verklaard van de afbouw van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland.
- lxviii.** Daaraan is toegevoegd: 'en aan overige activiteiten die betrekking hebben op Aruba'. Hiermee worden bedoeld: de uitfinanciering van lopende verplichtingen, de NIO-rentesubsidies en de NGO-financiering. Uit: Op afstand verbonden. Eindrapport van de werkgroep Uitvoering samenwerking Nederland-Aruba, pag. 43/44. Oranjestad-Den Haag, 1 maart 2000.
- lxix.** Slotverklaring politieke beleidsdialoog Nederland-Aruba. Den Haag, 11 maart 1999.
- lxx.** Rijksbegroting 2001, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, pag. 19.
-

# 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 werkerterrein 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 onwerkbare 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 overstag. 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 projectidentificatie 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 programmafianciering 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. Remonstranties 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.**[xlviij]** 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 gedwarsboomd. 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.

---

# **De werkvloer van het Koninkrijk VI - De vertegenwoordiging van Nederland**



Sinds 1970 is er een Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen.[i] De taak van de Vertegenwoordiging is in de loop van de tijd sterk geëvolueerd. Aanvankelijk dient het kantoor te Willemstad uitsluitend om Den Haag te adviseren over de financiering van sociaal-educatieve en culturele projecten. In 1987 wordt de portefeuille uitgebreid met de voorbereiding en beoordeling van alle samenwerkingsvoorstellen. In de jaren '90 wordt de taak van de Vertegenwoordiging aangevuld met de informatievoorziening over de bestuurlijke, financiële, maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen en Aruba ten behoeve van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Ook het geven van voorlichting in de Nederlandse Antillen over het door Nederland te voeren beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen wordt een taak van de Vertegenwoordiging. Daarmee is de oog-, oor- en mond functie aan het mandaat toegevoegd. Tenslotte krijgt de Vertegenwoordiging een taak bij het voorbereiden en begeleiden van bezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba van Nederlandse bewindslieden en andere autoriteiten. Met ingang van Aruba's status aparte in 1986 is er een afzonderlijke Vertegenwoordiging op Aruba.

Hoewel op papier de functie en taken van de Vertegenwoordiging in tal van opzichten overeenkomst vertonen met die van de Nederlandse ambassades in het buitenland, zijn er grote verschillen.

Op de keper beschouwd is de Vertegenwoordiging een instantie met een werkterrein dat in feite met vele andere instanties wordt gedeeld. De Gouverneur is hoofd van de landsregering en is tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk. Als zodanig is de functie van Gouverneur een knooppunt van informatie zowel met betrekking tot lands- als Koninkrijksaangelegenheden. De Vertegenwoordiger van Nederland als bron van informatie steekt daarbij magertjes af. Op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau zijn er over en weer veel contacten, niet alleen op hoofdzaken maar over allerlei aangelegenheden, rijp en groen, die van zich kunnen doen spreken. Alleen al in 1998 brengen zes Nederlandse bewindslieden en hun delegaties een bezoek aan de Antillen. Twee daarvan doen in dat jaar de Antillen meerdere keren aan. Antilliaanse bestuurders weten zich in het algemeen verzekerd van vlotte toegang tot Nederlandse bestuurders. Parlementariërs uit Nederland, de Antillen en Aruba zien elkaar regelmatig, wisselen e-mail adressen

uit en houden contact met elkaar. Haagse ambtenaren bezoeken de Antillen en Aruba frequent. Dat is tegenwoordig niet minder het geval dan voorheen. Het werkterrein is politiek gevoelig en krijgt veel aandacht van parlement en media. De bestuurlijke leiding in Den Haag kan à la minute over allerlei zaken ter verantwoording worden geroepen. Bovendien heeft sinds 1998 het werkterrein een fulltime bewindsman die veel meer tijd dan zijn voorgangers heeft om zich met dagelijkse gang van zaken op de werkvloer te bemoeien. Gevolg hiervan is dat een sterk appèl wordt gedaan op ambtelijke ondersteuning die onmiddellijk bij de hand moet zijn. De Haagse ambtenarij wordt hierop aangesproken en deze moet derhalve goed geïnformeerd zijn, ook zonder tussenkomst van de Vertegenwoordiging waarmee so wie so een tijdsverschil bestaat van 5 uur (zomers is dat 6 uur) bestaat. De Haagse hectiek kan daar soms niet mee leven.

Het institutionele- en beleidskader van de Vertegenwoordiging is continu in beweging geweest. Vanaf de instelling van de Vertegenwoordiging is aan het takenpakket gesleuteld, door elkaar opvolgende bewindslieden, directeuren in Den Haag en ook door de uitgezonden Vertegenwoordigers. Allerlei taken worden in de loop der jaren door één of ander aan de Vertegenwoordiging toebedacht, zonder dat bevoegdheden, instrumentarium, procedures en personeelsbezetting daaraan naadloos worden aangepast. Voorts mankeert het nogal eens aan overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba over wijzigingen in de functie en status van de Vertegenwoordiging. Het ontbreken van een vaste hand in de Nederlandse regie van de Koninkrijksrelaties zowel op het bestuurlijke niveau als in het management van de dagelijkse gang van zaken is van betekenis geweest voor de vlottende status van de Vertegenwoordiging.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst worden de taken, het ambtsgebied en de formatie van de Vertegenwoordiging beschreven. Vervolgens komt de institutionele ontwikkeling van de Vertegenwoordiging aan de orde, onderscheiden in *'De eerste jaren van de VNONA'* en *'De ambities en frustraties van de jaren '90'*. Aan de hand van een drietal organisatie-onderzoeken in 1992, 1995 en 1999 wordt de ontwikkeling van het institutionele- en beleidskader van de Vertegenwoordiging geconfronteerd met de praktijk op de werkvloer. Daarbij wordt afzonderlijk aandacht geschonken aan de rol van de Vertegenwoordiging in de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba. Als besluit van dit hoofdstuk wordt het visitekaartje van Vertegenwoordiging onder de loep genomen.

### *De Vertegenwoordiging, taken en ambtsgebied*

In 1997 is op papier de status van de Vertegenwoordiging ingrijpend veranderd. De Vertegenwoordiging van Nederland zal voortaan niet alleen de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken vertegenwoordigen maar ook optreden als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering. De coördinerende functie van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken met betrekking tot het beleid dat binnen Nederland door de verschillende departementen ten aanzien van de Caribische rijkdelen wordt gevoerd, moet zijn uitdrukking ook vinden in de status en functie van de Vertegenwoordiging. *“Er is thans sprake van een soort ambassadeursfunctie”*, vermeldt de Nota van Toelichting op het Koninklijk Besluit dat daartoe werd geslagen. **[ii]**

Vanaf dat moment, 24 april 1997, vormt dit Koninklijk Besluit de formele basis voor het functioneren van de Vertegenwoordiging. In artikel 3 worden de taken van de Vertegenwoordiging opgesomd. **[iii]** Bondig samengevat is de Vertegenwoordiging de spin in het web van de Koninkrijksrelaties. De Vertegenwoordiging vertegenwoordigt, coördineert, informeert, faciliteert en adviseert. Een prachtige functie, in elk geval op papier.

De Vertegenwoordiging volgt de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en doet daarvan verslag. De verslaggeving krijgt de vorm van maandrapportages ten behoeve van de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties en van incidentele rapportages aan het ministerie in Den Haag. De maandrapportages zijn feitelijk van aard. De voorlichtingsfunctie heeft een extern en een intern aspect. De voorlichting aan de pers (Nederlandse en Antilliaanse) vindt veelal plaats in het kader van officiële bezoeken. Daarnaast zijn er incidenteel contacten met de pers. In samenwerking met de woordvoerder van het ministerie in Den Haag is afgesproken, dat de Vertegenwoordiging zelfstandig mag optreden waar het gaat om bestaand beleid. Terzake van nieuw beleid vindt onderling afstemming plaats. De interne voorlichtingsfunctie houdt in het zelfstandig dan wel op verzoek leveren van informatie aan Nederland ten behoeve van bijvoorbeeld de opstelling van beleidsstukken, de beantwoording van kamervragen, alsook het informeren van de Antilliaanse autoriteiten over het Nederlands beleid. De laatste komt niet goed uit de verf, omdat op dat punt het ministerie in den Haag juist veel rechtstreeks contact onderhoudt met de Antilliaanse counterparts.

Ten behoeve van hoog bezoek aan de Antillen beschikt de Vertegenwoordiging



over een gedetailleerd draaiboek dat alle mogelijke aspecten van een bezoek bestrijkt. Sinds medio '90 worden de Nederlandse Antillen in steeds hogere frequentie bezocht door delegaties uit Nederland van zeer uiteenlopende samenstelling en missie. Deze bezoeken werden destijds door de Nederlandse regering nadrukkelijk gestimuleerd. De bedoeling hiervan was het draagvlak van de relatie met de Nederlandse Antillen te versterken door ter plekke eigen ervaring op te doen. Veel van deze werkbezoeken vergen een intensieve voorbereiding en begeleiding van de zijde van de Vertegenwoordiging, met name wanneer het gaat om bezoeken van ministers, staatssecretarissen en hoge ambtelijke delegaties. Zo bedroeg in 1998 het aantal bezoeken aan de Nederlandse Antillen van bewindslieden 9 en had de Vertegenwoordiging in totaal de zorg voor 63 missies. Voor de eerste zes maanden van de 1999 was de stand 7 bezoeken van bewindslieden en in totaal 44 missies. Ook voor Philipsburg en Oranjestad geldt dat veel tijd en aandacht wordt besteed aan het voorbereiden en begeleiden van bezoeken. Het grote aantal missies dat de Vertegenwoordiging te verwerken krijgt drukt zwaar op de mankracht van de kantoren waardoor het meer beleidsinhoudelijke werk op de achtergrond raakt. Dit geldt vooral voor de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen die daarnaast ook nog een omvangrijke en complexe portefeuille samenwerkingsprojecten moet beheren. De rol van de Vertegenwoordiging in deze samenwerking komt afzonderlijk in dit hoofdstuk aan de orde.

Het ambtsgebied van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen omvat het grondgebied en de wateren van de Nederlandse Antillen, één van de drie landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit land bestaat uit vijf eilandgebieden. De Gouverneur vertegenwoordigt de Koning als hoofd van de landsregering. De Gouverneur is tevens vertegenwoordiger van het Koninkrijk als geheel. De regering van de Nederlandse Antillen wordt gevormd door de Gouverneur en de Raad van Ministers. De Staten vertegenwoordigen de bevolking en bestaan uit 22 leden (Curaçao 14, Bonaire 3, Sint Maarten 3 en Saba en Sint Eustatius elk 1). Aruba heeft sinds de status aparte in 1986 een eigen regering en Nederland heeft sindsdien te Oranjestad een afzonderlijke vertegenwoordiging. De Staten van Aruba tellen 21 leden.

De Vertegenwoordiging is gevestigd te Willemstad op Curaçao en heeft sinds 1993 een Vestiging te Philipsburg op Sint Maarten. Samen met deze Vestiging telt de Vertegenwoordiging in 1999 17 medewerkers waarvan 10 uitgezonden

(Willemstad 7, Philipsburg 3) en 7 lokaal aangenomen (allen te Willemstad). In 2001 is aantal medewerkers toegenomen tot 20. **[iv]** De Vertegenwoordiging in Aruba is gevestigd te Oranjestad en telt 6 medewerkers waarvan 3 uitgezonden en 3 lokaal aangetrokken. Al met al betreft de Vertegenwoordiging een formatie van 26 medewerkers. In de eerste jaren telde deze formatie slechts 3 medewerkers. De verhoudingen binnen het Koninkrijk kennen goede tijden en slechte tijden. De jaren '90 zijn voor de Nederlandse Antillen niet de beste tijden geweest. Dit heeft zijn weerslag gehad op de Koninkrijksverhoudingen en heeft mede de ambiance van het werkterrein van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen bepaald.

### *De eerste jaren van de Vertegenwoordiging*

Lange tijd waren de Nederlandse Antillen van mening dat er geen reden was voor één of andere nederzetting van de Nederlandse regering op hun eilanden. De Gouverneur van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk en bovendien zijn de Antillen autonoom. Net als Nederland behartigen de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen aangelegenheden (Statuut art. 41). De wens van Nederland een vestiging in de Nederlandse Antillen in te richten, krijgt de wind in de rug als in de Tweede Kamer naar aanleiding van de onlusten van 1969 de behoefte aan een sterkere sociale betrokkenheid bij de landen overzee wordt benadrukt. Sociaal-educatieve en culturele projecten zouden in de Nederlandse Antillen moeten worden gestimuleerd. Daarvoor worden financiële middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast zou een eigen vestiging een belangrijke rol kunnen spelen bij de juiste bestemming van deze middelen, zó was de gedachte in Nederland. Een Vertegenwoordiging van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen (VNONA) wordt hiertoe ingericht. Al gauw wordt de Vertegenwoordiging op het sociale en culturele circuit in de Nederlandse Antillen een vast begrip: de VNONA. Eenmaal ingeburgerd kost het later grote moeite de Vertegenwoordiging om dopen met een meer eigentijdse benaming. Met de overgang à la mode van ontwikkelingshulp naar ontwikkelings-samenwerking blijft de aanduiding VNONA gangbaar. In de periode dat de samenwerking niet langer hoofdzakelijk onder ontwikkelingssamenwerking wordt gerubriceerd, wordt de VNONA verheven tot *'de Vertegenwoordiging van Nederland'* met de plaats van vestiging als nadere specificatie: Willemstad, Oranjestad resp. Philipsburg, afgekort tot VNW, VNO resp. VNP. Daarna krijgt geleidelijk de benaming de Vertegenwoordiging vaste grond onder de voeten. In het licht van de déconfiture van het Kabinet voor

Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in de jaren '90, laten de eerste jaren van de Vertegenwoordiging - de jaren '70 en '80 - zich in welhaast idyllische termen beschrijven.

### *Bescheiden, betrokken en betuttelend*

Er was eens een kantoor van de Nederlandse regering in de Nederlandse Antillen waar men terecht kon voor financiering van sociaal-educatieve en culturele projecten. Het kantoor heeft een goede reputatie en is goed bekend bij de talloze organisaties die zich beijveren voor het sociaal welzijn op de Nederlandse Antillen. Het is een klein kantoor, het bestaat uit maar twee medewerkers, door een toegewijde secretaresse ondersteund. De beslissingen over de financiering van de aanvragen worden weliswaar in Den Haag genomen, maar in de regel wordt het advies van de Vertegenwoordiger gevolgd. Kantoor en vertegenwoordiger vallen spreekwoordelijk samen. Het is een druk kantoor, maar niet hectisch, het werkterrein is goed te overzien. Deze eerste jaren worden gekenmerkt door een hoge mate van betrokkenheid bij de projectenportefeuille, de Vertegenwoordiger weet waarover het gaat en wat de stand van zaken van de projecten is. Dit heeft als bijkomstig gevolg dat de grens tussen de verantwoordelijkheid van de projectdragers en die van de Vertegenwoordiger door laatstgenoemde nogal eens wordt overschreden. *'Hij bemoeit zich zelfs met de kleur!'* (in dit geval: van de deuren van de bibliotheek) wordt bekend als een kernachtige uitdrukking van de betuttelarij in die dagen.

Ook het aantal klaslokalen van een nieuw te bouwen lagere school op Sint Eustatius wordt, in 1985, door de Vertegenwoordiger te royaal bevonden uit oogpunt van de zwaardere exploitatielasten. Dit punt komt ter sprake bij het bestedingsoverleg. Wanneer de Nederlandse minister, De Koning, zich hier vierkant achter stelt, krijgt hij van de meereizende directeur van Financiën van de Nederlandse Antillen te horen dat de VNONA buiten zijn boekje gaat. De exploitatielasten komen immers ten laste van de eilandsbegroting en het eventuele optredende begrotingstekort valt onder verantwoordelijkheid van de landsregering. De Koning neemt hiermee genoegen zij het contre coeur. Formeel had de directeur van Financiën van de landsregering gelijk, maar hij was zich er als geen ander van bewust dat oplopende begrotingstekorten van de armlastige eilandgebieden (Saba, Statia en Bonaire) een sterke druk zouden gaan uitoefenen op de financiën van de landsregering. Deze is gehouden deze tekorten te dekken. Ook Nederland zou daaraan uiteindelijk een bijdrage leveren. Later is dat in het

Solidariteitsfonds geregeld.**[v]** De Vertegenwoordiger had dus óók gelijk maar kreeg het niet en werd door dit incident andermaal als betuttelaar geafficheerd. Allengs vermindert de bemoeizucht van de VNONA. De belangrijkste organisaties in de portefeuille van de Vertegenwoordiging zijn particuliere instellingen als Sede Antia (een bemiddelingsorganisatie voor het particuliere initiatief) en de Stichting Monumentenzorg. Deze krijgen allengs een ruimer mandaat waardoor de detailbemoeienis sterk afneemt. De Vertegenwoordiging stelt in die tijd niet zoveel voor, de formatie is gering en het budget beperkt, maar de VNONA weet waar hij voor staat. In latere jaren is dat veranderd.

De Haagse ambtenarij laat de Vertegenwoordiging ongemoeid. Dáár heeft men het erg druk met het maken van beleid en het beoordelen van voorstellen tot financiering van activiteiten in de economische sector. De Haagse ambtenaren komen in het kielzog van de verantwoordelijke minister, De Koning, regelmatig in de Antillen op bezoek. De minister is zeer geïnteresseerd in allerlei projecten, óók die door de Vertegenwoordiging worden behandeld.

De Haagse ambtenaren daarentegen kenschetsen het door een hete zon beschenen geklim en geklauter van projectenbezoek als geitenwerk. De Haagse ambtelijke delegatie van de minister laat de Vertegenwoordiging links liggen. Het jaarlijks overleg van de minister met de bestuurscolleges op de eilanden en met de regering van het land wordt voorbereid zonder dat hij daarbij wordt betrokken. De Haagse ambtenaren vergaderen met het Sociaal-Economisch Planbureau van Curaçao of met het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen, terwijl de VNONA gewoon op zijn eigen kantoor aan het werk is. Op weg daarheen ziet hij zijn Haagse collega's palaveren met de Antilliaanse partners. Zelden of nooit komt iemand uit Den Haag op het kantoor langs. Later mag de Vertegenwoordiger wel aan de besprekingen deelnemen, maar dan als notulist. Ook doet het een beetje pijn dat de Vertegenwoordiger over het hoofd wordt gezien bij een Koninklijk bezoek aan de Nederlandse Antillen. De minister heeft hier begrip voor en staat toe dat hij mee mag reizen de eilanden langs, weliswaar niet als lid van het gevolg, dat vindt de hofhouding niet goed, maar wel als vooraanstaande belangstellende. Hierbij wordt vergeten de logistiek aan te passen zodat er op Sint Maarten voor de Vertegenwoordiger geen vervoer is. De Koningin en haar gevolg vertrekt in een loeiende motorcade van het vliegveld. Omdat alle taxi's rond het vliegveld in verband met het hoge bezoek zijn verbannen, gaat hij voetstaps op weg naar zijn hotel waar ook de Koningin logeert. De VNONA moet bij de Koningin uit de buurt blijven en duikt dus steeds

keurig op tijd achter een pilaar of een palm weg wanneer Hare Majesteit naar hem kijkt of zich in zijn richting beweegt. Het waren moeilijke dagen.

### *Uitbreiding*

De Vertegenwoordiger doet zijn werk goed en vindt dat er nog wel wat bij gedaan kan worden. Het wordt ook door anderen merkwaardig gevonden dat de meeste projectvoorstellen met de post naar Den Haag worden gestuurd waar de Gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen ze vervolgens op het kantoor in Den Haag indient. De Gevolmachtigde minister heeft in de regel geen enkele kennis van de voorgestelde projecten en functioneert slechts als doorgeefluik. De Vertegenwoordiger stelt verbreding van zijn takenpakket aan de orde. De Nederlandse minister heeft daar wel oren naar maar wil over deze aangelegenheid geen herrie met de Nederlandse Antillen. De Vertegenwoordiger grijpt zijn kans als de Antillen aandringen op officiële afspraken over de besteding van de Nederlandse ontwikkelingshulp, zoals dat in de jaren '80 nog heette. Er komt een koppelverkoop tot stand waarbij deze afspraken worden vastgelegd in het zogeheten *'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'* (oktober 1987). Met betrekking tot de Vertegenwoordiger wordt bepaald: *"De minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken laat zich inzake de voorbereiding en beoordeling van samenwerkingsvoorstellen in de Nederlandse Antillen vertegenwoordigen door de vertegenwoordiger van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen (...)"*. **[vi]** De Vertegenwoordiger krijgt zijn zin, krijgt personeelsuitbreiding, maar hongert onmiddellijk daarna naar nóg meer.

Ongeveer een jaar later stelt de Vertegenwoordiger uitbreiding van zijn bevoegdheden aan de orde, eerst intern en in ambtelijk overleg met Den Haag. Dit levert niks op. Bij een ontvangst van de minister én zijn ambtelijke Haagse delegatie ten huize van één van de medewerkers van de Vertegenwoordiging, vraagt hij de minister in zijn welkom speech, te bezien of de bevoegdheid om financiële committeringen te doen, zou kunnen worden overwogen. Wat voor nut heeft ons kantoor wanneer wij ons voor elke beslissing, zelfs die van minieme importantie, tot Den Haag moeten wenden? De minister was wijs en zegde toe deze zaak nog eens te willen bekijken. De ambtelijke Haagse delegatie had wat in de lucht staan kijken toen de Vertegenwoordiger zich zo te buiten ging. Want zó

werd dat beoordeeld. De ambtelijke leiding voelde zich gepasseerd en bracht hem onomwonden aan het verstand dat hier sprake was van een faux pas. Dat was het ook. Al gauw daarna komt een einde aan het bewind van deze minister en wordt hij opgevolgd door een minister van geheel andere signatuur. Daarmee begint een nieuw hoofdstuk voor de VNONA. Deze is inmiddels omgedoopt tot de Vertegenwoordiging en de Vertegenwoordiger.

### *Ambities en frustraties van de jaren '90*

Eind 1989 laat het kabinet Lubbers III blijken positief te staan tegenover de wens tot bestendiging van de Koninkrijksband met Aruba en de Nederlandse Antillen. Dit wordt geformaliseerd in 1994 met een wijziging van het Statuut. Elders in dit boek is daarbij stilgestaan. Deze beleidswijziging zou vele gevolgen krijgen, ook voor de organisatie van de ambtelijke dienst en dus ook voor de Vertegenwoordiging. In de jaren '90 is de ambtelijke organisatie, het Kabinet voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken (sinds 1998 geheten: directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) onderwerp van diverse organisatieonderzoeken. Daarbij komt de Vertegenwoordiging als buitenpost van de organisatie steeds uitvoerig aan de orde. In 1992 wordt gerapporteerd onder de titel: *'Verbreed lokaal mandaat. Versterk de capaciteit. Consolideer de Vertegenwoordigingen in de Nederlandse Antillen en Aruba op hoog niveau'*.**[vii]** In 1995 wordt bij een evaluatie de vraag of de versterking van de vertegenwoordigingen ook geresulteerd heeft in een aanmerkelijke toename in geleverde kwaliteit vrijwel eensluidend met *'neen'* beantwoord. Bij een evaluatie van het functioneren van de Vertegenwoordiging (1999) wordt deze gekenschetst als een keizer zonder kleren.**[viii]** Formeel omkleed met bevoegdheden wordt zij links en rechts gepasseerd door Haagse ministeries met activiteiten op de Nederlandse Antillen. Ook het eigen ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verleent de Vertegenwoordiging weinig steun en passeert haar nogal eens. In een periode van bijna 10 jaar zijn de rol, positie en taak van de Vertegenwoordiging herhaaldelijk in beschouwing genomen. Daarbij wordt telkenmale geconstateerd dat het formele mandaat van de Vertegenwoordiging op de werkvloer tekort wordt gedaan. Voor een goed begrip van wat hiervan de reden zou kunnen zijn, wordt afzonderlijk stilgestaan bij de momenten dat de ambtelijke organisatie in de afgelopen jaren op de schop werd genomen.

### *Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl*

In 1992 wordt de KabNA-organisatie doorgelicht en vervolgens gereorganiseerd.

De wijziging van het Nederlandse beleid gericht op bestendiging van de Koninkrijksband tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba heeft een belangrijke verandering in de taken en omvang van de ambtelijke organisatie tot gevolg. Er is sprake van een sterk gestegen werkbelasting zowel bij de KabNA-organisatie in Den Haag alsook bij de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen en Aruba. Een adviesbureau wordt ingehuurd en komt tot een reeks van aanbevelingen. Er zou een Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl moeten komen. Als essentieel onderdeel van de beleidsontwikkeling zou de lokale informatievoorziening moeten worden versterkt: *“Dit vereist een gestructureerde aanpak die los staat van de dagelijkse ondersteuning op het gebied van samenwerkingsprojecten en die is gericht op het verkennen en analyseren van vraagstellingen op nieuwe ontwikkelingsterreinen. De Vertegenwoordigingen in de Nederlandse Antillen en Aruba vervullen hierin een belangrijke rol. De huidige capaciteit is echter ontoereikend om het beleidsproces op dit onderdeel voldoende te ondersteunen. Meer in het algemeen dient de Vertegenwoordiging actief in de beleidsontwikkeling betrokken te zijn”*.**[ix]** Voorts wordt het belang van beleidsoverleg met de Nederlandse Antillen en Aruba beklemtoond. De voorbereiding van dit overleg en het verwerken van de uitkomst ervan zou een actieve inzet van de Vertegenwoordiging moeten vergen.**[x]** In het verleden was directe communicatie tussen lokale bestuurders en diensthoofden met Den Haag schering en inslag geweest. Dit lag ook voor de hand aangezien echte zaken alleen maar met Den Haag konden worden beklonken. De Vertegenwoordiging beschikte immers over geen enkel financieel mandaat. Geadviseerd wordt dat *“ook voor de counterparts dient duidelijk vast te staan dat de Vertegenwoordiging het originele aanspreekpunt is voor de coördinatie van het verkeer met Nederland. Dit vereist allereerst een verbreding van het mandaat waardoor de Vertegenwoordiging (...) de mogelijkheid wordt geboden de beleidsvorming en -uitvoering te ondersteunen op het gehele werkterrein van de Koninkrijksbetrekkingen en de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba”*.**[xi]**

Aan de Haagse financiële committeringsbevoegdheid wordt evenwel niet getornd. Evenmin wordt een vaste verdeling van taken tussen de Vertegenwoordiging en de organisatie in Den Haag geadviseerd. Dit heeft later veel dubbel werk in de hand gewerkt. Wél worden functiebeschrijvingen bijgewerkt en wordt de formatie van de Vertegenwoordiging uitgebreid, zij het dat in een aantal gevallen (sic) medewerkers die in Den Haag moeilijk te plaatsen zijn, zich voortaan tot de

formatie van de Vertegenwoordiging mogen rekenen. Evenmin worden er nieuwe huisregels voor de sterk toegenomen personele samenwerking geconcipieerd, laat staan overeengekomen met de Nederlandse Antillen. Het beheer van de uitvoering van de overheidsprojecten blijft in handen van de zogeheten Sector Interne Deskundige, een afdeling van het departement van Financiën van de Nederlandse Antillen. De Vertegenwoordiging heeft daardoor geen zicht op de stand van zaken van de honderden projecten die in uitvoering zijn. Het beleidskader blijft onduidelijk. De toenmalige minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Hirsch Ballin, acht het ongewenst nieuwe bestuurlijke afspraken te maken met de Nederlandse Antillen over het samenwerkingsbeleid. Hij wil zijn handen vrij houden. Bovendien is in zijn visie de Vertegenwoordiging een kantoor voor ontwikkelingssamenwerking dat geen boodschap heeft aan de door hem gepousseerde nieuwe agenda van de samenwerking: *“het ondersteunen van de Nederlandse Antillen en Aruba bij hun zorg voor het verwezenlijken van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, voor de rechtszekerheid en voor een democratisch en deugdelijk bestuur”*. [xii]

De Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl doet haar best er wat van te maken. Er wordt gerapporteerd, zij het mondjesmaat en niet volgens vast formaat en gebruik. Verkiezingsuitslagen worden 's nachts naar de minister gefaxt en meestal voorzien van commentaar. Een broeiende regeringscrisis wordt op de voet gevolgd en door de Vertegenwoordiging als hoogste prioriteit in de communicatie met Den Haag behandeld. Na dagenlang de spanning met Den Haag te hebben gedeeld, valt de regering inderdaad, in zekere zin tot opluchting van de Vertegenwoordiger. Hij heeft blijk gegeven goed geïnformeerd te zijn. De projectenwinkel blijft buitengewoon tijdrovend, vooral omdat er geen duidelijke beoordelingscriteria voorhanden zijn. De beoordeling door de Vertegenwoordiging wordt in de regel door Den Haag nog eens over gedaan. Daarnaast wordt de Vertegenwoordiger door de Haagse hoofddirecteur voor de voeten gelopen. Deze heeft bij zijn aantreden al laten weten veel te willen reizen. Frequent, in 1998 gemiddeld vaker dan eens per maand, doet hij de Nederlandse Antillen en Aruba aan. Later wordt de frequentie van zijn reizen naar de West door de minister beperkt. Het kwaad was toen al geschied.

In 1995 wordt door een andere organisatie adviseur nagegaan wat er van de reorganisatie van KabNA in 1992/1993 terecht is gekomen. Het hierover



uitgebrachte rapport 'Evaluatie Reorganisatie KabNA' komt voor insiders tot voor de hand liggende conclusies.**[xiii]** De Vertegenwoordiging is niet beter gaan functioneren. Diverse factoren worden daarvoor aangewezen. Allereerst zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in Den Haag gebleven en is de verdeling van taken onduidelijk geregeld. Bij de eerdere reorganisatie is impliciet besloten dat in de verdeling van taken, de Vertegenwoordiging de projectcyclus voor een groot deel zou invullen. Den Haag zou nog slechts een marginale toets uitvoeren, een toets alleen gericht op de vraag of het project past in de beleidskaders. Het is echter anders gelopen. In 1995 wordt geconcludeerd dat het feitelijk niet zo werkt. Op de vertegenwoordigingen wordt veel tijd besteed aan de technische en beleidsmatige beoordeling van projectaanvragen, vervolgens blijkt dat er in Den Haag een groot aantal nieuwe vragen ligt, die vervolgens weer moeten worden beantwoord. Voorts is het beleid onvoldoende uitgewerkt waardoor in de beoordelingsfase van de projectcyclus subjectieve invalshoeken nogal eens de beslissing bepalen. Beleidsoverleg over de samenwerking met de Antillen is achterwege gebleven. Kortom, de Vertegenwoordiging Nieuwe Stijl is niet van de grond gekomen.

#### *Diplomatieke jas van 1997*

Enige jaren na de evaluatie van de KabNA-organisatie en de daaraan gehangen Vertegenwoordiging wordt door de toenmalige minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, Voorhoeve, de opwaardering van de status van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse ministerraad geagendeerd. Dit resulteert in een Koninklijk Besluit dat sindsdien de grondslag vormt voor de Vertegenwoordiging. Dit Koninklijk Besluit is zonder voorafgaand overleg met de regering van de Nederlandse Antillen tot stand gekomen. Over de status en de bevoegdheden van de Vertegenwoordiging te Willemstad bestond derhalve geen overeenstemming met de Antilliaanse regering. De opzet die aan het Koninklijk Besluit ten grondslag lag, namelijk de positie van de Vertegenwoordiging te versterken en te verbreden, is in de praktijk niet geslaagd, niet in Nederland en evenmin in de Nederlandse Antillen. De Vertegenwoordiging wordt in Nederland niet unaniem beschouwd als de schakel waarover de contacten met de Antillen lopen.

De Vertegenwoordiging wordt vooral gezien als een gedeconcentreerd dienstonderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ministeries, waaronder departementen die koninkrijkstaken

behartigen zoals Defensie en Buitenlandse Zaken, voelen zich niet geroepen de contacten met hun counterparts op de Nederlandse Antillen via de Vertegenwoordiging te doen lopen of deze daarover systematisch en gestructureerd op de hoogte te houden. Het beleid van het kabinet om tot meer samenhang te komen in het beleid met betrekking tot de Nederlandse Antillen en Aruba door versterking van de (coördinatie-)structuur binnen de rijksoverheid heeft geresulteerd in de instelling van een Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties. Dit lijkt voornamelijk voor de rol en positie van de Vertegenwoordiging geen verandering te hebben bewerkstelligd. Met tact en diplomatie valt vaak wel wat te beredderen. Zo mag de Vertegenwoordiging in Aruba op persoonlijke titel als waarnemer deelnemen aan het overleg dat in het Caribische gebied door Buitenlandse Zaken wordt gevoerd over de stationering van Amerikaanse opsporingsvliegtuigen in de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook het ministerie zelf ondergraaft de rol en positie van de Vertegenwoordiging en ondermijnt daarmee het wederzijdse vertrouwen.

Er is veel rechtstreeks contact met diverse Antilliaanse autoriteiten, waarover de Vertegenwoordiging niet of onvoldoende wordt geïnformeerd. Het feit, dat een Haagse ambtenaar met uitsluiting van de Vertegenwoordiging wordt aangewezen als liaison voor het de gevangenis problematiek (Koraal Specht) betreft, doet afbreuk aan de standing van de Vertegenwoordiging. Dit geldt eveneens voor de Haagse dominantie inzake de aanpak van de problematiek van de migratie van Antilliaanse jongeren naar Nederland. De Haagse projectleider van dit dossier stelt onomwonden dat alleen zó, dat wil zeggen, door Den Haag, de kwaliteit kan worden gewaarborgd.

Op de Antillen blijft uiteraard niet onopgemerkt hoe de Vertegenwoordiging in Nederland wordt gezien en hoe daarmee wordt omgegaan. Dat leidt ertoe dat ook Antilliaanse instanties de Vertegenwoordiging niet beschouwen als de onmisbare schakel in de wederzijdse contacten. Het diplomatieke jasje dat het KB van 1997 de Vertegenwoordiging tracht aan te trekken wordt aanvankelijk door velen niet aanvaard. De Vertegenwoordiging wordt gezien als een ambtelijke instantie die geen politiek intermediaire functie kan uitoefenen. Door dit KB en de eenzijdigheid waarmee het tot stand is gekomen hebben Antilliaanse instanties, met name op landsniveau, een tijd lang afstand genomen van de Vertegenwoordiging. Nadien zijn de verhoudingen weer genormaliseerd.

### *Rol van Vertegenwoordiging in de samenwerking*

De Vertegenwoordiging heeft jarenlang haar werkzaamheden ten behoeve van de samenwerking van Nederland met de landen overzee verricht in een onduidelijk beleids- en programmatisch kader.[xiv] Met opeenvolgende bewindspersonen voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken wisselt het beleid. In allerlei toonaarden is in nota's, publicaties en rapporten de beleidsarmoede van de Nederlandse partner in de samenwerking met de Antillen herhaald. Het gebrek aan Nederlands beleid wordt daarbij wel gerelateerd aan de beleidsarmoede aan Antilliaanse zijde, zeker in de tijd dat het Nederlandse handelen getypeerd wilde worden als aanvullend en ondersteunend. Wanneer aan Nederlandse zijde de waarborg van het Koninkrijk voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat tot eerste prioriteit van het hulpbeleid wordt aangewezen - voor het eerst in 1991 - wordt onder het motto '*blijvend, niet vrijblijvend*' het Nederlandse handelen dirigistischer. In de diverse Memories van Toelichting bij de begrotingen in de jaren '90 wordt de doelstelling om de waarborgfunctie van het Koninkrijk in de samenwerking te verankeren expliciet verwoord. De aandacht van Nederland begint dan weliswaar te kantelen maar daarmee is er nog geen sprake van nieuw beleid, laat staan van een beleidskader dat voldoende duidelijkheid op de werkvloer biedt ten behoeve van de dagelijkse besluitvorming. Acht jaar later wordt in de beleidsnota van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld: "*Uit het Statuut blijkt niet helder wat de waarborgfunctie van het Koninkrijk exact inhoudt (...). Dit betekent dat er bij elk onderwerp in dit verband besluitvorming moet zijn over de te hanteren grens en de daaraan te verbinden gevolgen*".[xv] Voor de Vertegenwoordiging heeft de versterkte aandacht voor de waarborgfunctie een verschuiving in het primaire takenpakket van hulp naar politiek tot gevolg. Daarmee heeft sindsdien de oog en oor functie aan belang gewonnen. Ondertussen bleef in het kader van de samenwerking de gebruikelijke projectenwinkel veel tijd en capaciteit vergen. Daarbij komt dat sinds het begin van de jaren '90 door Nederland een sterker accent wordt gelegd op personele bijstand ten behoeve van de ondersteuning en versterking van het lokale bestuursapparaat van de Nederlandse Antillen. De mede-verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor deugdelijk bestuur komt op de werkvloer vooral in een sterke toename van de personele samenwerking tot uitdrukking.

### *Beheer overheidsprojecten en NGO subsidies*

De organisatie van het beheer van overheidsprojecten is zodanig dat de

Vertegenwoordiging daarin een bescheiden rol speelt. Deze rol vergt evenwel veel tijd en capaciteit. In de regel wordt een voorstel eerst door de Vertegenwoordiging beoordeeld, maar daarna ook nog eens door de ambtelijke organisatie in Den Haag. Door het ontbreken van duidelijke beleids- en beheerscriteria bestaat het risico van een nogal subjectieve beoordeling van de voorstellen. Voorts ontbreekt aan de kant van de Vertegenwoordiging een stelselmatige monitoring van de financieringsvoorwaarden. De committeringsbevoegdheid ligt in Den Haag waar eveneens de projectadministratie wordt bijgehouden. Over de wijzigingen daarin wordt de Vertegenwoordiging geïnformeerd, zij het niet altijd en niet altijd op tijd.

Nadat eenmaal de committeringsbeslissing is genomen uitmondend in de financieringsbeschikking, verschuift het beheer naar de zogeheten Interne Deskundige. Deze functionaris is in dienst van het departement van Financiën van de Nederlandse Antillen en is belast met het toezicht op de uitvoering. Zijn taken en bevoegdheden zijn geregeld in besluiten van de Nederlandse Antillen en in de zogeheten Procedure regels die tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zijn overeengekomen. De Interne Deskundige wordt door de Antilliaanse regering benoemd en verricht zijn werkzaamheden onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen. Deze benoeming behoeft de instemming van Nederland. De Interne Deskundige rapporteert aan de Antilliaanse minister van Financiën en deze leidt de rapportage door naar de verantwoordelijke bewindspersoon in Nederland. Formeel wordt de uitrusting van de Interne Deskundige - de formatie van de dienst, de opbouw ervan, de kantooruitrusting en de inrichting - door de Nederlandse Antillen bepaald en verzorgd. Verstoorde verhoudingen binnen het departement van Financiën van de Nederlandse Antillen o.a. met betrekking tot de personeelsvoorziening, hebben in het verleden in de hand gewerkt dat de Interne Deskundige zijn taken niet naar behoren kon vervullen. De rapportage over de uitvoering van de overheidsprojecten liep daardoor jaren achter en verloor zodoende alle betekenis.

Van Nederlandse zijde is herhaaldelijk op de Antilliaanse verantwoordelijkheid in deze gewezen met als uiteindelijk resultaat dat voor tal van kantoorbehoeften (personeel, uitrusting e.d.) van de Interne Deskundige om Nederlandse steun wordt gevraagd. Vanwege het belang van deze functie voor een goede uitvoering en verantwoording van de samenwerkingsprojecten wordt deze steun ommeegaand verstrekt, zij het niet van harte. Formeel betreft het immers een Antilliaanse

verantwoordelijkheid.

Ten gevolge van de verbrokkeling van het beheer is het eigenaarschap van de portefeuille overheidsprojecten bij de Vertegenwoordiging niet sterk ontwikkeld. Toch vergt het beheer van deze portefeuille, juist vanwege deze verbrokkeling, veel energie en capaciteit. De Vertegenwoordiging wordt geacht op de hoogte te zijn van de stand van zaken, zowel op hoofdlijnen als op details. In feite is dit onbegonnen werk. De goed bedoelde prestaties van de Vertegenwoordiging konden onmogelijk effectief zijn als gevolg van de structuur van de samenwerking. De voorbereiding was een zaak van de eilandgebieden die daarbij - met uitzondering van Curaçao - door het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Antillen werden bijgestaan. Voor de stand van zaken van de financieringsbeslissing moest verwezen worden naar *'Den Haag'*, daar werd de beslissing over een aanvraag genomen. Voor het overzicht van de stand van zaken van de uitvoering was de Sector Interne Deskundige verantwoordelijk en desgevraagd werd dus naar de Interne Deskundige verwezen wanneer het ging over projecten in uitvoering.

Deze verbrokkeling van het beheer van de samenwerking wordt pijnlijk zichtbaar tijdens het bestedingsoverleg waarbij aan de bestuurlijke vergadertafel in principe over elk project in voorbereiding alsook over elk project in uitvoering vragen aan en door de Nederlandse minister en zijn Antilliaanse collega kunnen worden gesteld. Aan Nederlandse zijde werd een steeds uitvoeriger reismap voor de Nederlandse minister en zijn delegatie samengesteld. Maar toch wordt de vergadering vaak nog voor verrassingen gesteld. De joker wordt voortdurend doorgeschoven. *'Den Haag'* vindt op voorhand dat de Vertegenwoordiging alleswetend moet zijn, deze opereert immers op locatie en moet derhalve van de laatste ontwikkelingen op de hoogte zijn. Veel zaken worden echter op de valreep aangekaart. Het momentum van bestedingsoverleg ligt in de aanwezigheid van de Nederlandse minister. De hierbij betrokken Antilliaanse instellingen proberen daaruit zoveel mogelijk vet te braden. Het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen raakt in versnelling en probeert goede sier te maken tegenover de eilandgebieden wier projecten het in behandeling heeft. Deze behandeling is niet altijd even prompt. Aan de vooravond van het bestedingsoverleg worden overuren gemaakt. Het departement heeft daags tevoren een voorstel van een eilandgebied doorgestuurd naar de Vertegenwoordiging en meldt daaropvolgend genoegzaam aan tafel dat het is

ingediend (zonder daarbij te zeggen wanneer) waarop het betreffende eilandsbestuur aan de Nederlandse minister vraagt waar de beslissing blijft. Alert op dit soort praktijken heeft de Vertegenwoordiging geleerd zich 's morgens in alle vroegte te vergewissen van de ingekomen post.

Met enige parmantigheid wordt door de Vertegenwoordiging aan de vergadertafel gemeld dat het voorstel daags tevoren door de bode van het departement is bezorgd en dus nog niet is beoordeeld en van een weloverwogen advies is voorzien. Met het begrip *'ingediend'* worden uiteenlopende adressen bedoeld: ingediend door het eilandgebied bij departement Ontwikkelingssamenwerking, ingediend door dit departement bij de Vertegenwoordiging maar daarmee nog niet ingediend bij *'Den Haag'*. Wanneer wordt geklaagd over het uitblijven van goedkeuringen, zwijgt de Vertegenwoordiging veelbetekenend. In *'Den Haag'* worden immers deze beslissingen genomen, de vertraging moet daar worden gezocht. Hierdoor ontstaat tijdens het bestedingsoverleg een genante spraakverwarring waarbij een ieder zijn gelijk probeert te halen ofwel zijn hachje tracht te redden. Wanneer het overleg vervolgens bij de *'projecten in uitvoering'* is aangeland kunnen de Vertegenwoordiger van Nederland en de directeur van het departement voor Ontwikkelingssamenwerking op hun beurt achterover leunen, daar hoeven zij niets van te weten, dat is het terrein van de Sector Interne Deskundige.

Geen enkele instantie aan tafel is meester van een volledig overzicht en elke instantie probeert zich in te dekken waardoor een nogal potsierlijk *'mijn naam is haas'* rollenspel wordt opgevoerd. Niet elke minister weet dat te waarderen, met name Hirsch Ballin stoort zich aan de wanorde. In een later stadium wordt dit projectenoverleg op ambtelijk niveau gevoerd - de minister heeft er geen zin meer in - waardoor de ambiance er niet beter op wordt. Het blijkt dat de bestuurlijke leiding veel bekwamer kan improviseren in de chaos van de verbrokkeling van het management van de projectenportefeuille. Op ambtelijk niveau lopen de irritaties hoog op en zoveel conflicten doen zich voor dat - weer later - een Haagse directeur van zijn minister de instructie meekrijgt geen wrijvingswarmte te mogen opwekken, met andere woorden, hij moet conflicten uit de weg gaan.

De betrokkenheid van de Vertegenwoordiging bij de NGO-subsidies is aanvankelijk uitgesproken sterk, het was indertijd de belangrijkste taak van de VNONA. Later is deze verhouding wat afstandelijker geworden, mede onder

invloed van het vele andere werk dat op de Vertegenwoordiging afkomt en ook door het dagende inzicht dat aan de betutteling een einde moest komen. De subsidies aan sociale en culturele programma's en aan de Stichting Monumentenzorg worden veelal van jaar tot jaar verlengd zonder dat sprake is van een beleidsinhoudelijke beoordeling van jaarplan, begroting, jaarverslag of wat dies meer zij. In zekere zin wordt deze programmafinanciering *avant la lettre* aan Nederlandse zijde opgevat als een *décharge* van beleidsverantwoordelijkheid.

De cijfers worden wél en vaak grondig gecontroleerd. In geval van de culturele samenwerking bleek dat de verstrekte middelen niet afdoende konden worden verantwoord en de subsidie is dientengevolge geruime tijd geblokkeerd. Dat er nimmer een jaarverslag en evenmin een beleidsnota is geproduceerd, heeft daarentegen geen gevolgen gehad voor de subsidie. De ambtelijke instanties waren allang blij dat zij zich ontlast wisten van de beoordeling van allerlei miniprojecten. De bepaling in het NGO-statuut over regelmatig beleidsoverleg, periodieke monitoring en regelmatige evaluatie is in het geval van Sede Antia - tussen 1987 en 1996 - een dode letter gebleken: KabNA in Willemstad en vooral in Den Haag handelt alsof men na het overmaken van de fondsen van de zaak af is. **[xvi]**

### *Personele samenwerking*

Ook met betrekking tot het beheer van de personele samenwerking heeft de Vertegenwoordiging slechts een bescheiden rol gespeeld. In verhouding tot de jaren '80 is de personele samenwerking sterk toegenomen. Ten tijde van de doorlichting van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen in 1999 is een moment opname beschikbaar, zij het niet volledig. Deze telt ca. 200 uitzendingen. De contractuele arrangementen van een uitzending worden niet door de Vertegenwoordiging verzorgd. Voor lange uitzendingen wordt een arbeidscontract met betrokkene door de Antilliaanse overheidsdienst opgemaakt. Het is geen vast gebruik dat de Vertegenwoordiging met een uitgezonden medewerker een introductiegesprek heeft, uitzonderingen daargelaten. Dit geldt evenzeer voor de de-briefing aan het einde van zijn tewerkstelling. In de regel worden geen afspraken over voortgangsrapportages gemaakt. *Grosso modo* onttrekt de uitvoering zich aan de waarneming van de Vertegenwoordiging.

In het verleden is sprake geweest van een welbewuste afzijdigheid. Het uitgezonden personeel is immers in dienst van de Antilliaanse overheid. Dat gaat

vaak al met zeer gepaard.

Een uitgezonden medewerker kan door de lokale ambtenaar als bedreigend worden ervaren voor zijn carrière mogelijkheden. Een buitenstaander wordt in de bestaande verhoudingen gearachuteerd wat soms ondergeschiktheid van Antilliaanse ambtenaren aan Europese Nederlanders met zich meebrengt. De technische bijstanders verdienen veel meer voor hetzelfde werk dan de lokalen. Ze hokken veel samen en worden nogal eens van bedrijfsspionage verdacht, ook door de bestuurders die hun uitzending indertijd hebben bepleit. Een enkeling weet zich niet te gedragen, niet binnen en evenmin buiten dienstverband. De ambtelijke dienstbaarheid aan de politiek verantwoordelijke Antilliaanse bestuurder wordt niet altijd met de nodige zorgvuldigheid in acht genomen. Kortom, een technische bijstander kan in moeilijke situaties terecht komen, soms door eigen toedoen, en is daar niet altijd tegen opgewassen.

Ook op bestuurlijk niveau hebben zich complicaties voorgedaan. Een receptie die minister De Koning voor uitgezonden personeel wilde geven werd afgeblazen nadat de Antilliaanse regering zich hierover had verbolgen. Men vond een onderonsje van Europese Nederlanders in Antilliaanse dienst ongepast. Bij een andere gelegenheid raakte een Antilliaanse minister van Financiën zeer geïrriteerd toen een Nederlandse bestuurder beter bleek te zijn ingelicht over de ontwikkeling van de Antilliaanse belastingopbrengsten in een bepaalde periode. Hij kondigde aan het veronderstelde lek onder de technische bijstanders op te sporen en subiet huiswaarts te sturen. De informatie was overigens afkomstig uit de reguliere rapportage van de eigen belastingdienst. Deze rapportage was verzorgd in het kader van het bijstandsprogramma en opgemaakt door een uitgezonden technische bijstander. Conform de afspraken had de Nederlandse bestuurder hiervan een afschrift ontvangen.

Gezien het voorkomende zeer en het ontbreken van algemene afspraken op bestuurlijke niveau over de omgang van de Nederlandse ambtenarij - waaronder de Vertegenwoordiging - met de uitgezonden medewerkers, is begrijpelijk dat de Vertegenwoordiging zich welbewust wat afzijdig houdt. Er was meer dan genoeg werk te doen om de uitdijende portefeuille van overheidsprojecten beheersbaar te houden. Bovendien was er geen instructie voorhanden die aangaf hoe vorm en inhoud te geven aan het management van de personele samenwerking. Toen de personele samenwerking alsmar toenam, werden door de Vertegenwoordiging incidentele bijeenkomsten met technische bijstanders belegd. De bedoeling



hiervan was de behoefte aan en mogelijkheden van informatie uitwisseling te inventariseren. Het was duidelijk dat dit omvangrijke onderdeel van de samenwerking meer aandacht op de werkvloer verdiende, vooral vanwege de hoge beleidsprioriteit van de sectoren waarin de uitgezonden ambtenaren werkzaam waren. Alras blijkt dat van de zijde van de uitgezonden ambtenaren nogal wat personele aangelegenheden zoals beloning en uitzendvoorwaarden aandacht behoeven. De Vertegenwoordiging is hierop niet ingericht en kan derhalve niets anders doen dan deze kwesties melden aan Den Haag. De goed bedoelde initiatieven blijven steken in de vermeende clandestiene sfeer van deze contacten. Voor een meer structurele aanpak zouden overleg en afspraken op bestuurlijk niveau nodig geweest zijn. Hiervoor was ampel gelegenheid naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van het technische bijstandsprogramma, in 1997 uitgevoerd door United Nations Development Program. Een beleidsnota van KabNA '*Personele Samenwerking*' volgt op deze evaluatie. Maar overleg is er toen nooit geweest.

#### *Visitekaartje van de Vertegenwoordiging*

Ligt er voor de Vertegenwoordiging van Nederland nog toekomst in samenwerking? Na de integratie in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de staf gebroken over de projectgewijze samenwerking, in navolging van de adviescommissies Wawoe (voor de Nederlandse Antillen) en Biesheuvel (voor Aruba). De samenwerking moet op nieuwe leest worden geschoeid. Daaronder wordt verstaan dat de uitvoering wordt uitbesteed aan een onafhankelijke regionale instantie. In het kader van bestuurlijk overeengekomen beleidskaders zouden de beslissingen over de financiering van programma's en projecten moeten worden opgedragen aan een derde. De Vertegenwoordiging en evenmin Den Haag heeft nog bemoeienis met afzonderlijke financieringsbeslissingen. Van cruciale betekenis voor het verdwijnen van de figuur van het project in de samenwerking is de totstandkoming van programma's waarover op bestuurlijk niveau overeenstemming is bereikt. Door het departement in Den Haag wordt daaraan eind 2000 met man en macht gewerkt. Op het eerste gezicht ziet het er naar uit dat voor de Vertegenwoordiging geen toekomst meer in de samenwerking ligt. Een afzonderlijk regime geldt overigens voor aangelegenheden in de sfeer van de rechtshandhaving. De beoordeling hiervan en de budgetallocatie blijven in eigen hand. Hoe dat zal gaan moet nog worden uitgewerkt. Evenmin is duidelijk hoe deze projecten zullen worden beheerd.

Voor de Vertegenwoordiging in Aruba is het werkterrein in 2000 geruimd, bemoeienis met projectfinanciering is een uitstervende zaak. Aruba is de hulp voorbij, althans op papier. Een waterscheiding kondigt zich aan in de samenwerking tussen Nederland en Aruba waardoor het werkterrein van Vertegenwoordiging in Aruba er anders uit gaat zien. Op basis van het eindrapport van de adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland (commissie Biesheuvel) '*Op eigen benen*'**[xvii]** zijn tussen Nederland en Aruba beleidsafspraken gemaakt die ertoe moeten leiden dat Aruba in 2010 financieel onafhankelijk van Nederland is. De portefeuille van samenwerkingsprojecten is de laatste jaren '90 al sterk uitgedund. Sinds 1997 legt de ontwikkelingssamenwerking met Aruba een sterk afnemend beslag op de capaciteit van de Vertegenwoordiging. De Vertegenwoordiging heeft er nog maar weinig werk aan. De reeds gaandeweg leeggelopen portefeuille zal in 2001 formeel kunnen worden gesloten. In dat opzicht is het mandaat van de Vertegenwoordiging gaan kantelen, de financiering van samenwerkingsprojecten vormt niet meer het visitekaartje van de Vertegenwoordiging. De leegloop van de projecten portefeuille betekent op voorhand voor de Vertegenwoordiging een reductie in het takenpakket. Dat laat onverlet dat gedurende de afbouwperiode een functie van de Vertegenwoordiging kan worden bepaald met betrekking tot de financiële relatie tussen Nederland en Aruba anders dan "*het adviseren over projectaanvragen in het kader van de samenwerkingsrelatie*", zoals dat eerder het geval was. Maar het kan ook anders lopen. De verkiezingen in 2001 hebben de oppositie in de regering gebracht. Deze heeft in de voorgaande jaren altijd beweerd tegen de afbouw van de ontwikkelingssamenwerking met Nederland te zijn.

In de Nederlandse Antillen moet nog veel capaciteit van de Vertegenwoordiging aan deze taak worden besteed. Ook het departement in Den Haag merkt dat het twee jaar na datum van de overname nog steeds veel capaciteit kwijt is aan de projectenportefeuille in de Nederlandse Antillen. Net als weleer blijkt dat de beoordeling van projectvoorstellen niet optimaal geschiedt. De voorgeschreven procedure houdt in dat de Vertegenwoordiging de ingediende projectvoorstellen van advies voorziet en dat daaropvolgend door het departement in Den Haag een beslissing wordt genomen. 'Den Haag' is niet geneigd om - net als in de dagen van KabNA - de advisering van de Vertegenwoordiging zonder meer als grondslag voor de financieringsbeslissing te aanvaarden met als gevolg dat een deel van de adviestaak naar Den Haag verschuift. Daardoor zijn de projectvoorstellen onnodig

lang in behandeling en ontstaan er capaciteitsproblemen in Den Haag. Er zijn teveel medewerkers met een projectvoorstel bezig. Het mankeert aan een duidelijke markering van wederzijdse rollen: 'Den Haag' stelt dat de Vertegenwoordiging adequaat hoort te adviseren en de Vertegenwoordiging denkt dat 'Den Haag' er nog wel naar kijkt. Bij gebrek aan mandaat voor de Vertegenwoordiging is dat altijd een chronisch probleem geweest in de relatie tussen de kantoren in de West en het departement in Den Haag. In een later stadium is de rolverdeling iets aangescherpt. Wanneer de beslissing die de budgethouder in Den Haag wil nemen afwijkt van de advisering van de Vertegenwoordiging moet dit expliciet en weloverwogen in de besluitvormingsprocedure worden aangegeven. Hoe lang dit probleem zich nog voort zal slepen, valt niet te zeggen. Wel staat vast dat het departement in Den Haag de projectenwinkel wil uitbesteden. In zoverre is het waarschijnlijk dat óók de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen geen toekomst in de financiële samenwerking meer heeft. Daarmee verandert het visitekaartje van de Vertegenwoordiging.

#### *Formeel kader en praktijk op de werkvloer*

Met het mandaat van de Vertegenwoordiging zoals dat in 1997 bij Koninklijk Besluit werd vastgesteld is inderdaad niks mis. In dat besluit wordt keurig opgesomd wat van de Vertegenwoordiging wordt verwacht. Het papier is geduldig, de praktijk op de werkvloer daarentegen veel weerbarstiger. De scharnierfunctie van de Vertegenwoordiging in de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen is onderontwikkeld.

Belangrijke kwesties in het Koninkrijk zijn in het verleden aan de Vertegenwoordiging voorbijgegaan (o.a. de status aparte Aruba, het onderzoek rechtshandhaving Aruba (commissie De Ruiter), de proactieve recherche samenwerking Nederlandse Antillen, de Kustwacht, de Koraal Specht gevangenis op Curaçao). De veelzijdigheid van functies die tegenwoordig aan de Vertegenwoordiging is opgedragen, wordt vertekend door het stereotype beeld van de Vertegenwoordiging als een kantoor voor ontwikkelingssamenwerking. Van oudsher is het meest dwingende onderdeel van de functie van de beleidsmedewerkers op de Vertegenwoordiging geweest de advisering over ingediende projecten.**[xviii]** Het beheer van de samenwerking is daarentegen dermate verbrokkeld dat de Vertegenwoordiging slechts enkele onderdelen van dit aspect van de Koninkrijksrelaties in zijn vingers heeft. De Vertegenwoordiging

heeft geen committeringsbevoegdheid en is vaak niet meer dan een doorgeefluik. De hoge frequentie van het aantal hoge bezoekers uit Nederland vergt veel van de capaciteit van de Vertegenwoordiging. Een goed verlopend bezoek doet de reputatie van de Vertegenwoordiging goed, er worden als het ware punten mee verdiend. Coördinatie en voorbereiding van deze bezoeken is de taak van een ondersteunend medewerker 'Bezoekbegeleiding' die eind 2000 voor de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen is gerekruteerd. De beleidsmedewerkers worden ingeschakeld al naar gelang de agenda van het betreffende bezoek. Door de aan vaste data gebonden werkzaamheden - vaak op korte termijn aangekondigd - verliezen andere werkzaamheden aan prioriteit. Vaak moet een bezoek ad hoc worden voorbereid. Advisering over beleid staat niet hoog op de agenda. In de praktijk wordt dat zelden gevraagd. De beleidsmakers zetelen van oudsher in Den Haag.

De discrepanties tussen formele opzet en dagelijkse praktijk zijn in historisch perspectief gezien niet schokkend. Een deel van de verklaring ligt in de institutionele ontwikkeling van de Vertegenwoordiging. Eertijds was het beheer van de sociaal-educatieve en culturele projecten portefeuille het belangrijkste handwerk van de Vertegenwoordiging. In 1987 wordt deze portefeuille uitgebreid tot alle projecten, zij het slechts in naam en zonder dat de projectcyclus in handen van de Vertegenwoordiging wordt gelegd. Voor veel projecten is de rol van de Vertegenwoordiging niet meer dan die van een brievenbus. Als in het begin van de jaren '90 de prioriteit door Nederland wordt gelegd bij steun voor deugdelijk openbaar bestuur in de Nederlandse Antillen, wordt de Vertegenwoordiging in eerste instantie welbewust gepasseerd. Ook in eigen kring overheerste het beeld van de Vertegenwoordiging als een kantoor voor ontwikkelingssamenwerking. Dat is later gedeeltelijk gerepareerd. De diplomatieke jas die in 1997 voor de Vertegenwoordiging wordt gesneden bleek echter niet te passen, allereerst omdat over het ontwerp geen enkel overleg was gepleegd en voorts vanwege de portuur van Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in Den Haag.

De institutionele ontwikkeling van de Vertegenwoordiging is gehinderd door een tekort aan bestuurlijk overleg met de Antillen, zowel over het beleid betreffende de besteding van middelen alsook over de functie en status van de Vertegenwoordiging. De wisselvalligheid van het beleid heeft de Vertegenwoordiging parten gespeeld, dat zeker, maar veel belangrijker is geweest dat Nederland onvoldoende overleg met de Antillen over deze

beleidswijziging heeft gevoerd c.q. willen voeren. De tijden veranderen, nieuwe problemen doen zich voor, eigentijdse inzichten winnen veld. Goed beleid reageert hierop. Maar dan vereist het zo sterk beleden samenwerkingsmodel dat hierover enig overleg wordt gevoerd, dat een dialoog wordt onderhouden. Dat is in de jaren '90 niet gebeurd. Ook het heden laat in deze niet veel verbetering zien. Het *'nieuw beleid'* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is neergelegd in de nota Toekomst in Samenwerking. Deze wordt in 1999 door de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de media in de Nederlandse Antillen verkondigd nog voordat het met de Antilliaanse overheden is besproken. Het duurt ruim twee jaar voordat een Antilliaanse reactie wordt gepresenteerd. Een dialoog over het nieuwe beleid valt op die manier (bijna) dood op Antilliaanse onwil om mee te denken. Dit laatste is niet geheel onbegrijpelijk.

De verheffing van de Vertegenwoordiging tot een ambassade-achtige post heeft niet het beoogde effect gehad. Integendeel, omdat hierover met de Nederlandse Antillen geen overleg was gepleegd, ging de deur van belangrijke instanties in de Nederlandse Antillen voor de Vertegenwoordiging dicht. In 1987 ging aan de benoeming van de Vertegenwoordiging als vertegenwoordiger van de Nederlandse minister in de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen uitvoerig overleg vooraf. De ontwerptekst van het Protocol van Afspraken kwam moeizaam tot stand maar had uiteindelijk de instemming van de betrokken ambtelijke en bestuurlijke instanties van de Nederlandse Antillen. Met enige ceremonieel werd het Protocol door de betrokken ministers getekend. Daarentegen kwam het Koninklijk Besluit van 1997 zonder vooroverleg uit de lucht vallen en riep daardoor nogal wat irritaties op. De Vertegenwoordiger is daarna *'een keizer zonder kleren'* genoemd. Gezien de verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen is deze metafoor niet van toepassing. Een Vertegenwoordiger als 'keizer' verstoort de ambiente. In de Antillen en Aruba wordt een Vertegenwoordiging inmiddels wel geduld en door menigeen ook wel geapprecieerd. Maar door de manier van voorbereiding werd een kans gemist om de Antilliaanse argwaan ten aanzien van gedrag en handelen van de Nederlandse partner sinds het begin van de jaren '90 weg te nemen. Het imperiale beeld dat het Koninklijk Besluit van 1997 opriep, werd door de Antillen gepareerd door de Vertegenwoordiging niet thuis te geven.

Institutioneel was het reilen en zeilen van de Vertegenwoordiging verbonden aan

dat van KabNA. Als mini-departement had KabNA onvoldoende status in de Haagse arena om de coördinatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen met gezag te kunnen voeren. Door het bij toeval samengaan van bepaalde departementale portefeuilles in de functie van de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken krijgt het beleid soms sectorale versterking. Hirsch Ballin beheert tevens de portefeuille van Justitie. Dit is in de tijd van Voorhoeve de Defensie portefeuille. Dit samengaan heeft de coördinatie van Antilliaanse en Arubaanse Zaken met Justitie respectievelijk Defensie bevorderd, mogelijk zodanig dat het werkterrein daardoor sectoraal ietwat is verlegd. Dat geldt ook voor De Koning die, na eerst minister voor Ontwikkelingssamenwerking te zijn geweest, als eerste portefeuille Landbouw had en Antilliaanse en Arubaanse Zaken *'erbij deed'*. [xix] Uit die tijd dateren de kleinschalige landbouw- en veeteeltprojecten op Saba, Sint Eustatius en ook op Curaçao. Overigens is in de jaren '80 de coördinatie van het Nederlandse beleid niet een kwestie geweest die veel aandacht heeft genoten. Toen *'ontwikkelingssamenwerking'* nog als het belangrijkste aspect van de onderlinge relaties werd gezien, valt voor KabNA in Den Haag weinig te coördineren, temeer daar de financiering ervan in een apart hoofdstuk van de rijksbegroting is geregeld. Voor zaken die daar bovendien stijgen zoals bijvoorbeeld de regeling van de status aparte van Aruba in 1986, ligt het zwaartepunt van de regie bij de minister-president in zijn hoedanigheid van voorzitter van de rijksministerraad. Deze wordt door het departement van Algemene Zaken bediend. Het contact met het directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking van Buitenlandse Zaken is minimaal geweest. KabNA heeft een eigen budget en is wars van inmenging. Bij de afdeling Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken overheerst een sentiment van alles of niets ten aanzien van de Nederlandse Antillen. Zodoende wordt geen constructieve relatie met KabNA opgebouwd. De van Buitenlandse Zaken afkomstige eerste directeur-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties merkt tijdens zijn inwerkperiode in 1998 op dat KabNA daardoor tientallen jaren de boot heeft gemist.

Later, toen de Nederlandse Antillen allemans probleemkinderen waren geworden [xx] en de Antilliaanse jongeren in Nederland als probleem opdoemen, wordt in de Haagse arena veel meer aan KabNA getrokken. KabNA's minister (*sic*) nodigt zijn collega's uit zich in eigen persoon op de hoogte te stellen van de problemen in de Nederlandse Antillen en Aruba. KabNA verliest daarmee het exclusieve beheer van het Caribische werkterrein en wordt her en der

gepasseerd. Dat geldt ook voor de Vertegenwoordiging. Met de integratie in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dit probleem niet onmiddellijk verholpen.

### *Rolverdeling tussen de Vertegenwoordiging en 'Den Haag'*

De institutionele ontwikkeling van de Vertegenwoordiging is gehinderd doordat de rolverdeling tussen de Vertegenwoordiging en KabNA in Den Haag niet duidelijk was geregeld. Veel werk werd in Den Haag overgedaan en geen enkele bevoegdheid werd overgedragen. Een factor van betekenis hierbij is geweest dat het beleid niet operationeel was, waardoor de beleidsvoering een nogal persoonlijke inkleuring kreeg en de formele besluitvorming sterk hiërarchisch werd ingebed. Daarbij was van betekenis dat de Haagse hoofd directeur dermate frequent in de Antillen en Aruba aanwezig was dat het voor de Antilliaanse instanties voor de hand lag op zijn eerstvolgende bezoek te wachten in plaats van zaken met een loze Vertegenwoordiging te doen. Na de integratie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overspoelt in 1999 en 2000 een golf van dienstreizen van medewerkers uit Den Haag de Vertegenwoordiging. In 1999 maken medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties ca. 30 maal de oversteek en in 2000 is dat bijna 40. **[xxi]**

Deze aantallen zijn exclusief de reizen van de directeur-generaal naar de West en die van medewerkers van andere afdelingen van het directoraat-generaal en van andere departementen. Ook de reizen van Nederlandse bewindslieden zijn hierin niet meegeteld. In het najaar van 2000 wordt ten departemente in Den Haag verzucht dat het departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen pas in actie komt wanneer een Haagse delegatie zich aandient. De Vertegenwoordiging blijkt onvoldoende portuur te hebben dit departement te doen bewegen. Dat ligt voor de hand wanneer in de voorgaande periode vele Haagse delegaties telkens weer opnieuw de lakens hebben uitgedeeld in het ambtsgebied van de Vertegenwoordiging. De Vertegenwoordiging wordt bijgevolg niet als instantie gezien waarmee zaken kunnen worden gedaan.

Zolang de belangrijkste relatie in Koninkrijksverband ontwikkelings-samenwerking is, heeft de Vertegenwoordiging een duidelijke functie voor de Antillen. Hieraan wordt weliswaar inhoudelijk tekort gedaan door het ontbreken van enig formeel mandaat maar het beeld naar buiten is duidelijk. Op zich hoeft het voor de Vertegenwoordiging geen beletsel te zijn dat de

committing-bevoegdheid in Den Haag ligt, als maar duidelijk blijkt dat deze bevoegdheid wordt uitgeoefend na advisering door de Vertegenwoordiging. In de praktijk blijkt dit evenwel lang niet het geval te zijn. Het was geen vast gebruik dat de Vertegenwoordiger ook naar Nederland kwam wanneer Antilliaanse delegaties Den Haag bezochten om zaken te doen. In de periode dat de Vertegenwoordiging alleen maar adviseerde over sociaal-educatieve en culturele projecten lag dat ook niet voor de hand. Later wél toen in het Protocol van Afspraken van 1987 de Vertegenwoordiging is aangewezen als de instantie in de Antillen die van Nederlandse zijde is belast met de voorbereiding en beoordeling van alle samenwerkingsvoorstellen. Maar ook sindsdien werden Antilliaanse instanties van allerlei soort naar Nederland genood om hun projecten te komen bespreken. Slechts zelden werden zij voor dit doel naar de Vertegenwoordiging verwezen. Met name in het begin van de jaren '90 had de ambtelijke directie in Den Haag hier een handje van. De bewindslieden daarentegen verwezen veel vaker naar de Vertegenwoordiger als aanspreekpunt. Er werd tijdens het bestedingsoverleg door de Nederlandse minister desgevraagd herhaaldelijk opgemerkt *“dat kunt U met de Vertegenwoordiging regelen”*.

Aan een goede verstandhouding tussen de leiding in Den Haag en de Vertegenwoordiger heeft het vaak gemankeerd.**[xxii]** Zeer uiteenlopende kwesties hebben zich voorgedaan; over personele voorwaarden en over bevoegdheden, over *‘verkeerde’* loyaliteiten zowel intern (bestuurlijk/ambtelijk) als extern (Nederland/Nederlandse Antillen), volledig gebrek aan vertrouwen en – letterlijk – het niet *‘on speaking terms’* zijn, het elkaar voor de voeten lopen. De eerste Vertegenwoordiger van Nederland voor Ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen, Bredero, krijgt in december 1975 van de kant van de minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken meegedeeld dat zijn dienstverband met ingang van 1 december 1976 beëindigd zal worden. In een publicatie enige jaren later over de achtergronden van zijn ontslag noemt hij het bericht waarmee deze mededeling wordt gedaan *“het meest vunze en stinkende briefje dat ik ooit in mijn leven heb ontvangen”*.**[xxiii]** Bredero zet in zijn boekje uiteen dat naar zijn mening de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven buitensporig werden bediend bij de uitvoering van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan de Nederlandse Antillen. Bredero heeft getracht hierover gehoor bij het Kabinet in Den Haag te vinden en is daarin naar eigen zeggen niet in geslaagd. Het komt tot een aanvaring bij de bouw van een scholencomplex op Sint Maarten. De hierover door Bredero gevoerde correspondentie komt op de burelen in Den Haag terecht



waarna Bredero door de minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken wordt bericht dat hij zich heeft misdragen. **[xxiv]**

Bredero gaat met zijn ontslag akkoord onder de voorwaarde dat hem elders een gelijkwaardige functie wordt geboden. Den Haag is het daarmee niet eens. **[xxv]** Het ontslag van Bredero komt in de media terecht. Op Sint Maarten wordt een week lang iedere avond een radio-uitzending aan dit ontslag gewijd. In de Staten van de Nederlandse Antillen worden vragen gesteld. Bredero ontvangt bloemstukken waarvan één met als begeleidende tekst: “*altijd op zoek naar waarheid*”. **[xxvi]** Zijn boekje dat een paar jaar later verschijnt over “*deze voor mij en mijn omgeving zo spannende schermutselingen met de Nederlandse regering over de integriteit van de Ontwikkelingshulp*” is een persoonlijk relaas met hoogst persoonlijke ontboezemingen. **[xxvii]** Bredero wordt in 1977 opgevolgd. Vele jaren later, aan het eind van 20ste eeuw, wordt hij weer uitgenodigd op recepties en bijeenkomsten van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen. De handel en wandel van de eerste Vertegenwoordiger zijn een extreem voorbeeld van verstoorde verhoudingen met Den Haag. Zijn opvolgers hebben later ook verstoorde verhoudingen met Den Haag beleefd, zij het van andere aard, minder extreem en beter in de hand gehouden.

Vaak heeft het niet geboterd tussen de Vertegenwoordiging en de leiding in Den Haag. Het is voorgekomen dat een Vertegenwoordiger meteen na zijn aanstelling herrie krijgt met de leiding in Den Haag en sindsdien jarenlang (drie jaar), tot aan het einde van zijn detachering, is doodgezwegen. Ook is het voorgekomen dat een minister zelfstandig overgaat tot vervulling van een vacature omdat de Haagse ambtelijke leiding het naar zijn mening veel te lang laat afweten. Opmerkelijk is dat nogal eens interim voorzieningen zijn getroffen, een enkele van langer dan een jaar. In de regel wordt een interim-Vertegenwoordiger gezien als iemand die op de winkel past terwijl Den Haag de zaken doet. Onmiskenbaar maar moeilijk aan te geven hebben de incidenten tussen de Vertegenwoordiger en Den Haag de status van de Vertegenwoordiging geen goed gedaan. De Antilliaanse bestuurlijke en ambtelijke circuits zijn in de regel uitstekend geïnformeerd over de verstandhouding van de Vertegenwoordiger met Den Haag.

Al naar gelang de vlag erbij hangt, worden zaken bij de Vertegenwoordiging aangekaart dan wel rechtstreeks met Den Haag gedaan. Wanneer de Haagse leiding de Vertegenwoordiger niet (meer) ziet zitten, wordt bedrijfsschade opgelopen. Uitspraken als “*wie heeft die (..) daar benoemd?*” blijven voor de

medewerkers op de Vertegenwoordiging niet geheim en zijn daar onderdeel van managementproblemen geweest. De kwesties die zich hebben voorgedaan zijn voor een deel te herleiden tot territoriumdrift, om te winnen dan wel te beschermen. In de Antillen is de Vertegenwoordiger het gezicht van Nederland, in Den Haag is de directeur de hoogste baas. De hoge frequentie van het transatlantische verkeer in beide richtingen van zowel Nederlandse als Antilliaanse instanties brengt met zich mee dat het ambtsgebied van de Vertegenwoordiging vervaagt en niet duidelijk valt te onderscheiden van posities die worden ingenomen in Den Haag. Soms worden deze verschillende posities onderling verward waardoor allerlei kwesties zijn ontstaan. Men heeft elkaar herhaaldelijk in de weg gezeten. **[xxviii]**

### *Escort service*

De rol van de Vertegenwoordiging is met elke beleidswijziging gaan schuiven. Mogelijk zal straks de Vertegenwoordiging geen functie meer zal hebben in de besteding van de rijksmiddelen voor de landen overzee: “het heeft een groot aantal voordelen het beheer en de allocatie van de samenwerkingsmiddelen over te dragen aan een onafhankelijke, regionale instantie”, aldus de beleidsnota ‘*Toekomst in Samenwerking*’. **[xxix]** Het Koninklijk Besluit van 1997 zou dan - drie jaar later - op de helling moeten. Wanneer het werkterrein niet langer de gouden koorden van de samenwerking omvat, wordt het mandaat minder singulier. Het werkterrein wordt met veel anderen gedeeld.

Parlementariërs, bestuurders, hoge ambtenaren van diverse departementen zijn vaak ter plekke aanwezig en hebben hun eigen netwerk. Het visitekaartje van de Vertegenwoordiging vervaagt. De deskundige voorbereiding en begeleiding van allerlei soorten Nederlandse missies in de Nederlandse Antillen en Aruba, zowel wat betreft inhoudelijke agendering als logistieke ondersteuning, springt tegenwoordig in het oog als onmiskenbaar de meest noodzakelijke functie. **[xxx]** Deze functie kan alleen goed worden vervuld wanneer de Vertegenwoordiging over een goed netwerk beschikt en daardoor uitstekend geïnformeerd is over hoe de hazen lopen in de Nederlandse Antillen en Aruba. In verband met het vele bezoek uit Nederland is de Vertegenwoordiging af en toe geringschattend gekwalificeerd als escort service. Deze geringschatting is misplaatst maar in het licht van de hoge toonzetting van de formele mandatering van het Koninklijk Besluit van 1997 niet geheel onbegrijpelijk. Op de Vertegenwoordiging werd hieraan enige jaren geleden ironisch uitdrukking gegeven door van broodjes

smeren te spreken.

## **NOTEN**

**i.** De auteur was Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen (1984-1990) (1993-1995) en is derhalve beter bekend met de dagelijkse gang van zaken van de Vertegenwoordiging in de Antillen dan die in Aruba. De Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen domineert het relaas.

**ii.** Nota van Toelichting. Koninklijk Besluit nr. 97.001986. 's-Gravenhage, 24 april 1997.

**iii.** De belangrijkste taken van de Vertegenwoordiging zijn: het optreden als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij de regering en de eilandsbesturen van de Nederlandse Antillen en het daartoe onderhouden van de nodige contacten; het coördineren van het beleid van Nederland in de Nederlandse Antillen en het bevorderen van de onderlinge afstemming van het beleid tussen Nederland en de Nederlandse Antillen; het rapporteren aan Nederland over ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen en het informeren van de Antillen over ontwikkelingen in Nederland; het faciliteren van bezoeken uit Nederland; het adviseren over projectaanvragen in het kader van de samenwerkingsrelatie en het onderhouden van contacten over de uitvoering en evaluatie van door Nederland gefinancierde projecten.

**iv.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen. Informatie bulletin in wachtruimte van de Vertegenwoordiging. Willemstad, november 2001.

**v.** Op de Ronde Tafelconferentie van 1983 is besloten tot de instelling van een Solidariteitsfonds. Met de status aparte van Aruba in 1986 krimpt het belastinggebied van de Nederlandse Antillen en de landsbijdrage van de Nederlandse Antillen voor de begroting van de minder draagkrachtige eilanden, Bonaire, Saba en Sint Eustatius wordt dan niet langer door Aruba medegefinancierd. In 1983 wordt overeengekomen dat ook de andere partners zullen bijdragen aan de tekorten op de begroting van de minder draagkrachtige eilanden. De Nederlandse Antillen betalen 55% van het Solidariteitsfonds, Aruba 25% en Nederland 20%. Het Solidariteitsfonds zou bij rijkswet worden geregeld. Door verschil van mening over de verdeling van de bijdragen aan het fonds is deze rijkswet er nog niet gekomen. Dit tot grote ergernis van de besturen van de armlastige eilandgebieden.

**vi.** Protocol van Afspraken (1987), art. 10.

**vii.** Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, Samen werken

aan resultaat, hoofdstuk 4. Amsterdam, A.T. Kearney, 1992.

**viii.** In 1999 wordt het formele mandaat en de praktijk van de Vertegenwoordiging onder de loep genomen. De Inspectie Evaluatie en Bedrijfsvoering (ISB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt advies gevraagd over het mandaat en de formatie van de Vertegenwoordiging. Voor de uitvoering van dit advies wordt als referentiekader het mandaat en de organisatie van de ambassades van Nederland gehanteerd en aan de hand hiervan wordt de Vertegenwoordiging van Nederland doorgelicht, eerst die in de Nederlandse Antillen, in Willemstad en Philipsburg en later die in Oranjestad. De integratie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) was toen - medio 1999 - een jaar oud. De nieuwe directeur-generaal, afkomstig uit de buitenlandse dienst, verbaast zich vanaf de dag van zijn aantreden over het functioneren van de Vertegenwoordiging. Gewend aan Nederlandse ambassades in het buitenland, wil hij de Vertegenwoordiging ombouwen tot ambassade-achtige kantoren. Een doorlichting van de Vertegenwoordiging door de ISB van het ministerie van Buitenlandse Zaken zou hiertoe bouwstenen kunnen leveren. Het jaarplan van de ISB wordt omgegooid om deze doorlichting nog in 1999 te kunnen uitvoeren. De auteur maakte deel uit van het evaluatie team. Het evaluatie rapport is vertrouwelijk. In dit hoofdstuk wordt gerefereerd aan persoonlijke aantekeningen uit eigen archief.

**ix.** Samen werken aan resultaat (1992), pag. 12.

**x.** Ibidem, pag. 12

**xi.** Ibidem, pag. 24

**xii.** Rijksbegroting 1991, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 11.

**xiii.** Kernconsult, Evaluatie Reorganisatie KabNA. Samenvattend rapport. Bussum 1995.

**xiv.** Onder de samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen wordt gewoonlijk verstaan de financiële steun voor projecten en programma's. Het Koninklijk Besluit van 1997 somt de taken van de Vertegenwoordiging in deze als volgt op: het verlenen van bijstand bij de voorbereiding van projectaanvragen, het globaal beoordelen van deze en het uitbrengen van advies daarover; het onderhouden van contacten over de uitvoering en de evaluatie van de door Nederland gefinancierde projecten; het onderhouden van contacten met de vanuit Nederland uitgezonden deskundigen en het adviseren over de personele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen; het fungeren als

aanspreekpunt voor de coördinatie van de contacten over de samenwerkingsrelatie. Koninklijk Besluit nr. 97.001986. 's-Gravenhage, 24 april 1997.

**xv.** Toekomst in Samenwerking, pag. 6.

**xvi.** Ontwikkeling en armoede op de Nederlandse Antillen. Een beleidsevaluatie van Sede Antia (1987-1996), pag. 76. In opdracht van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) en het Departement voor Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen (Depos). Amsterdam, Thela Publishers, september 1997.

**xvii.** Op eigen benen. Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland. Den Haag, 30 juni 1997.

**xviii.** De functie van elke beleidsmedewerker omvat drie taken per opgedragen sector: levert een bijdrage aan beleid van Nederland / DGCZK; adviseert over ingediende projecten; verschaft informatie over de ontwikkelingen in de Nederlandse Antillen.

**xix.** Het verhaal wil dat De Koning heeft beweerd hiervoor gemiddeld zes uur per week nodig te hebben.

**xx.** H.F. Munneke, Internationale Spectator, februari 1997.

**xxi.** Deze dienstreizen worden deels individueel en deels in groepsverband gemaakt. Het grote aantal Haagse collega's dat in 1999 de Antillen en Aruba bezoekt heeft deels te maken met de behoefte de nieuw benoemde Haagse medewerkers kennis te laten maken met het werkkterrein. Ook de verbreiding van het 'nieuw beleid' onder het uitgezonden personeel op de Vertegenwoordigingen is een factor van betekenis geweest. De Haagse staf is bij de integratie nagenoeg geheel vernieuwd terwijl op de Vertegenwoordigingen de formatie niet ingrijpend is gewijzigd. Het grote aantal dienstreizen in 2000 is te verklaren door de 'ombuiging' die toen is geforceerd. Bestaande verplichtingen die waren aangegaan onder eerdere regimes moesten worden ingeruild om financiële ruimte te maken voor nieuwe projecten. De nieuw aangetreden Haagse staf weet dit met veel meer verve te regisseren dan de oudbakken medewerkers van de Vertegenwoordiging die zich in een recent verleden juist hadden ingespannen deze verplichtingen tot stand te brengen.

**xxii.** Sinds 1970 zijn de volgende vertegenwoordigers in de Nederlandse Antillen werkzaam geweest: Bredero (1970-1976), Van de Wolf (1976-1981), Van Hesteren (1981-1984), interim Verheyen (deel 1984), De Jong (1984-1990), Van Diemen (1990-1993), De Jong (1993-1995), interim van der Velde (1995-1996), Breed (1996-2000), interim De Waal 2000-2001), Koerten (2001-20..).

- xxiii.** Bart Bredero, Boven de wind en onder de gordel. De ontwikkelingshulp aan de West, pag. 30. Willemstad. Voor de eerst maal verschenen in 1980.
- xxiv.** Bredero (1980), pag. 16: 'Wat mij verontrust, is de wijze waarmee U contact onderhoudt met personen en organisaties waarmee U uit hoofde van Uw functie te maken heeft en in meer algemene zin met Uw optreden naar buiten'.
- xxv.** Bredero (1980), pag. 30, 'Nadrukkelijk moet ik vaststellen dat ik niet gehouden ben U een nieuwe functie aan te bieden. Mocht U er niet in slagen tijdig een andere werkring te vinden, dan kunt U met ingang van 1 December 1976 aanspraak maken op een uitkering krachtens de Uitkeringsregeling 1966. Het ontgaat mij waarom in Uw situatie als uitgezonden kracht zou behoeven te worden gevreesd, dat Uw vertrek na rond zes jaar dienst in de Antillen als onverwacht zou worden ervaren'.
- xxvi.** Bredero (1980), pag. 33.
- xxvii.** Bredero (1980), pag. 38.
- xxviii.** Een verdergaande detaillering van deze bewering behoeft de benoeming van man en paard. Collegiale verhoudingen verzetten zich hiertegen.
- xxix.** Toekomst in Samenwerking, pag. 19. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.'s-Gravenhage 1999.
- xxx.** Hierover ook: Hans de Waal, interim Vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen (2000-2001) bij zijn afscheid: 'We zijn bezig met bezoeken te begeleiden. Die (laatste) taak gaat altijd voor, zeker als het hoog volk is, maar ook lager. Dit overkomt je bijna als het weer'. Amigoe, 17 mei 2001.
- 

## **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 verhouden 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 kooptoerisme 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. Oók 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 werkloosheid, 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, óók 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 jeugdwerkeloosheid 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. Behoeftte 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-statuuat 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 ingehuurd 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. **[lx]** 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). **[lxi]**

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, woningverbetering, 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 zoveel 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 geschrapd. 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 veiligheidscursus, 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 kostprijs huren 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 rotzooitje 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 migratieaspecten 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 brijst '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.

---

# De werkvloer van het Koninkrijk VIII - De moraal van het Koninkrijk



In het korte tijdsbestek van dit boek, van omstreeks 1985 tot het einde van de vorige eeuw, heeft de moraal van het Koninkrijk nogal gevarieerd. Met de moraal wordt hier bedoeld wat het Koninkrijk vertegenwoordigt, waarop gerekend kan worden, kortom de zeden en gewoonten van het Koninkrijk. Op het eerste gezicht is sprake van een opvallende consistentie maar bij nader inzien blijkt zich nogal wat wisselvalligheid voor te doen. **[i]** Er is geen sprake van een vaste koers. Deze wisselvalligheid is voor de



Caribische landen van meer betekenis dan voor Nederland. In de Caribische landen is de oriëntatie op Nederland immers veel sterker dan omgekeerd. **[ii]** Dank zij het Koninkrijk zijn de Antillen en Aruba in vergelijking met een reeks onafhankelijke eilandstaten in het Caribisch gebied beter af. **[iii]**

Dát belang is in de Caribische landen van het Koninkrijk, en ook in de Franse en Britse overzeese gebiedsdelen, heel goed begrepen, zowel door de bestuurders als de burgerij. **[iv][v]** Dat wil men zo houden. De Nederlandse financiële bijdrage aan de economische en sociale ontwikkeling is hierbij van betekenis. Van meer betekenis is dat Nederland voor bepaalde aangelegenheden in de Nederlandse Antillen en Aruba medeverantwoordelijk is. Deze aangelegenheden zijn statutair vastgelegd. Er is in die gevallen sprake van een gemeenschappelijk belang. In de praktijk is in de jaren '90 het gemeenschappelijk belang sterk toegenomen. De export van sociale problemen naar Nederland heeft duidelijk gemaakt dat - veel meer dan voorheen - het ook een belang van Nederland is geworden dat de Antillen en Aruba goed worden bestuurd, ook inzake maatschappelijke aangelegenheden. De grens tussen de statutair vastgelegde verantwoordelijkheden van het Koninkrijk en de aangelegenheden die vallen onder de lokale autonomie blijkt nogal poreus te zijn. In steeds toenemende mate is de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk gaan interfereren met de autonomie van de Caribische landen. Het belangrijkste vraagstuk sinds het begin van de jaren '90 toen het Koninkrijk blijvend werd, is de uitoefening van de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk op terreinen waar de eigen overheid van de Antillen tekort schiet. Dit vraagstuk heeft sindsdien veel ongerief op de werkvloer veroorzaakt.

### *Beperkte reikwijdte van het Koninkrijk*

De opstellers van het Statuut hebben bewust de reikwijdte van het Koninkrijksverband beperkt gehouden. Het Statuut is terughoudend in het aanwijzen van gemeenschappelijke belangen. Van Rijn stelt dat waar de eenheid van het Koninkrijk niet in het geding is, er geen plaats is voor gezamenlijke verzorging van een onderwerp. In dat licht begrijpt Van Rijn dat de opstellers van het Statuut financieel-economische, sociale en culturele aangelegenheden bewust buiten de reikwijdte van het Koninkrijksverband hebben gehouden. **[vi]** Het uitgangspunt van het Statuut is dat de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig hun eigen belangen behartigen. De landen zijn autonoom. Naast deze eigen belangen zijn er Koninkrijksaangelegenheden. Deze worden in het Statuut

limitatief opgesomd. Een belangrijk gezichtspunt bij de aanwijzing van een onderwerp als Koninkrijksaangelegenheid is geweest de eenheid van het Koninkrijk in internationaal verband. **[vii]** Daarnaast zijn er gemeenschappelijke zaken die het Koninkrijk waarborgt en waarvoor de landen zorg dienen te dragen, o.a. de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

In het Statuut en de op het Statuut gebaseerde regelingen is de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk beperkt. Voor de economische welvaart en de sociale zekerheid in de Caribische landen is het Koninkrijk niet verantwoordelijk. De sociale sector wordt bediend door middel van het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking. Ook de economische ontwikkeling is een autonome aangelegenheid en van meet af aan een onderwerp van de zogeheten ontwikkelingssamenwerking geweest. De rechtshandhaving daarentegen kan op structurele ondersteuning rekenen teneinde bepaalde minimumstandaarden te garanderen. De permanente personele ondersteuning van de rechterlijke macht in de Caribische landen is hiervan een sprekend voorbeeld. Binnen het Koninkrijk is het bestuur gedifferentieerd al naar gelang de aangelegenheden, er wordt als het ware met verschillende maten gemeten. De ene aangelegenheid staat evenwel niet los van de ander. De behoefte aan, en ook de effectiviteit van, rechtsstatelijke garanties en interventies wordt bijvoorbeeld mede bepaald door de kwaliteit van de sociale zekerheid. De in 1997 in Nederland door bisschop Muskens geïnitieerde discussie over honger en de rechtmatigheid van het wegnemen (stelen) van brood, geeft een voorbeeld van de erosie van de rechtsstaat vanwege sociale wanorde en sociale onzekerheid.

Slecht onderwijs, jeugdwerkeloosheid, verloedering van de buurt, armoede, opvoedingsdeficiënties zijn ieder voor zich, maar vooral in onderlinge samenhang, indicaties van een onbehoorlijke sociale orde. Wél een waarborg voor behoorlijk bestuur en niet voor een behoorlijke sociale orde! Bijt het Koninkrijk zich in eigen staart? De sociale kwestie in de Nederlandse Antillen is in de jaren '90 een toetssteen geworden van de consistentie van de Koninkrijksverhoudingen. Pourier, minister-president van de Antillen, schetst aan de vooravond van de verkiezingen in 1998 de spanning tussen het feit dat er nu een Kustwacht is (*"uiterst nuttig"*) aan de ene kant en de behoefte aan meer geld voor een campagne om de armoede op de Antillen te bestrijden aan de andere: *"Want hoe meer de mensen hier verpauperen, hoe meer ze drugs(-handel) als alternatief*

zien". [viii] Corion, voormalig minister van Arbeid en Sociale Zaken in de Antillen, wijst op de verpaupering in verband met te lage minimumlonen, wat op zijn beurt criminaliteit in de hand werkt. [ix] Waarborgen en garanties met betrekking tot de sector rechtshandhaving kunnen in een samenleving die uit balans is, ontaarden in repressie van mensen die aan de onderkant van de samenleving leven. [x] Bovendien, nu de sociale kwestie in de Nederlandse Antillen onmiskenbaar een grensoverschrijdend karakter heeft gekregen en zodoende ook een Nederlandse zorg is geworden, blijkt het Koninkrijk bestuurlijk onvoldoende toegerust om (sociale) orde op zaken te stellen. Is er sprake van een gespleten Koninkrijk dat bestuurlijk dreigt vast te lopen? Hirsch Ballin vraagt zich of in een "interdependente wereld" de Koninkrijksrelatie met de tweedeling tussen interne en Koninkrijks-aangelegenheden niet te schraal is. Hij spreekt van een 'smal bruggetje tussen de interne aangelegenheden en de Koninkrijksaangelegenheden. [xi] De noodzaak van versterking van de sociale zekerheid in de Antillen behoeft hier geen discours. De vraag is of Nederland zich er intensief mee moet bemoeien; eventueel direct en desnoods zonder tussenkomst van de Antilliaanse en eilandelijke overheden.

### *Blijvend, niet vrijblijvend*

In de jaren '80 wordt de verhouding tussen Nederland en de Antillen gekleurd door het wenkende perspectief van de onafhankelijkheid. Er wordt als het ware op geanticipeerd. In dat licht wekt het geen verbazing dat in die jaren aan de Nederlandse portefeuille van Antilliaanse zaken niet zwaar wordt getild. De Antilliaanse zaken worden door Nederland met vederlichte hand gestuurd. Binnenkort zou deze portefeuille immers niet meer bestaan. De toekomstige onafhankelijkheid plaatst de autonomie van de Caribische landen in het kader van een uiteindelijke eigen verantwoordelijkheid voor het volle gemenebest van de natie. Volgens die visie zal op een bepaalde datum de autonomie worden ingeruild en daarmee tegelijkertijd de niet-autonome sector worden opgedoekt. Autonomie impliceert immers dat er een afbakening is, dat er een niet-autonoom domein is. Brasz, emeritus hoogleraar bestuurskunde, vatte het tijdens zijn colleges in de jaren '70 eens bondig samen: het begrip autonomie geeft aan dat je niet voor de volle 100% zelfstandig bent, dat je niet onafhankelijk bent.

Toen in het begin van de jaren '90 blijvende Koninkrijksrelaties werden overeengekomen is de goed bedoelde en politiek correcte vrijblijvendheid van de verhoudingen ingeruild voor een veel sterkere betrokkenheid van Nederland.

Daarmee gaat gepaard dat de kwestie van de autonomie van de Nederlandse Antillen de ambiance van de verhoudingen te pas en te onpas bepaalt. Als reactie op de sterkere Nederlandse betrokkenheid tracht de Antilliaanse elite nogal eens het beeld op te houden dat men Nederland niet nodig heeft om problemen op te lossen. Een hoge mate van gevoeligheid in het onderlinge verkeer leidt regelmatig tot misverstanden en grieven, over en weer. De door beide partijen gewenste zakelijkheid wordt daardoor vervormd tot een virtuele werkelijkheid die spanningen suggereert die er niet behoeven te zijn. De pluriformiteit van de betrekkingen neemt toe, de portefeuille wordt meer gedifferentieerd en zwaarder.

Het is niet langer de ontwikkelingssamenwerking die de verhoudingen markeert. Hirsch Ballin heeft in 1991 als eerste expliciet aan de orde gesteld dat naar zijn mening begrippen als verzelfstandiging en ontwikkelingssamenwerking veel van hun praktische betekenis voor het werkkterrein hebben verloren. **[xii]** Voorhoeve maakt onderscheid naar functies en daarbij horende verschillende niveaus van samenwerking binnen het Koninkrijk: waarborgfuncties die van wezenlijk belang zijn voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat, vitale functies die de duurzaamheid en rechtszekerheid van het overheidsbestuur dienen te garanderen, ontwikkelingstaken die van belang zijn voor het bereiken en handhaven van een gewenst niveau van maatschappelijke en economische ontwikkeling. **[xiii]** In de rijksbegroting van 1998 (KabNA) wordt dit herhaald: het is een taak van het Koninkrijk de fundamentele mensenrechten en vrijheden en de rechtszekerheid te waarborgen in de landen van het Koninkrijk. Hetzelfde geldt voor de waarborg van deugdelijk bestuur in alle delen van het Koninkrijk. Nederland ondersteunt een breed spectrum van onderdelen van de rechtshandhaving in de Antillen, van wetgevingsondersteuning tot de reorganisatie van voogdij-instellingen, en alles wat daartussen ligt *“opdat een evenwichtige opbouw daarvan (de rechtshandavingscyclus) tot stand kan komen”*. Tevens is het de bedoeling van deze ondersteuning dat voor de verschillende onderdelen van de rechtshandhaving minimumstandaarden worden gegarandeerd, bijvoorbeeld door structurele personele ondersteuning. **[xiv]** In de paragrafen die handelen over sociale ontwikkeling, onderwijs, wijkverbetering, gezondheidszorg is de waarborgfunctie van het Koninkrijk niet aan de orde. De (ei-)landen zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.

Het is opmerkelijk dat een zo belangrijke wending - van aanstaande onafhankelijkheid naar blijvende betrekkingen - niet gepaard is gegaan met een

fundamentele beschouwing van de toekomstige verhoudingen. Tijdens de Toekomstconferentie (1993) is van Nederlandse zijde door Lubbers en Hirsch Ballin daartoe wel een poging ondernomen door heel nadrukkelijk de kwestie van deugdelijk bestuur op de agenda te plaatsen. Tevergeefs, de belangrijkste deelnemende partijen bleken verschillende agenda's te hebben. Curaçao wilde een status aparte en Aruba wilde niet anders dan dat de rechtsorde van het Koninkrijk voor Aruba werd gecontinueerd. Deze partijen hadden geen enkele behoefte de agenda van de Toekomstconferentie te koppelen aan de door Nederland gewenste synchronisatie met deugdelijk bestuur. Dat is dan ook niet gelukt.

De mislukking van de Toekomstconferentie heeft de verhoudingen op scherp gezet. In de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking wordt door Nederland meer en meer aandacht geschonken aan de waarborgen die door het Koninkrijk zijn afgegeven. Deze waarborgen worden in de regel pas dan geactiveerd wanneer er sprake is van ernstige ontregeling. Dit is niet vreemd maar juist eigen aan het concept van de autonomie van de Koninkrijkspartners, zo is het bedoeld. In de jaren '90 is sprake geweest van oplopende spanningen, o.a. vanwege de grotere betrokkenheid die Hirsch Ballin voor de Antilliaanse (rechts-)staat en het (behoorlijk) bestuur aan de dag legt. Het waarborgend handelen van het Koninkrijk gaat met sterke irritaties aan Antilliaanse zijde gepaard. Het optreden van het Koninkrijk wordt gelijkgeschakeld met Nederlandse inmenging. Veel eerder, in 1970, wijdt de Commissie mei 1969 een beschouwing aan "*inmenging van Nederland en zijn oorzaken*". De commissie verklaart de ambivalentie van de spraakmakers die het in het ene geval over kolonialisme en inmenging hebben en in het andere geval interventie van Nederland verlangen, door de tweeslachtigheid van het Statuut. De spanning tussen de zorg van de landen zelf en de waarborg als aangelegenheid van het Koninkrijk komt vooral tot uiting wanneer niet zozeer sprake is van een formele aantasting van de te waarborgen rechten en vrijheden maar vooral wanneer zich de facto ongeregelheden voordoen. **[xv]**

Uitvoerige bewijsvoering van vermeende ongeregelheden dient aan ingrijpen vooraf te gaan. Het moet immers duidelijk zijn (duidelijk gemaakt worden) dat er sprake is van wantoestanden. Dit is pijnlijk voor het land en/of eilandgebied in kwestie en wordt in de regel onderwerp van een heftig postkoloniaal debat. Dit was bijvoorbeeld het geval met het Hoger Toezicht Sint Maarten dat in 1993 werd

ingesteld. Pas nadat een onderzoekscommissie besluitvorming Sint Maarten (de commissie-Pourier)[xvi] in 1992 de bestuurlijke wanorde van het eilandgebied Sint Maarten heeft geboekstaafd, kan de Rijksministerraad in 1993 een Algemene Maatregel van Rijksbestuur afkondigen. De verhoudingen komen gedurende de opmaat naar deze maatregel onder druk te staan. In een ander geval, een door Nederland noodzakelijk geachte versterking van de politionele zorg op Sint Maarten, moet een zeer ‘*actieve dialoog*’ gevoerd worden met de toenmalige minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, Knoppel, voordat de Koninklijke Marechaussee op Sint Maarten vaste voet aan wal krijgt. Knoppel wordt onder sterke druk gezet het daartoe geëigende verzoek te tekenen. Mensenrechten zijn in het geding in de gevangenis op Curaçao, o.a. volgens Amnesty International en Nederlandse parlementariërs.[xvii] Incident na incident doet zich voor en de berichtgeving hierover begint steeds meer te lijken op die over de beruchte gevangenis in Latijns Amerika van Venezuela en Brazilië. In 1997 heeft de Partij van de Arbeid bepleit het gevangeniswezen op Curaçao onder hoger toezicht te plaatsen. Dat is toen niet gebeurd. Begin 1998 valt er tijdens een onderlinge afrekening een dode onder de gevangenen. De Tweede Kamer komt hierover bijeen. Voorhoeve gaat op bliksembezoek naar Curaçao. In dit geval staan er mensenrechten op het spel die het Koninkrijk dient te waarborgen.

In de jaren '90 is het Koninkrijk minder vrijblijvend geworden, Nederland is meer en meer bij Antilliaanse en Arubaanse zaken betrokken geraakt. Actief optreden van het Koninkrijk als hoeder van de democratische rechtstaat en de deugdelijkheid van bestuur wordt in de Antillen ervaren als inmenging van Nederland. Hoe als borg op te treden voordat hoger toezicht wordt ingesteld, wisselt van geval tot geval. In elk geval is het een delicate en pijnlijke aangelegenheid. De Antillen voldoen dan niet aan de voor deze aangelegenheden vereiste voorzieningen. Het eigen bestuur blijft onder de maat en het Koninkrijk treedt derhalve op. Pas wanneer de situatie ernstig is gederailleerd en duidelijk wordt dat de Antillen de zorgplicht niet nakomen, om welke reden dan ook, uit onmacht dan wel vanwege onwil, is er reden om op te treden. De internationale gemeenschap, bijvoorbeeld bij monde van *Amnesty International of de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, speelt daarbij vaak een katalyserende rol.[xviii] Activering van de borgstelling van het Koninkrijk is per definitie een moeizame aangelegenheid. Cola Debrot, gouverneur van de Nederlandse Antillen tijdens de onlusten van 30 mei 1969, merkt in 1973 hierover op: “*Als Nederland zich met*

*deze zaken (bedoeld worden: de zaken van de democratische rechtsstaat) gaat bezighouden, krijg je de grootste problemen”.***[xix]** Menigeen die hiermee ervaring heeft opgedaan, verlangt naar meer gereed bestuursgerief. Zo is Voorhoeve aan het einde van zijn ambtstermijn van mening dat het Statuut inhoudelijk dient te worden aangepast. Hij bepleit een beperkte uitbreiding van de Koninkrijkstaken *“bijvoorbeeld wat betreft de maritieme rechtshandhaving en de rechtspraak”.***[xx]** Een ander voegt daar onderwijs aan toe.

### *Gemeenschappelijk belang toegenomen*

De toegenomen betrokkenheid van Nederland bij de gang van zaken in de Caribische landen is niet alleen het resultaat van een verhoogde aandacht voor de waarborgen die het Koninkrijk biedt voor democratie, mensenrechten en behoorlijk bestuur. Er is daarnaast ook - of mogelijk in de eerste plaats - sprake van een Nederlands belang. De sociale kwestie loopt in de jaren '90 over naar Nederland. Enkele Nederlandse gemeenten komen bekend te staan als Antillengemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Helder. Antilliaanse jongeren scoren daar hoog in de criminaliteit, veel hoger dan op grond van hun deel in de gemeentelijke bevolking zou mogen worden verwacht. Een deel van deze jongeren is naar Nederland vertrokken zonder relevante vooropleiding en vakkennis en zonder adequate kennis van de Nederlandse taal. Zij zijn als het ware de voorposten in Nederland van de overzeese sociale kwestie. Van Nederlandse zijde wordt hierop gereageerd met de financiering van een Urgentieprogramma voor Jeugd en Jongeren in de Nederlandse Antillen. De verplichte inburgering krijgt echter in politiek en publiciteit veel meer aandacht. Van Boxtel, minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in Nederland, is hiervan de trekker. Met de inburgering moet een aanvang worden gemaakt voordat men naar Nederland vertrekt en bij vertrek uit de Antillen moet door de Antilliaanse immigratie dienst worden gecontroleerd of de migrant over een inburgeringscertificaat beschikt. Dit was als principeovereenkomst met de Antilliaanse regering overeengekomen.**[xxi]**

De Staten van de Nederlandse Antillen maken heftig bezwaar. Van Boxtel wordt aan het lijntje gehouden. Voor finale overeenstemming vertrekt hij op een dag naar de Antillen om de volgende dag met lege handen terug te komen. Zijn ontstemming is groot, zeer groot, hij zegt de Nederlandse ministerraad te zullen informeren over het gebrek aan daadkracht. Na veel vijven en zessen wordt als alternatief voorgesteld een - voortgezette - educatieplicht voor bepaalde groepen

jongeren. Omdat bij het vertrek naar Nederland controle ontbreekt aan de grens (op het vliegveld) wordt deze maatregel door Nederland volstrekt ontoereikend geacht. In de Tweede Kamer worden kritische woorden gesproken. Opgeroepen wordt om in Nederland veroordeelde criminele Antillianen hun straf in de Antillen te laten uitzitten. De aan de Antilliaanse regering toegezegde financiering van het inburgeringsproject gaat niet door. Deze gelden worden nu beschikbaar gesteld aan de Antillen-gemeenten.

De Antillen hebben er blijk van gegeven dat aan de vrije toegang tot Nederland niet mag worden getornd. De vraag is of dat in de toekomst zo zal blijven. In de zomer van 2001 wordt bekend gemaakt dat de Nederlandse regering afziet van een toelatingsregeling voor Antillianen.**[xxii]** De achtergrond van deze mededeling zou wel eens verband kunnen houden met de bestaande sterke migratie naar Nederland. Niet uit te sluiten is dat deze migratie is gevoed door dreiging met beperkende maatregelen in de voorafgaande periode. Een sentiment van vertrek nu het nog kan in combinatie met de slechte financieel- economische situatie op Curaçao kan de migratie juist hebben bevorderd. Hiermee zou dan het tegendeel zijn bereikt van wat werd gewenst.

Niet alleen de overloop van de sociale kwestie naar Nederland wijst op een toenemende interactie tussen de delen van het Koninkrijk maar ook de migratie vanuit de Antillen in zijn totaliteit is daar een indicatie van. Tussen 1984 en 1992 stijgt het aantal Antillianen en Arubanen in Nederland tot 90.000, dit is bijna een verdriedubbeling. Daarna fluctureren de migratiecijfers. Van der Hulst schat in 1997 dat in het jaar 2000 ruim 104.000 Antillianen in Nederland zullen verblijven.**[xxiii]** In 2001 zijn het er ca. 115.000. Volgens de Census 2001 is de bevolking van Curaçao teruggelopen van ruim 150.000 in 1997 naar ca. 130.000 inwoners. De migranten hebben ervoor gekozen in Nederland te gaan wonen. Zij leven niet langer in het land van geboorte waar representanten van eigen eiland, land, taal en cultuur politiek bedrijven en zélf het bestuur uitoefenen. Voor hen is de autonomie van de Antillen van andere orde geworden. Maar toch! Tijdens het slotcollege van de cursus Caribistiek 1997-1998 van het Koninklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde te Leiden wordt als één van de stellingen geponeerd: *“Het is onvermijdelijk dat de Nederlandse Antillen en Aruba provincies of gemeenten van Nederland worden”*. Vrijwel alle 60 á 70 deelnemers, onder wie nogal wat Antillianen en Surinamers, zijn het hiermee niet eens. Eén enkele uitzondering stemt er schuchter mee in. Het is curieus dat mensen die ervoor



hebben gekozen in Nederland te wonen, zich niet kunnen voorstellen dat de autonomie van de Antillen wordt ingeruild voor een sterkere integratie van het land van herkomst in het Koninkrijk.

De onderlinge interactie tussen de landen is tegenwoordig veel sterker dan voorheen. De statutair gestelde begrenzing blijkt illusoir. Sinds de totstandkoming van het Statuut in 1954 is het onderlinge verkeer binnen het Koninkrijk enorm toegenomen.**[xxiv]** Een indicatie hiervan dat in 2001 het Antilliaanse dagblad Ultimo Noticia een editie in Nederland op de markt brengt met het oog op de groeiende Antilliaanse gemeenschap in Nederland.**[xxv]** Jaren daarvoor is Resumen, een weekblad voor Antillianen in Nederland, op de Nederlandse markt gebracht. De KLM is in de jaren '90 steeds frequenter op de Antillen gaan vliegen en met ingang van 2001 vliegt ook een Antilliaanse luchtvaartmaatschappij naar Amsterdam.**[xxvi]** In feite hebben de landen veel meer met elkaar te maken gekregen. Naast de rechtstatelijke orde is tegenwoordig ook de sociale orde van betekenis voor de integriteit van het Koninkrijk. De architectuur van een staatkundig verband dat wél de deugdelijkheid van bestuur waarborgt maar niet een behoorlijke sociale orde garandeert, is inconsistent. Wat heeft het voor betekenis wanneer het Koninkrijk voor rechtshandhaving bepaalde minimumstandaarden garandeert terwijl tegelijkertijd op belangrijke aspecten de maatschappij aan het verloederen is en problemen naar Nederland worden geëxporteerd? De sociale orde in de Caribische landen is in toenemende mate eveneens van vitaal belang geworden voor de integriteit van het Koninkrijk. Door met twee maten te meten kan de waarborg die door het Koninkrijk voor de democratische rechtsstaat wordt gegeven, onder druk van ernstige maatschappelijke ontwrichting en onzekerheid in de Antillen, sterk aan betekenis inboeten.

Anno 2000 is het onweerlegbaar dat Nederland gezamenlijke belangen heeft met de Antillen en Aruba, weliswaar niet zozeer in economische zin maar wel in het kader van de publieke zaak van het Koninkrijk. Nederland is medeverantwoordelijk voor de uitoefening van een aantal vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Hoe graag Nederland het op enig moment mogelijk anders zou willen, Nederland is met handen en voeten gebonden aan de wijze waarop deze overheidsfuncties daar worden uitgeoefend. Wanneer de uitoefening van deze functies onder de maat blijft, is het Koninkrijk verplicht daar wat aan te doen, dat is statutair vastgelegd. Maar ook daarnaast zijn er aangelegenheden aan te wijzen

die voor Nederland van toenemend belang zijn geworden, denk aan het onderwijs, de sociale zekerheid, de migratie, de drugsmokkel ('*bolletjes*'). Dat Aruba in 1998 te kennen heeft gegeven het zonder financiële steun van Nederland te willen doen, wil niet zeggen dat volgens Aruba daarmee de relatie beëindigd kan worden. Integendeel, Aruba zegt met veel nadruk deel te willen blijven van het Koninkrijk, het heeft daar veel belang bij.

In de optiek van het toegenomen gemeenschappelijke belang is het raadzaam óók de belangen van Nederland als Koninkrijkspartner - als partner voor onbepaalde tijd - niet te bagatelliseren. Daarbij moet worden afgerekend met welbewuste en hardnekkige misverstanden. De Antillen en Aruba zijn geen wingewest voor Nederland en zijn dat ook nooit geweest, niettegenstaande hardnekkige tegengestelde opvattingen over de opbrengsten van transacties in de Caribische regio in de koloniale tijd. Oostindie wijst in dit verband op het in de West zo graag beleden geloof dat de Amsterdamse grachtengordel kon worden gebouwd dank zij de uitbuiting van de West-Indische slaven "*terwijl die stadsuitbreiding al tientallen jaren vóór de kolonisatie van de Antillen en Suriname goeddeels was voltooid*".**[xxvii]** Heden ten dage zouden de Caribische landen als springplank naar Latijns Amerika voor het Nederlandse bedrijfsleven van groot economisch belang (kunnen) zijn volgens een in 1991 daarover gepubliceerd advies.**[xxviii]** Bijna tien jaar later, in 2000, wordt onderzoek gedaan naar de interesse van het Nederlandse bedrijfsleven om te participeren in de economie van de Nederlandse Antillen. Deze studie komt tot negatieve conclusies.**[xxix]** Ontdaan van diplomatieke wikkels bestaat bij het Nederlandse bedrijfsleven over Curaçao een somber beeld. Een heldere economische ontwikkelingsstrategie ontbreekt, de overheid is niet altijd even voorspelbaar en consistent, de uitvoering van goede voornemens komt vaak niet van de grond en "*van eerdere plannen is ook weinig terechtgekomen*".**[xxx]** Het afhaken van de KLM is exemplarisch, na jarenlange samenwerking met de ALM geeft de KLM er in 2000 de brui aan. Het bedrijf is bereid de 25% aandelen in de ALM als verloren te beschouwen.**[xxxi]**

De wingewest gedachte wordt tegenwoordig wel betrokken op het Nederlandse ego dat wordt vergroot door het bestaan van een staatsverband dat zich uitstrekt tot in het Caribisch gebied. Relaties met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben een postkoloniale dimensie. Venezuela is een buurland met bezoeken van staatshoofden over en weer, de Verenigde Staten van Amerika zijn een gesprekspartner over aangelegenheden in het Caribisch gebied en de

Nederlandse Kustwacht heeft als counterpart de US Coast Guard.**[xxxii]** Nederland spreekt in die zin in de buitenlandse arena nog steeds een woordje mee. Dit is niet zozeer van betekenis voor de portemonnee of de burgerij maar wellicht wél in de kringen van het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en nu ook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, gaf hieraan bombastisch uitdrukking tijdens de Ambassadeursconferentie Westelijk Halfrond 2000: *“t Koninkrijk is strategisch gelegen in Europa en het Westelijk Halfrond. Nederland vormt de toegangspoort tot Europa, Aruba en de Nederlandse Antillen vormen het hart van het Westelijk Halfrond”*.**[xxxiii]** Wat het belang hiervan in de praktijk voor Nederland ook moge zijn, Nederland heeft belang bij een Koninkrijk dat behoorlijk op orde is.

### *Ontwikkelingssamenwerking onder druk*

Het toegenomen gemeenschappelijk belang zet de vrijwillige samenwerking tussen de landen onder druk. In de periode toen er nog sprake was van toekomstige onafhankelijkheid is de toenmalige minister, De Koning, van mening dat ook wanneer de Antillen er een rotzooi van maken, Nederland terughoudendheid moet betrachten: *“het is immers hun rotzooi”*. In die dagen zijn politiek en bestuur in Nederland het erover eens dat de eigen verantwoordelijkheid van de Antillen voorop staat. Een paar jaar later komt zijn ambtsopvolger Hirsch Ballin tot de conclusie dat een blijvend Koninkrijk minder vrijblijvend kan zijn. Door zijn toedoen wordt het vraagstuk van de autonomie van de landen scherp aan de orde gesteld. Waar houdt deze op en waar begint het medebewind van het Koninkrijk? Het wordt al snel duidelijk dat de ogenschijnlijke eenvoud van het onderscheid tussen autonomie en medebewind wordt gecompliceerd door de kwaliteit van het bestuur. Wat te doen wanneer het lokale bestuur niet bij machte blijkt te zijn de autonome aangelegenheden naar behoren te verzorgen?

In de jaren '90 is de portefeuille gaan kantelen, steeds meer middelen zijn ingezet op lokale overheidsfuncties waarvoor het Koninkrijk borg staat. Deze borgstelling is niet eindig maar juist een keurmerk van de verhoudingen. In het verleden is de eindigheid van de Nederlandse steun met de regelmaat van de klok beleden. De hulp zou zichzelf overbodig moeten maken. Dat is dus niet gebeurd, althans niet voor de Antillen en mogelijk ook niet voor Aruba. Integendeel, anno 2000 moet een omvangrijke Nederlandse steunoperatie voor de Antillen, met name Curaçao,

worden opgezet. Edo Haan concludeert dat de Nederlandse ontwikkelingshulp de improductieve Curaçaose institutionele structuur heeft ondersteund. Hij herhaalt hiermee wat de NAR al in 1978 stelt: *“De omvangrijke Nederlandse hulpverlening heeft de problemen voor de Antillen niet opgelost maar versluierd”*.**[xxxiv]** De commissie Biesheuvel adviseert in 1997 beëindiging van de Nederlandse steun aan Aruba, i.c. de hulp en bijstand, over een periode van tien jaar. Daartoe dient Aruba eerst een structureel begrotingsevenwicht te handhaven waarbij de Nederlandse steun wordt vervangen door eigen middelen. Daarover wordt in 2000 daadwerkelijk overeenstemming bereikt tussen Nederland en Aruba. Taken die van belang zijn voor het Koninkrijk vallen niet onder het afbouw regime. Deze worden wel blijvend gefinancierd.**[xxxv]** Ten aanzien van de Nederlandse Antillen is Wawoe op dit punt minder concreet maar biedt hierop ook wel uitzicht: *“Door het aanbrengen van een nauwe samenhang tussen financiële steunverlening en de eigen begrotingscycli ontstaat een reëel perspectief dat de steunverlening op termijn kan worden beëindigd, doordat de Antillen geheel zelf kunnen voorzien in de middelen voor hun ontwikkeling en het behoud daarvan”*.**[xxxvi]** De NAR in 1978, Wawoe in 1997 en laatstelijk Edo Haan in 1998 trekken voor Nederland en ook voor de Nederlandse Antillen, lastige conclusies. De hulp heeft zichzelf niet overbodig gemaakt. Moest dat dan?

Het ontwikkelingsmodel impliceert dat de samenwerking uiteindelijk wordt beëindigd. In de periode dat - althans verbaal - op onafhankelijkheid wordt aangestuurd kon zodoende een logische aansluiting met de internationale ontwikkelingssamenwerking worden gevonden. De geschiktheid van dit model nam af toen werd overeengekomen de onafhankelijkheid van de Caribische landen naar een zo verre toekomst te verdagen dat daarmee niet meer gerekend hoeft te worden. Voor veel van de samenwerking in het kader van een blijvend Koninkrijk biedt het ontwikkelingsmodel geen norm voor praktisch handelen. De Antillen en Aruba zijn geen ontwikkelingslanden die met externe middelen naar een hoger welvaartsniveau getild moeten worden. Hoeveel zou het moeten zijn? Welk niveau zou moeten worden bereikt? Op deze vragen biedt het ontwikkelingsmodel geen antwoord. De behoefte aan financiële bijdragen uit Nederland is door de Antillen altijd - meer of minder heftig - gearticuleerd maar in de regel zonder een overtuigende argumentatie.

Het is voorgekomen dat Nederland om begrotingssteun werd gevraagd - in 1986 - en dat de toenmalige minister van Nederlands-Antilliaanse Zaken, De Koning,

erin was geslaagd de Nederlandse regering hiervan te overtuigen. Een niet geringe operatie. Toen duidelijk werd aan welke voorwaarden de Antillen moesten voldoen, werd het verzoek echter stilzwijgend ingetrokken. De Antillen bleken opeens uit andere bron in hun financiële behoeften te kunnen voorzien, plotsklaps bleek een \$ 60 mln budget voorhanden te zijn. Nederland stond voor paal. De omvang van de Nederlandse steun is altijd al arbitrair geweest en heeft geen enkele vanzelfsprekende betekenis. Bijvoorbeeld, over de minderheidsbijdrage van Nederland aan het Solidariteitsfonds is van meet af aan getwist terwijl alom bekend was dat op de betrokken eilanden toentertijd slechts een fractie van de verschuldigde belasting werd geïnd. De Nederlandse financiële steun dekte de gaten in het lokale belastingregime. Dat is jarenlang het geval geweest. Illustratief zijn opbrengsten van een eenmalige kortdurende technische bijstand van de Nederlandse belastingdienst (1/2 jaar) in 2000. Deze operatie was opgezet - en gefinancierd - door de Antilliaanse regering met het oog op een reductie van het begrotingstekort in verband met de vereiste overeenstemming met het Internationaal Monetair Fonds. De uit Nederland ingevlogen personele ondersteuning van de belastingdienst en landsontvangers in de Nederlandse Antillen brengt aan totale directe belasting ca. Naf 37 miljoen op. In 2001 wordt ook in Antilliaanse kringen gesproken over afbouw en beëindiging van de ontwikkelingshulp. **[xxxvii]**

Wanneer het uiteindelijk niet lukt de samenwerking te beëindigen, wordt de indruk gewekt dat ergens iets fout is gegaan. Voor nieuwkomers op het werkterrein biedt dit gefundenes Fressen om zich tegen af te zetten wanneer een nieuwe start moet worden gemaakt. Ook anno 2000 wordt het nog expliciet en met nadruk gesteld, de ontwikkelingshulp behoort een tijdelijk karakter te hebben, het doel van de hulp is het ontvangende land te helpen de eigen verantwoordelijkheid te dragen, het kan nooit de bedoeling zijn dat via ontwikkelingshulp reguliere uitgaven van het ontvangende land permanent voor rekening komen van een donor. De kwestie is dat dit niet opgaat voor de inzet van rijksmiddelen op vitale overheidsfuncties in de Caribische landen. Lange tijd is niet duidelijk aangegeven welke functies wél en welke functies niet onder het eindige samenwerkingsregime vallen. **[xxxviii]** Het begrippenstelsel van de samenwerking heeft nooit adequate aangrijpingspunten voor dit onderscheid geboden. Met het perspectief van beëindiging van de samenwerking wordt een fictie aangehangen die voor de Antillen en Aruba, en ook voor Nederland, niet relevant is. De samenwerking wordt met een hypotheek belast waarvan insiders

weten dat die niet zal worden afgelost. Dit laat overigens onverlet dat de samenwerking wel effectief moet zijn. Wanneer met Nederlandse steun een zwaarlijvig ambtenarenapparaat op Curaçao in stand wordt gehouden, staat niet de eindigheid van de hulp ter discussie maar wél de effectiviteit ervan. Pas rond de eeuwwisseling wordt een indicatie gegeven van taken die op blijvende financiering kunnen rekenen, het betreft taken die van belang zijn voor het Koninkrijk. In het kader van de afspraken die met Aruba worden gemaakt zijn dit de Kustwacht, het Recherche samenwerkingsteam en de Belastingrechters. Verder meent de werkgroep Biesheuvel dat ook de financiering van de bijstand rechterlijke macht en de toeslag op pensioenen na 2009 dienen te worden gecontinueerd. Financiering van de Koninkrijkstaken (zoals buitenlandse betrekkingen en defensie) zal vanzelfsprekend worden voortgezet. **[xxxix]**

Met het aantreden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998) als beheerder van de portefeuille, wordt de centrale doelstelling van het samenwerkingsbeleid het bevorderen van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van de Koninkrijkspartners. Daarmee wordt bedoeld dat de landen overzee de overheidshuishouding zodanig op orde hebben, dat kan worden volstaan met een reguliere bestuurlijke en financiële verhouding. **[xli]** Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Er dient nog veel te gebeuren, de verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen zijn allerm minst geregulariseerd. In juli 2000 worden de achterstallige apothekersrekeningen van het eilandgebied Curaçao met rijksmiddelen betaald. Nog maar kort geleden deden zich heftige incidenten voor naar aanleiding van berichten dat Antilliaanse instanties welbewust zouden meewerken aan het vertrek van jongeren die op het eiland problemen maken. Dit project krijgt bekendheid als *'enkele reis Nederland'*. De bestuurlijke strapatsen rond de inburgering van Antilliaanse jongeren zijn een pijnlijk voorbeeld van uit de hand gelopen verhoudingen. Ook de zogeheten ombuiging van de projectenportefeuille ten behoeve van *'nieuw beleid'* in 2000 is een voorbeeld van ad hoc bestuur en getuigt allerm minst van reguliere verhoudingen. De beperking van de samenwerking tot een financiële dimensie, althans in de toekomstige situatie als de landen zelfredzaam zijn, staat mijlen ver af van de actualiteit en contrasteert scherp met de intensieve samenwerking op verschillende terreinen en op diverse niveaus die intertijd - 1991 - Hirsch Ballin voor ogen stond. Is hier een sterke wens de vader van een wat slordige gedachte? De overdracht van middelen is slechts bij uitzondering van groot belang geweest voor de Koninkrijksverhoudingen. **[xlii]** De belangrijkste legitimatie van het

voortbestaan van het Koninkrijk ligt in de verzorging van een toegenomen gemeenschappelijk belang. Een complexe wederzijdse afhankelijkheid vormt het werkelijke speelveld van de onderlinge verhoudingen. Het is illusoir te denken dat dit veld het beste bespeeld kan worden door de overdracht van financiële middelen van de ene kant naar de andere, al dan niet onder een eindige horizon. Niet zelfredzaamheid van de landen is het bindmiddel van het Koninkrijk maar veeleer een adequate bewindvoering met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen in Koninkrijksverband. Het bestuurlijk instrumentarium van de ontwikkelingssamenwerking schiet tekort om dit belang naar behoren te verzorgen.

De nadruk die in het verleden lag op ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen is met name voor de Vertegenwoordiging van Nederland een sta-in-de-weg gebleken met betrekking tot het bekleden van andere functies in de Koninkrijksrelaties. Tot voor kort werd het formele netwerk van de Vertegenwoordiging hierdoor gedomineerd evenals het beeld dat bij derden met betrekking tot de functie van de Vertegenwoordiging in de Nederlandse Antillen leefde. Naar buiten toe overheerst het stereotype beeld van de Vertegenwoordiging als een instelling voor ontwikkelingssamenwerking. De andere functies die in latere jaren aan de Vertegenwoordiging werden opgedragen kwamen daardoor naar buiten toe niet goed uit de verf. Bijvoorbeeld, het zijn van oog en oor ten behoeve van de waarborgfunctie wordt op de Antillen beschouwd als een oneigenlijke taak (*'pottenkijken'*) van de Vertegenwoordiging. Daarentegen kan uit oogpunt van de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de democratische rechtsstaat in de Nederlandse Antillen goed worden verdedigd dat deze oog en oor functie een primaire taak van het kantoor ter plaatse zou moeten zijn.

### *Spagaat van ongelijkheid uitgerek*

Naarmate het Koninkrijk minder vrijblijvend is, worden de verhoudingen dubbelzinniger. Formeel wordt gelijkwaardigheid gepredikt, tegelijkertijd worden feitelijk de Koninkrijkszaken door Nederland behartigd en ziet Nederland toe op de handhaving van de democratische rechtsstaat in de Nederlandse Antillen en Aruba. Indien daartoe aanleiding is, grijpt Nederland in. In de praktijk is sprake van een sterke afhankelijkheid. Met name in slechte tijden contrasteert de ongelijkheid in capaciteit, schaal en bestuurskracht scherp met de statutaire gelijkwaardigheid. De gelijkwaardigheid die het Statuut proclameert was bedoeld

om Nederlands-Indië voor het Koninkrijk te behouden. Er werden toen onbedoelde verwachtingen gewekt bij de andere betrokken landen, Suriname en de Nederlandse Antillen. Bijna vijftig jaar later staat deze gelijkwaardigheid op gespannen voet met de dagelijkse gang van zaken in het onderlinge verkeer tussen Nederland en de kleine Caribische landen van het Koninkrijk. Deze ambivalentie zet zowel Nederland als de Antillen regelmatig op het verkeerde been. Nederland wil het voor het zeggen hebben, de Antillen koesteren hun autonomie als hoogste goed. Daardoor wijken dagelijkse praktijk en ambiance bij tijd en wijle mijlen ver af van de formele structuur. Het decorum van de omgangsvormen wil nogal eens bezwijken onder deze ambivalentie. De afhankelijkheid van de Antillen neemt toe, zij verzetten zich tegen de Nederlandse bemoeienis, Nederland raakt geïrriteerd door de gebrekkige bestuurbaarheid van het Koninkrijk. De verhoudingen worden als moeizaam, zeer moeizaam ervaren.

Er is sprake van een paradox. Men zou mogen verwachten dat de grote mate van statutaire autonomie van de Caribische landen een ontspannen relatie met Nederland met zich brengt. Het tegendeel is het geval. De royaal bemeten autonomie leidt tot verkrampte verhoudingen vanwege onvoldoende bestuurskracht, allereerst van de Caribische landen inzake de aangelegenheden waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn en voorts ook van Nederland in het kader van het Koninkrijksverband. Nederland heeft een beperkt instrumentarium om te kunnen (bij-)sturen. Wanneer dat wel gebeurt, is het een moeizaam traject, langs omwegen. Slagvaardig handelen is uitgesloten. De Caribische landen zijn autonoom. Wanneer zij evenwel tekort schieten adequate overheidsvoorzieningen te treffen dan wel te onderhouden, zal Nederland zich daarmee kunnen bemoeien, met name wanneer het gaat om behoorlijk bestuur, democratie en mensenrechten. De autonomie komt dan onder druk te staan en de onderlinge verhoudingen raken verkrampt. Toch is de essentie van het Koninkrijksbestel dat Nederland de andere partners in voorkomende gevallen met raad en daad, wet en regel terzijde staat en soms de wet voorschrijft. In de loop van de bijna vijftig jaar sinds de installatie van de liberale orde van het Statuut, is wel gebleken dat het besturingsmodel van het Koninkrijk in slechte tijden onvoldoende slagvaardig is.

De spagaat van ongelijkheid in het Koninkrijk manifesteert zich soms in ogenschijnlijk bijzonder vreemd gedrag. De (on-)gelijke machtsbalans slaat door, de ene keer naar de Antillen die willen laten weten dat zij wel degelijk gelijkwaardig en autonoom zijn, de andere keer naar Nederland die probeert de



dienst uit te maken en de wet voor te schrijven. De Antillen gedragen zich als de underdog die van zich afbijt, soms heel heftig. Het Nederlandse gedrag krijgt een meesterlijk voorkomen. Aan Antilliaanse zijde worden daarbij identiteit en cultuur ingezet als hulptroepen voor het bereiken van een meer gelijkwaardig machtsevenwicht. Nederland wordt geafficheerd als een bedreiging van de eigen cultuur en identiteit. Deze tactiek is niet zonder succes, althans op korte termijn.

Het kost niet veel moeite om Nederland met overmacht en uitbuiting te associëren. Eens was Nederland de koloniale mogendheid in deze gebieden. Historische beelden worden op de hedendaagse werkelijkheid geprojecteerd en dringen daarin door, niet alleen het optreden van de Nederlandse overheid maar ook het Nederlandse bedrijfsleven wordt hiermee verbonden. Dit verschijnsel hebben we eerder als kolonitus geboekstaafd. Kolonitus wordt als factor van betekenis gemanipuleerd om de macht van Nederland te beteugelen. Wanneer het zo uitkomt zegt men liever samen te willen werken met het buitenland dan in Koninkrijksverband. Aan Nederlandse zijde is men ontvankelijk voor kolonitus, men wil er niet mee worden besmet. Er is sprake van een hoge mate van gevoeligheid voor de manipulatie van koloniale symbolen met betrekking tot hedendaagse aangelegenheden.

Nederland gaat er soms vanzelfsprekend vanuit de bovenhand te hebben in de onderlinge verhoudingen terwijl het formele decorum dat anders voorschrijft. Op soms verrassende momenten valt Nederland uit de boot die statutair zo fraai met de vlag van gelijkwaardigheid is gepavoiseerd. Daarvan moet worden onderscheiden dat op andere momenten Nederland inderdaad formeel de overhand heeft, zoals dat statutair is afgesproken. En tenslotte zijn er de momenten van een zodanige afhankelijkheid dat de Antillen wel moeten buigen voor Nederlandse raad en daad, wet en regel. Deze drievoudige mix van rollen biedt de Antillen ampel gelegenheid om allerlei soorten van kolonitus in het geding met Nederland te brengen. Dat is onderdeel van de complexiteit van de verhoudingen.

Aan Antilliaanse zijde is in de loop van de jaren '90 de indruk gevestigd dat Nederland zijn eigen gang gaat, ondanks het ook door Nederland veel beleden samenwerkingscredo. Bij gebrek aan een bestuurlijk instrumentarium om het gemeenschappelijke belang adequaat te kunnen verzorgen, gaat Nederland inderdaad nogal eens zijn gang. Het mankeert aan structureel beleidsoverleg over de vaststelling van prioriteiten in de besteding van de samenwerkingsmiddelen.

In principe vereist deze samenwerking dat beslissingen over bestedingen van middelen in overleg tussen de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse overheden worden genomen, inclusief de committering van middelen ten behoeve van de financiering van de activiteiten van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's). Het hiertoe te voeren beleidsoverleg stagneert sinds het begin van de jaren '90. In 1987 zijn voor het laatst bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Nederland en de Nederlandse Antillen betreffende de ontwikkelingssamenwerking (Protocol van Afspraken 1987).

Hirsch Ballin veegt een poging om tot nieuwe afspraken te komen, van tafel. Hij verwacht dat over een op nieuwe leest geschoeide samenwerking geen overeenstemming met de Antillen kan worden bereikt. In de jaren daarna heeft wél incidenteel overleg plaatsgevonden, maar geen beleidsoverleg op bestuurlijk niveau. De in 1987 overeengekomen overlegcyclus - elke vier jaar - heeft vorm noch inhoud gekregen. Aan de kant van de Nederlandse Antillen heeft bijgevolg de indruk postgevat dat ondanks de samenwerkingsformule Nederland doet wat Nederland wil. Het gebrek aan inhoudelijk beleidsoverleg en de versnippering van de samenwerking over talloze projecten heeft ruimte geboden aan nogal wat hobbyisme, zowel aan Nederlandse als Antilliaanse zijde.

De integratie van KabNA in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leidt tot nieuw beleid. De beleidsnota '*Toekomst in Samenwerking*' wordt eenzijdig geconcipeerd. Bespreking van het nieuwe beleid met de partners overzee wordt klungelig aangepakt. De presentatie is ongelukkig. Daarenboven wordt op de werkvloer ervaren dat Nederland zijn verplichtingen niet lijkt na te komen. Niet alleen kunnen er geen nieuwe projecten meer met Nederland worden afgesproken, maar ook datgene wat reeds was afgesproken, wordt opnieuw aan de orde gesteld en leidt dientengevolge tot uitstel, fasering, ja zelfs annulering. Dit had men nog nooit meegemaakt.

### *Regularisering of bezwering van de complexiteit*

Met ingang van de benoeming van het werkterrein als Koninkrijksrelaties in 1998 streeft Nederland naar een reguliere bestuurlijke verhouding. De Antillen moeten zich ontwikkelen tot zelfredzame bestuurlijke eenheden. In concreto zou dit bijvoorbeeld voor de Antilliaanse belastingdienst kunnen betekenen dat aan de Nederlandse ondersteuning - op termijn - een einde moet komen. Evenwel, zelfredzaamheid, uiteindelijk leidend tot volledige Antilliaanse bezetting zou wel eens irreëel kunnen zijn. Voorts is volgens deze visie in een reguliere bestuurlijke

verhouding geen plaats voor afzonderlijke relaties met de eilandgebieden. Meer in het algemeen wenst Nederland meer afstand te nemen. Daartoe zal een deel van de huishouding van het Koninkrijk aan derden worden uitbesteed. De vraag daarbij is binnen welk kader deze uitbesteding zal plaats vinden, met andere woorden, wat zijn de standaarden, de terms of reference (TOR) van het Koninkrijk dat gaat komen? Zou het kunnen dat de bedoelde regularisering neerkomt op een wat simplistische bezwering van de complexiteit van het werkterrein?

### *Restauratie van het land de Nederlandse Antillen*

Aan het einde van de jaren '90 wordt aan de verregaande zelfstandigheid van de eilanden in hun relatie met Nederland een einde gemaakt. Het ligt voor de hand dat de landsregering de zeggenschap over de samenwerking met Nederland verwelkomt. Mede door toedoen van Nederland zijn in het verleden de landsregering en -departementen gepasseerd. Nu Nederland anders wenst, ligt niet voor de hand dat de landsregering hiervoor bedankt. Het is niet zonder betekenis dat bij de kabinetsformatie van Pourier III, de minister-president de portefeuille van ontwikkelingssamenwerking op zich neemt. De Antillen realiseren zich dat zij in deze barre tijden sterk afhankelijk van Nederlandse steun en goodwill zijn. De centrale coördinatie van de samenwerking moet worden versterkt. Het departement Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse Antillen moet dat in de praktijk waarmaken. Al rap worden evenwel dezelfde mankementen die zich in eerdere tijden voordeden, ook nu weer zichtbaar. Het departement Ontwikkelingssamenwerking blijkt niet in staat, door haar beperkte capaciteit en horizon, om andere departementen aan te sturen en deze processen vorm te geven. De weerstand tegen het departement neemt toe en de uitvoering loopt daardoor vertraging op. De effectiviteit van het samenwerkingsbeleid wordt belemmerd en Nederland dreigt een gevangene worden van haar eigen beleidslijn en haar doel voorbij schieten. Juist vanwege deze mankementen in de centrale coördinatie van de samenwerking is in het verleden op pragmatische wijze met afzonderlijke eilandgebieden en departementen overleg geëntameerd.

Koninkrijksrelaties zijn relaties tussen landen, zijn dat altijd geweest maar sinds de bewindvoering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt dit kenmerk van de relatie sterk benadrukt, niet alleen formeel maar ook in de praktijk van de omgang en het overleg van alle dag.

Was voorheen sprake van een grote mate van pluriformiteit waarbinnen ook relaties met afzonderlijke eilandgebieden werden onderhouden, thans richt

Nederland zich voor alle aspecten van de onderlinge relaties binnen het Koninkrijk tot het land de Nederlandse Antillen, niettegenstaande de wetenschap dat de bestuurskracht van het land regelmatig door een of meer eilandgebieden wordt gekortwiekt. De rechte rug die de Nederlandse opstelling veronderstelt, zal er lang niet altijd zijn. Het interessante van deze paradox is dat het Nederland zeer wel bekend is dat het proces om hier wat aan te doen, i.c. de herstructurering van het Antilliaanse staatsverband, al jaren loopt en dat dit proces in een periode van ruim 15 jaar geen stap verder is gekomen. De beweging die zich de laatste tijd in dit traject voordoet, wijst eerder op een onstuitbare desintegratie van het landsbestuur. Welke strategie ligt aan deze nieuwe Nederlandse opstelling - tegen beter weten in - ten grondslag?

### *TOR van het Koninkrijk*

Waar gaat het heen met het Koninkrijk?**[xlii]** Met regularisering van de verhoudingen binnen het Koninkrijk kunnen uiteenlopende trajecten worden bedoeld. Voor de één komt dit traject neer op een verdere integratie van het Koninkrijk, voor een ander betekent het een sterkere integratie van de Caribische landen in de regio. Hirsch Ballin sprak zich indertijd nadrukkelijk voor het eerste uit. Hij bepleitte een intensieve samenwerking op verschillende niveaus, in het kader van een permanente relatie, tussen mensen en instellingen in de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en Nederland anderzijds.**[xliii]** Ook senator Hoefnagels heeft deze vorm van integratie benadrukt. In 1997 worden 31 samenwerkingsverbanden geteld tussen instanties in Nederland aan de ene kant en instanties op de Antillen en Aruba aan de andere.**[xliv]**

Dit soort samenwerkingsverbanden consolideert de oriëntatie van de Caribische landen op Nederland.**[xlv]** Voorhoeve heeft later een uitbreiding van Koninkrijkstaken bepleit. In dat geval gaat de beoogde integratie zover dat de aangelegenheid in kwestie - in de door Voorhoeve bedoelde uitbreiding is dit justitie - voor alle drie landen wordt verzorgd door de organen van het Koninkrijk en niet langer door de betreffende organen van de deelnemende landen. Ook aan Antilliaanse zijde, door Nelson Navarro, voormalig deken van de Orde van Advocaten, is een pleidooi gevoerd voor deze ver reikende vorm van integratie van een aangelegenheid van overheidszorg - weer justitie - in het Koninkrijk. Referenda en enquêtes op de Nederlandse Antillen en Aruba hebben de voorkeur gepolst voor aansluiting bij Nederland. De Curaçaose politieke partij die aansluiting van de Antillen bij Nederland als provincie voorstaat, haalt bij de

Statenverkiezingen in januari 1998 slechts 1200 stemmen, dit is 1,5% van de stemgerechtigde bevolking en bij het referendum van 1993 sprak slechts 7% van de mensen die een voorkeur uitbrachten zich uit voor aansluiting van de Antillen bij Nederland. Die vorm van integratie gaat een overgrote meerderheid dus veel te ver, althans toen. Drie jaar later waarschuwt de voormalig voorzitter van de Staten, mevrouw George-Wout, dat Curaçao op dat moment het voorbeeld van het referendum op Sint Maarten niet moet volgen. De uitslag zou dan wel eens een veel sterkere voorkeur voor aansluiting bij Nederland kunnen zijn, o.a. als gevolg van de deplorabele financieel-economische situatie van die dagen en het bestuurlijke onvermogen orde op zaken te stellen.**[xlvi]**

Aan Nederlandse zijde wordt over een verdere integratie van het Koninkrijk formeel geen standpunt ingenomen. Het leidt al snel tot een heilloze discussie over de autonomie van de Nederlandse Antillen. Op de keper beschouwd wordt over deze kwestie geen openbaar debat gevoerd. De Antillen en Aruba hebben er geen behoefte aan, het Statuut voldoet. Wijziging van het Statuut behoeft de instemming van alle partijen. Voor Nederland zijn de mogelijkheden beperkt om op dit punt de partijen te doen bewegen. Liefhebbers van het Koninkrijk zijn in de jaren '90 in gewicht en aantal afgenomen. *"We hebben geen vrienden meer in Nederland"* is een vaak gehoorde verzuchting van Antilliaanse bestuurders en politici die de hartelijke relaties in de jaren '80 hebben meegemaakt.**[xlvii]**

Ook het alternatief van een sterkere positionering en integratie in de regio staat niet expliciet op de agenda. Aangenomen mag worden dat met name de internationalen in Nederland (internationale samenwerking en buitenlandse zaken) voorstander zijn van een verdergaande regionalisering.**[xlviii]** Wat is vergeleken met de rest van de wereld waar Nederland ontwikkelings-samenwerking mee bedrijft, nu zo bijzonder aan deze eilanden? De nota *'Toekomst in Samenwerking'* is op dit punt niet expliciet.**[xlix]** Wellicht omdat explicitering van een dergelijk beleid teveel weerstanden zal opwekken. Binnen de Antillen zal een beleid van actieve regionalisering associaties van downgrading oproepen: goed genoeg voor de regio maar niet goed genoeg voor Nederland.**[I]** Daarentegen zijn er zeker wel positieve argumenten aan te dragen zoals versterking van eigen identiteit, versterking van de autonomie, verlossing van het koloniaal verleden, ontwikkeling meer in de pas met de regio. Het ligt voor de hand dat Antilliaanse politici vanwege deze positieve lading lippendienst aan een verdergaande regionalisering zullen bewijzen - 't staat goed - maar ondertussen

de deur naar Nederland wagenwijd open willen houden, uit eigen belang maar ook omdat de bevolking dat wil. De burgerij ziet meer heil in het Koninkrijk mede als gevolg van de sterke banden met familie in Nederland en ook op grond van het paradijs overzee syndroom.**[li]** De migratiecijfers van de laatste jaren zijn hier een sprekend voorbeeld van.

Ondertussen zijn er indicaties van een toenemende internationalisering van de huishouding van het Koninkrijk te bespeuren. Het Internationaal Monetair Fonds wordt ingeschakeld om te bepalen onder welke voorwaarden en op welk moment Nederland extra steun zal verlenen aan Curaçao en de Nederlandse Antillen: wat het IMF zegt is goed en zal Nederland doen. De Wereldbank krijgt de opdracht tot het maken van een economische studie.**[lii]** De OESO wordt uitgenodigd een evaluatie naar het hele onderwijsbestel te doen.**[liii]** Tenslotte is sinds 1998 het streven van Nederland om het beheer en de allocatie van de samenwerkingsmiddelen over te dragen aan een onafhankelijke regionale instantie.**[liv]** Die bijstelling kan in 2000 nog niet worden doorgevoerd. De uitbesteding van de reguliere samenwerking, zoals die met Aruba wordt overeengekomen, moet wachten op ordening van de overheidsfinanciën van de Nederlandse Antillen. Ook zal eerst de projecten portefeuille moeten worden gesaneerd. Bovendien is niet zomaar een geschikte instantie als beheerder voorhanden. Als stand-by manager van de samenwerking met Nederland wordt de landsregering overeind getrokken. Het curieuze verschijnsel doet zich voor dat, terwijl het gemeenschappelijk belang van de landen binnen het Koninkrijk sterk toeneemt, in de praktijk blijkt dat Nederland meer en meer van de huishouding van het Koninkrijk probeert uit te besteden aan internationale instanties.

Het bijzondere karakter van de Koninkrijksband komt onder druk te staan van het opdringende vrije markt karakter van de internationale verhoudingen. Op die markt moeten de Caribische eilanden concurreren, niet alleen met de economische grootmachten van de westerse wereld maar ook met de armste landen van de derde wereld.**[lv]** Bijna 10 jaar na zijn bewind als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken werpt Hirsch Ballin op een conferentie in 2001 de stelling op dat wellicht de tijd is aangebroken dat supranationale en internationale organisaties de support structures overnemen die voorheen door de moederlanden werden verzorgd. Hij verwijst daarbij naar de banden die veel Caribische eilanden hebben met de lidstaten van de Europese Unie.**[lvi]** Met betrekking tot de Britse overzeese gebiedsdelen stelt Paul Sutton:

*“decolonisation has now largely been completed and necessarily constitutes the basis for reduced interest (of Britain)”.* [lvii]

Tenslotte wijst de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Europese integratie die tot gevolg zal hebben dat de afstand tussen de landen van het Koninkrijk, dat wil zeggen tussen Nederland en de Caribische rijkdelen, geleidelijk zal toenemen. [lviii] Voor de goede verstaander wordt hiermee terloops afgerekend met het concept van een verdere integratie van het Koninkrijk.

### *Bezwering van de complexiteit*

De wending in het Nederlandse beleid in het einde van de jaren '90, namelijk om meer afstand te willen nemen van de Caribische landen, laat zich op meerdere wijzen uitleggen. Het zou deels een reactie op de alom tierende kolonitus zijn. De beoogde regularisering zou deze moeten bezweren. Het verleden laat zich echter niet ontkennen. Voor menigeen is de Koninkrijksband de koloniale schuld en boete inderdaad allang voorbij. En terecht. In plaats daarvan zijn er eigentijdse omstandigheden en belangen die de ratio en functie van het Koninkrijk anno 2001 van een nieuwe rechtvaardiging zouden kunnen voorzien. Dat betekent evenwel niet dat in het actuele heden het verleden geen factor van betekenis meer is. Dit te ontkennen komt neer op zelfbedrog, maar dat komt ook in de beste kringen voor. Een extra complicatie in de dagelijkse verhoudingen is de scherpe discrepantie tussen de statutaire gelijkwaardigheid en de steeds meer evidente ongelijkheid van de partners in de praktijk. Het werkkterrein Koninkrijksrelaties ligt vol angels en voetklemmen. Een spagaat van buitengewone lenigheid moet worden uitgevoerd terwijl een pas de deux zoveel makkelijker en ook fraaier zou zijn. Toch, een liefhebber kan ook op dit complexe werkkterrein heel wat arbeidsvreugde beleven.

Ook het departementale verleden van het werkkterrein kan aanleiding zijn geweest afstand te willen creëren. De betrokkenheid, hartelijke bemoeizucht en pluriformiteit die voorafgaat aan het moment dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de besturing van de samenwerking met de Caribische landen van Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken overneemt, heeft tegelijkertijd de ondergang van Kabinet bevorderd. Met de slechte pers van het Kabinet moet worden afgerekend. Dat kan door afstand te nemen. Men zal zich niet opnieuw gaan branden aan de complexiteit van een land van eilanden. Aan de immer stagnerende herstructurering van het Antilliaanse

staatsverband wordt voorbijgezien. Het land de Nederlandse Antillen wordt door Nederland opgezet (*sic*) als verantwoordelijke partner in Koninkrijksverband. De ambitie om concrete resultaten te boeken wordt in de praktijk afgewogen tegen een strikte scheiding van verantwoordelijkheden. Daarbij komt dat voor een monumentaal ministerie als dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de eilanden in de Caribische zee wel heel klein en onbetekenend zijn. De issues van het werkterrein Koninkrijksrelaties zijn niet groots en meeslepend. Bovendien, in verhouding tot het voormalige werkterrein van de nieuwe ambtelijke leiding, buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking, is op de eilanden geen eer te behalen. Een zeker *dédain* voor het werkterrein valt te bespeuren. Mogelijk is het *élan* gaan kwijnen toen gaandeweg werd ervaren dat de complexiteit van de verhoudingen snelle resultaten in de weg staan.

### *De ongewisse moraal van het Koninkrijk*

De belangrijkste omslag in de fin de siècle periode is geweest dat de partners in het Koninkrijk besluiten bij elkaar te blijven. De onafhankelijkheid van de Caribische landen is daarmee van de baan. Het Statuut van 1954 blijft voor het overige ongewijzigd. Openbare bezinning, discussie en overleg over de toekomstige verhoudingen blijft achterwege. Onder het adagium blijvend, niet vrijblijvend gaat de samenwerkingsportefeuille kantelen. De teneur en het begrippenstelsel van de internationale ontwikkelingssamenwerking blijft toonaangevend. De personele samenwerking met betrekking tot vitale overheidsfuncties in de Nederlandse Antillen en Aruba zwelt aan tot ongekeende hoogte. Op Curaçao en Sint Maarten schieten de huurprijzen voor middenstandswoningen omhoog door de vraag van de uitgezonden Nederlandse bijstanders.

Afspraken over een andere doelstelling en inrichting van de samenwerking worden niet gemaakt, Nederland is beducht weerstanden op te roepen. Oud beleid wordt op nieuw beleid gestapeld. De samenwerkings-portefeuille barst uit zijn voegen, KabNA wordt opgeheven. De benaming van het werkterrein wordt aangepast, het heet voortaan Koninkrijksrelaties. De Nederlandse bewindspersoon voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken maakt plaats voor een staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met zoveel woorden brengt dit tot uitdrukking dat het Nederland voortaan om de koninkrijksrelaties gaat en niet om Antilliaanse en Arubaanse aangelegenheden, deze zijn een vanzelfsprekende zorg van de resp. landelijke en eilandelijke



overheden in het Caribische gebied. De betrekkelijkheid hiervan wordt zichtbaar wanneer de sociale kwestie op Curaçao zich in Nederland manifesteert in de gedaante van Antillengemeenten. Antilliaanse zaken blijken in toenemende mate, meer dan voorheen, ook Nederlandse aangelegenheden te zijn.

Andermaal wordt 'nieuw' beleid in elkaar gezet, ook deze keer weer zonder overleg met de partners overzee. Het nieuwe beleid is nogal restauratief van aard en in hoge mate een reactie op het jongste (KabNA) verleden. In feite komt het neer op een update van de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking. Het beheer van de samenwerking moet (deels) worden uitbesteed, financiering op basis van projecten moet plaats maken voor programmafinanciering, de ontwikkelingssamenwerking moet worden afgebouwd. Daarnaast wordt de interdepartementale coördinatie verbeterd. De besturing van het werkkterrein Koninkrijksrelaties blijft op hoofdlijnen onveranderd. Met verwijzing naar de statutaire bepaling inzake "*wederzijdse hulp en bijstand*" worden door de nieuwe bewindvoerders oude voren opnieuw getrokken. Ten tijde van de restauratie van de samenwerking - eind jaren '90 - gaan de Antillen door een diep financieel-economisch dal en hebben additionele steun van Nederland hard nodig. Nederland beschikt daardoor over nogal wat spierkracht om de restauratie van de samenwerking bij de Antillen door te drukken. Veel energie en capaciteit wordt hieraan gependeed.

De voortdurende sociaal-economische malaise in de tweede helft van de jaren '90 - met name op Curaçao - heeft in brede kring twijfel doen ontstaan aan de wil en capaciteit van de Nederlandse Antillen om het getij te keren. In de Antillen heeft de verharde opstelling van Nederland de traditioneel beleefde zekerheid dat het Koninkrijk op een of andere wijze de economische en sociale achteruitgang van de laatste jaren zal keren, aangetast. Gevolg hiervan is dat voor veel mensen alleen migratie naar Nederland nog een uitweg biedt om te ontkomen aan de malaise op Curaçao. Eerder koos een groot deel van de Surinaamse bevolking met de voeten en vertrok naar Nederland. **[lix]** Dat gebeurt nu ook op Curaçao. Naast werkloze jongeren en aankomende studenten vertrekken ook mensen met een professionele achtergrond. Antillianen die in Nederland diploma's behalen, keren niet terug naar het eiland van herkomst.

De bestuurskracht van het Koninkrijk blijkt niet opgewassen tegen de problemen die ontstaan wanneer eigen politiek en bestuur niet bij machte zijn de Antilliaanse zaak naar behoren te bedienen. De sociale kwestie in de Antillen manifesteert die

zich over de grens in Nederland. De onmacht van het Koninkrijk hier wat aan te doen, wordt met pappen en nat houden bemanteld. Van oorsprong is de (mede-) verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de Caribische landen formeel beperkt tot een aantal aangelegenheden die de eenheid van het Koninkrijk betreffen. De vraag is inmiddels hoogst actueel geworden of niet op veel meer terreinen de eenheid van het Koninkrijk in het geding is en daarmee ook de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Daaraan gekoppeld is de kwestie of daartoe de bestuurskracht van het Koninkrijk niet moet worden versterkt. Met veel kunst- en nog meer vliegwerk (*sic*) worden weliswaar binnen de bestaande statutaire verhoudingen - verpakt als hulp en bijstand - allerlei interimaire maatregelen getroffen maar deze vergen zeer veel inspanning, zijn zelden effectief en resulteren in een bijzonder moeizame relatie. Dit werkt in de hand dat simplistische alternatieven de discussie over de herstructurering van het Koninkrijk gaan domineren. De discussie wordt beperkt tot een keuze tussen extreme opties: onafhankelijkheid aan de ene kant en inlijven (als provincie dan wel gemeente) aan de andere. **[Ix]** Bijgevolg komt de discussie operationeel niet verder en takelt het bestuursgerief van het Koninkrijk steeds verder af.

De moraal van het Koninkrijk is niet meer zo helder als voorheen. **[lxi]** Dat leidt er toe dat zich in de praktijk wisselvalligheid voordoet en onzekerheid groeit. De afgelopen jaren valt met name in de Antillen nogal eens de verzuchting te beluisteren: wat stelt het Koninkrijk eigenlijk voor? Is deze verandering van zeden en gewoonten in de verhouding tussen de Koninkrijkspartners van bijzondere aard? In de periode die hier onder de loep wordt genomen zijn er elders in de wereld ook nogal wat ingrijpende wisselingen van de wacht geweest. **[lxii]** Toch is de vraag naar de helderheid van de moraal van het Koninkrijk niet zonder betekenis. Het Koninkrijksverband is bedoeld om op bepaalde punten stabiliteit te garanderen, o.a. op het punt van de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de deugdelijkheid van het bestuur. Inmiddels zijn de tijden veranderd en is ook op andere terreinen het gemeenschappelijk belang toegenomen.

De relatief zeer bescheiden omvang van de eilandelijke gemeenschappen en bijbehorende bestuurlijke eenheden maakt de Caribische landen kwetsbaar, niet alleen wat betreft de interne bestuurskracht maar ook voor externe invloeden en grensoverschrijdende problemen. Het Koninkrijksverband beoogt hiertegen een dam op te werpen. **[lxiii]** Daar is het voor. Wanneer de moraal van het Koninkrijk

hier niet in voorziet en niet met vaste hand wordt gevoerd, gaat de Koninkrijksband rafelen en doen zich ontsporingen voor. Het is overigens zeer wel mogelijk dat bepaalde omstandigheden nopen tot bijstelling van de heersende zeden en gewoonten van het Koninkrijk. Dat was aan het begin van de jaren '90 het geval toen een blijvend staatsverband werd overeengekomen. Dat Nederland bij die gelegenheid geen constructieve discussie met de Antillen heeft kunnen voeren over de inrichting van de toekomstige verhoudingen, heeft geleid tot schimmige situaties op de werkvloer van het Koninkrijk. Helderheid en consistentie zijn ook in Koninkrijksverband aspecten van goed bestuur. **[lxiv]** Wat op de Toekomstconferentie in 1993 niet is gelukt, heeft zijn neerslag gevonden in een nogal geforceerde verhoudingen.

Niet alleen in Nederland maar ook in andere moederlanden wordt ervaren dat het bestuurlijke instrumentarium tekort schiet om de medeverantwoordelijkheid voor de gang van zaken overzee te kunnen dragen. **[lxv]**

De bestuurskracht van het Koninkrijk is in het geding. Versterking hiervan impliceert vormgeving van nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en de Caribische landen. Dit zal een pentimento **[lxvi]** zichtbaar maken van de verhoudingen in de tijden van weleer toen de Antillen nog koloniën van Nederland waren. Op een in april 2000 gehouden conferentie '*Comparing Colonialisms in the Caribbean in the 21st Century*', belegd door het *Institute of Commonwealth Studies* (ICS) van de University of London, komt het vraagstuk van een meer eigentijdse benaming van de verhouding tussen moederland en overzeese gebiedsdelen in zijn algemeenheid aan de orde. Het begrip *new colonialisms* zoals dat op de conferentie wordt gevoerd, voldoet niet. Een nieuwe begripsaanduiding wordt node gemist gezien de sterke verschillen in achtergrond en drijfkracht van de koloniale verhoudingen en structuren van weleer enerzijds en de hedendaagse legitimering van de nog bestaande afhankelijkheidsstructuren aan de andere kant.

Ook Hirsch Ballin liet zich hierover uit tijdens de Geschiedenisdagen 2000. **[lxvii]** Tegenwoordig worden deze afhankelijkheidsstructuren gelegitimeerd uit oogpunt van de bescherming van mensenrechten, behoorlijke bestuur, bestrijding van armoede en criminaliteit, bevordering van democratie. Dit neemt echter niet weg dat de verhoudingen gaan kantelen. De Antilliaanse bestuursautonomie zal meer plaats moeten inruimen voor het medebewind van het Koninkrijk. De platgetreden concepten van autonomie, zelfredzaamheid en samenwerking voldoen niet langer.

De behoefte aan een eigentijdse moraal die stevig is verankerd in de instituties

(van de landen) van het Koninkrijk is evident. Wanneer het bestuurlijke probleem van het Koninkrijk niet wordt aangepakt, blijft het pappen en nat houden. Dit kan uiteraard ook een optie zijn. Met een regime van *being neglect* zal stap voor stap een verdere desintegratie van de Koninkrijksband zich voordoen. De betekenis van het Koninkrijk was al beperkt en zal, wanneer aanpassingen op grond van het toegenomen gemeenschappelijke belang achterwege blijven, verder worden beperkt. Daarbij valt allereerst te denken aan beperkingen in het vrije verkeer van personen, één van de hoogst gewaardeerde activa van de Koninkrijksband in de Caribische landen.

Alleen op basis van onderling vertrouwen en een scherp inzicht in de niet geringe Antilliaanse - maar ook Nederlandse - belangen die daarbij aan de orde zijn, kunnen afspraken worden gemaakt over de grondslag en praktische uitwerking van een meer eigentijdse inrichting van de Koninkrijksverhoudingen. **[lxviii]**

Zo niet, dan blijft het zoals elders pregnant werd samengevat: *'The Dutch-Antillean Relationship: Sensitive, Unequal and Laborious'*. **[lxix]** *Very laborious indeed*, niet alleen voor Nederland maar ook voor de Nederlandse Antillen.

## NOTEN

**i.** Zie ook Gert Oostindie en Inge Klinkers: 'Een verrassende consistentie in doelstellingen', in: Knellende Koninkrijksband. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel III, 1975-2000, pag. 297 e.v. Amsterdam University Press 2001.

**ii.** De Nederlandse pers kent bijvoorbeeld geen rubriek 'Waar de burgers zich druk over maken' over de eigenaardigheden van Antillianen en Arubanen. Deze rubriek in de Antilliaanse pers over de capriolen van de Nederlandse burgerij wordt met grote belangstelling gelezen.

**iii.** Gert Oostindie, Caraïbische dilemma's in een 'stagnerend' dekolonisatieproces, pag. 11. KITLV Uitgeverij 1994.

**iv.** Oostindie en Verton (1998), *Ki sorto di Reino*, pag. 32/33.

**v.** Zo ook Helen M. Hintjes: 'For a long time, the French Caribbean was a haven of relative calm and prosperity in the Caribbean. The Dutch Antilles and Aruba and the British dependent territories (now renamed UK Overseas Territories) have also generally shared this good fortune. Today the relative prosperity of the non-independent territories is becoming more marked as independent Caribbean states slit into economic recession and growing poverty, so that their political systems and leaders face an endemic crisis of political legitimacy'. In: *Itinerario*,

volume xxv, 'What is Freedom? Competing Notions of Rights & Responsibilities in the French Caribbean, pag. 23. European Journal of Overseas History, 2/2001.

**vi.** A.B. van Rijn, De nieuwe structuur van het Koninkrijk door een Caribisch venster gezien. Een voorwaarde voor bestuurlijke vernieuwing, pag. 104. In: Naar een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Staatsrechtconferentie 1993. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink.

**vii.** Borman (1998), pag. 73.

**viii.** NRC Handelsblad, 28 januari 1998. Pourier: 'Ik wil investeren in jongeren'.

**ix.** Kompas, maart/april 1996, pag. 27. Informatieblad van de regering van de Nederlandse Antillen.

**x.** Indicatief moge zijn dat in de Verenigde Staten van Amerika waar de sociale zekerheid van veel lagere orde is dan in Nederland, de gevangenispopulatie naar verhouding 10 maal zo groot is en met name een groot deel van de minvermogende zwarte bevolking uit de grootstedelijke getto's betreft. Uiteraard spelen hier ook andere omstandigheden een rol zoals het wijdverbreide wapenbezit en de sterk ingeburgerde toepassing van de gevangenisstraf in Amerika.

**xi.** E.M.H. Hirsch Ballin, Herdenken van 1648 in een veranderde wereld, pag. 17 t/m 20. In: Breekbare banden. Feiten en visies over Aruba, Bonaire en Curaçao na de Vrede van Munster. 1648-1998. Maritza Coomans-Eustatia e.a. (red.). Stichting Libri Antilliani, 1998.

**xii.** Rijksbegroting 1991, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 16.

**xiii.** Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over: Nota personele samenwerking. 16 september 1997. In een bijbehorende nota 'De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba' wordt toegelicht dat dit onderscheid niet impliceert dat aan Nederlandse zijde bepaalde functies een hogere prioriteit krijgen. Wat betekent dit onderscheid dan wel? In dezelfde paragraaf wordt gesteld: 'Wel wenst Nederland zich, vanuit haar verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk, actiever op te stellen in de dialoog met de Nederlandse Antillen en Aruba over de vervulling van met name waarborg- en in iets mindere mate vitale functies'. Voorts: 'Ook is Nederland bereid een waarborg te verstrekken voor de vervulling van bepaalde functies en zal Nederlandse ondersteuning van andere functies tijdelijker van aard zijn'. Geen hogere prioriteit? In elk geval wel meer aandacht, actiever, en ook een structurele betrokkenheid van Nederland plus garanties van minimumstandaarden.

**xiv.** Rijksbegroting 1998, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse

Zaken, pag. 8 -10.

**xv.** De meidagen van Curaçao (1970), pag. 178-181.

**xvi.** Onderzoekscommissie besluitvorming Sint Maarten, 1992. Eerder, in 1979, had een 'Commissie van Onderzoek Bovenwindse Eilanden', (commissie Bakhuis) hierover ook al gerapporteerd.

**xvii.** Parlementair contactplan, 9-13 februari 1998, Slotverklaring: '(...) de mensenrechten situatie (staat) hierbij op het spel (...)', pag. 9.

**xviii.** De CPT heeft driemaal een bezoek gebracht aan de Koraalspechtgevangenis op Curaçao (1994, 1997, 1999). Uit: Voortgangsrapportage Rechtshandhaving en Veiligheidsbeleid. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2000.

**xix.** Harry Hoetink, Flarden van een geschiedenis. In: Dromen en littekens. Dertig jaar na de Curaçaose revolte, 30 mei 1969. Gert Oostindie (red.), pag. 330. Amsterdam University Press. 1999.

**xx.** Rijksbegroting 1998, hoofdstuk IV, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, pag. 4.

**xxi.** Verklaring. Curaçao, 7 januari 2000.

**xxii.** In de nota Migratie Antilliaanse jongeren wordt gesteld: 'Uit de inhoud van die bijlage (bijlage bij de nota) moge blijken dat in juridische zin een toelatingsregeling voor Antillianen mogelijk is. Uit het subsidiariteitsbeginsel vloeit voort dat tot een toelatingsregeling pas kan worden overgegaan nadat andere, minder ingrijpende instrumenten geen oplossing hebben kunnen bieden', pag. 5. Tweede Kamer, 1998-1999, 26 283, nr. 1. In juni 2001 wordt bekend dat de Nederlandse regering definitief afziet van een toelatingsregeling voor Antillianen. Volgens minister Van Boxtel van Grotesteden- en Integratiebeleid zitten er teveel haken en ogen aan zo'n regeling. Bovendien is lang niet zeker of daarmee de komst van kansloze jongeren naar Nederland voorkomen kan worden. Uit: de Volkskrant, 13 juni 2001.

**xxiii.** Hans van Hulst, Morgen bloeit het diabaas. De Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving, pag. 11. Het Spinhuis 1997.

**xxiv.** Bij zijn afscheid als Vertegenwoordiger van Nederland in 1996, memoreerde de auteur: 'Kenmerkend voor de veranderingen is dat het relatie netwerk zich zeer heeft verdicht, wat zaken en aangelegenheden betreft maar ook in kontakten over en weer. Op het eerste gezicht tiert het Koninkrijk welig. Sinds 1954 hebben we nog nooit zoveel met elkaar te maken gehad als tegenwoordig. De Koninkrijkswinkel wordt druk bezocht en de variëteit aan producten is enorm toegenomen'.

**xxv.** de Volkskrant, 'Antilliaanse krant brengt op werkdagen Nederlandse editie',

2 augustus 2001.

**xxvi.** Op een verzoek om mee te werken aan een historisch overzicht van de frequentie van vluchten naar de Antillen, heeft de KLM negatief gereageerd. Een indicatie van de hoge frequentie op deze route is het aantal vluchten dat door de KLM is uitgevoerd in het boekjaar 1998-1999 op de diverse routes naar de Antillen (naar Curaçao via Aruba, via Bonaire en via Sint Maarten en de route naar Aruba en Sint Maarten). Het totaal aantal vluchten bedraagt 770. Uit: Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek tot toepassing van art. 56 van de Mededingingswet. Betreft zaak: Zaaknr. 273 en 906; Vereniging Vrije Vogel/KLM en Swart/KLM. D.d. 8 november 2000.

**xxvii.** Gert Oostindie, Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland, pag. 306. Uitgeverij Bert Bakker, 1997.

**xxviii.** Adviescommissie Toekomst Curaçao (Biesheuvel), "Curaçao 'een stap omhoog', een beleidsvisie". Den Haag/Willemstad 1991.

**xxix.** Economisch Partnership Nederland-Antillen. In opdracht van Maduro & Curiel's Bank NV. KPMG-Policy Productions, juni 2000.

**xxx.** Economisch Partnership (2000), pag. 4/6

**xxxi.** Amigoe, 'KLM niet geïnteresseerd in samenwerking met ALM', 9 november 2000.

**xxxii.** Minister Martha van Justitie van de Nederlandse Antillen stelt onomwonden dat de Kustwacht destijds is opgericht uit prestige overwegingen: 'Nederland en vooral de Nederlandse marine wil meetellen in de regio'. Algemeen Dagblad, 11 november 2000.

**xxxiii.** Amigoe, 1 november 2000.

**xxxiv.** Edo Haan (1998), pag. 269.

**xxxv.** Zie: Eindrapport van de Werkgroep Uitvoering samenwerking Nederland-Aruba, 'Op afstand verbonden', maart 2000. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de zogeheten 'samenwerkingsmiddelen' en de financiering van 'taken die van belang zijn voor het Koninkrijk en (van) overige activiteiten die betrekking hebben op Aruba'. Het beëindigen van de steun in de periode 2000-2009 heeft betrekking op de samenwerkingsmiddelen.

**xxxvi.** Wawoe (1997), pag. 15.

**xxxvii.** O.a. door het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCAN) die de Antilliaanse gemeenschap in Nederland vertegenwoordigt in het Landelijk Overleg Minderheden: 'Op deze manier blijft de relatie met de gebieden onnodig emotioneel beladen door het verleden. Uiteindelijk is een zakelijke relatie beter

voor alle partijen. We moeten partners worden in plaats van bedelaars', aldus voorzitter Roy Pieters. NRC Handelsblad, 30 juli 2001.

**xxxviii.** In diverse documenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, o.a. nota Toekomst in Samenwerking, wordt onderscheid gemaakt tussen samenwerkingsprogramma's waarvan het beheer wordt overgedragen aan een onafhankelijke regionale instantie en waarvan de financiering na verloop van 10 jaar wordt beëindigd en activiteiten op het terrein van de rechtshandhaving anderzijds. Deze laatste worden niet opgenomen in de reguliere prioriteitsstelling van de samenwerkingsprogramma's. Het valt hierbij op dat de ondersteuning van de kwaliteit van het bestuur ('good governance') valt onder de samenwerkingsprogramma's met een horizon van 10 jaar en dus onder het eindige regime valt.

**xxxix.** Op afstand verbonden. Eindrapport van de werkgroep Uitvoering samenwerking Nederland - Aruba, pag. 45. Oranjestad - den Haag, 1 maart 2000.

**xl.** Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), Toekomst in Samenwerking, pag. 13.

**xli.** In 1999-2000 is Nederlandse steun van grote betekenis ten tijde van de financieel-economische crisis van de Nederlandse Antillen. Aanvullende Nederlandse steun wordt verstrekt op voorwaarde dat het IMF zijn goedkeuring hecht aan het aanpassingsprogramma van de Antilliaanse regering.

**xlii.** Zie ook David Jessop voor een meer algemene probleemstelling: 'It is the question of where the Caribbean belongs. Should the region continue to pursue postcolonial relationships with a Europe geographically distant but marginally more sympathetic to its interests than the US and in doing so try to retain its hitherto strong ties to African Caribbean and Pacific group of states? Or is it to become a part of the Americas, perhaps with its sovereignty weakened, but within the inter-American trading system through the Free Trade Area of the Americas (FTAA)? Alternatively, is the Caribbean to chart a course - perhaps through the Association of Caribbean States - which will defend a separate identity in a fully integrated multilingual region?' In: The Week in Europe, 7 september 2001.

**xliii.** Rijksbegroting 1991, hoofdstuk IV, Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, pag. 12, 29/30.

**xliv.** KabNA, De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, bijlage 4: Overzicht van institutionele samenwerkingsverbanden ('twinning'). September 1997.

**xliv.** Netherlands Antilles, Elements of a strategy for economic recovery and sustainable growth. Interim Report, World Bank Mission, December 5-20, 200,



page 10: 'Technical assistance has been provided on a large scale, from both public and private sources in the Netherlands, over many year. This assistance has contributed to a relatively high level of development of key institutions, the legal system, social services, and education. The assistance has inevitably also contributed to a strong European (Dutch) orientation in the development of systems and programs in the Netherlands Antilles'. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region, January 2001.

**xlvi.** Mevrouw George-Wout in gesprek met de auteur, maart 2001.

**xlvii.** Ook elders doet zich dit voor. Zie David Jessop, Executive Director of the Caribbean Council for Europe: 'As matters stand, the collective official memory of Britain's relationship with the Caribbean is now close to being lost. So much so that any deeper engagement with Europe may diminish this to the point of extinction'. In: The Week in Europe, 11 June 2001.

**xlviii.** Bij wijze van spreken kunnen de internationalen worden onderscheiden van de hogepriesters van het Statuut. Het referentiekader van de hogepriesters is de bijzondere postkoloniale verhouding zoals o.a. vastgelegd in het Statuut van 1954.

**xliv.** World Bank Mission, December 5-20, 2000: '(...) nor does it (e.g. nota TiS) explicitly discuss the possibility of giving technical assistance a greater regional Caribbean or Latin American orientation', pag. 11.

**i.** Zie ook David Jessop: 'The matter is further compounded by the fact that most Caribbean people who have grown up in the culture of the original colonising power quite rightly aspire to European standards of education, social justice and governance which in material terms is expensive.' In: The Week in Europe, 28 juni 2001.

**ii.** Suriname heeft eveneens sterke familiebanden met Nederland én tegelijkertijd een sterkere regionale oriëntatie dan de Nederlandse Antillen. De onafhankelijkheid van Suriname en de lotgevallen van de ontwikkelings-samenwerking met Nederland hebben deze regionalisering bevorderd.

**iii.** The World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Interim report 'Netherlands Antilles. Elements of a Strategy for Economic Recovery and Sustainable Growth'. World Bank Mission, December 5-20, 2000.

**liii.** Rijksbegroting 2001, hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, pag. 10.

**liv.** Toekomst in Samenwerking, pag. 48. 's-Gravenhage 1999.

**iv.** Zie ook David Jessop: 'In the headlong dash for something close to free trade, the world's most developed nations are seeking through the World Trade Organisation (WTO) an approach that will remove impediments to market access. They are seeking the phasing out of tariffs, discriminatory local taxes that in both

a positive or negative ways may restrain external competition. They want the elimination of other mechanisms that developed nations believe either protect unfairly developing country markets or discriminate against foreign goods and services. Their objective is to achieve a kind of global equity in trade. This they argue will result in the velocity of all trade increasing and all nations becoming wealthier. This may be credible in the long term if the nation to which such actions are addressed is a Brazil, South Africa or India, but does it really make sense when applied to a Dominica or even a Jamaica? The question becomes almost surreal when looked at in the light of the Caribbean's proximity of the world's most powerful economy, the United States, just hundreds of miles away to the north. The more so when one knows of the range of subsidies the US administration offers to, for example, its rice and sugar farmers or its manufacturers through special tax breaks if they export and have a certain type of corporate structure.' In: *The Week in Europe*, 28 juni 2001.

**lvi.** E.M.H. Hirsch Ballin, *The constitutional relationship between the Caribbean Countries and Territories and their mother countries*, pag. 26. In: *Conference Report. The economic development of the Caribbean overseas countries and territories: the role of their European partners*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. The Hague, 20-21 juni 2001.

**lvii.** Paul Sutton, *Two Steps Forward, One Step Back: Britain and the Commonwealth Caribbean*: 'The major effect (...), along with reduced British interest, is an inevitable further erosion of the British 'special relationship' with the Commonwealth Caribbean. The direction is clear: the Caribbean is in the Americas and for British foreign policy it will increasingly be seen, as it is in the EU, as part of Latin America', pag. 56. In: *itinerario*, volume xxv. *European Journal of Overseas History*, 2000/2.

**lviii.** De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr. K.G. de Vries, *Het Koninkrijk in een veranderende wereld*, pag. 3. Toespraak, d.d. 24 oktober 2001. Universiteit van de Nederlandse Antillen.

**lix.** J. van Goor, *De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975*, pag.356. Sdu Uitgeverij.

**lx.** Zie o.a. SNV's Vice Versa-debat over de stelling: 'de Antillianen zijn beter af als de Nederlandse Antillen en Aruba een provincie worden van Nederland'. Tilburg. Festival Mundial, 17 juni 2001.

**lxi.** Zie ook H.W. van den Doel en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland': 'Ook ten aanzien van deze gebieden (de Nederlandse Antillen en Aruba) lijkt het tijd geworden de halfslachtige dekolonisatiepolitiek te verlaten en tot

normalisering van de betrekkingen te komen, zeker nu de huidige banden steeds meer scheuren gaan vertonen. Het Statuut van het Koninkrijk van 1954 bevat te veel onverenigbare elementen - zoals autonomie in begrotingszaken, maar tegelijk aanspraak uit steun uit Den Haag; vrije vestiging van Antillianen in Nederland, maar geen beperkingen bij de toegang tot de sociale voorzieningen - om als basis voor een normale relatie te dienen'. Internationale Spectator, Juli/Augustus 2000 - LIV - nr. 7/8, pag. 345.

**lxii.** De Berlijnse muur verdween, de Unie van Socialistische Sovjet Republieken viel uit elkaar, het apartheidsbewind in Zuid-Afrika kwam tot een einde, Tsjechië, Polen en Hongarije werden lid van de NAVO, de Euro was niet te stuiten. De ene verandering meer, een andere in mindere mate, had betekenis voor de moraal van het verband in kwestie. Van stabiliteit was in veel gevallen geen sprake. In verhouding tot veel van deze veranderingen valt het met de wisselvalligheid van de moraal van de Koninkrijksverhoudingen nogal mee.

**lxiii.** Zie ook Davis Jessop: 'Small island states are different. The size of their population, their small domestic market, their limited natural resources, their vulnerability to natural disasters, their absolute reliance on efficient communications and their ability to project and defend their interests internationally, all suggest that they require special treatment'. In: The Week in Europe, 28 juni 2001.

**lxiv.** Zie ook: Prof. dr. Jan Breman over de Nederlandse ontwikkelingshulp: 'Zijn we zelf geloofwaardig in termen van good governance als je switcht van de ene naar de andere beleidslijn'. In: de Volkskrant, 9 juni 2001.

**lxv.** Ter sprake tijdens de conferentie 'De economische ontwikkeling van de Caribische landen en de gebieden overzee (LGO): de rol van de moederlanden', georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 20-21 juni 2001.

**lxvi.** Fred Bouchard, 'Pentimento refers to the emergence on canvas of earlier layers, brush strokes, textures and images that an artist has since rethought, changed, painted over'. Lycos, pentimento, mei 2001.

**lxvii.** Geschiedenisdagen 17 en 18 november 2000, 'Nederland in de koloniën. De koloniën in Nederland'. Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap (KNHG) in samenwerking met anderen.

**lxviii.** In een toespraak bij zijn afscheid in 1996 filosofeerde de Vertegenwoordiger van Nederland hierover: 'Elke tijd heeft zijn eigen leeftijd. Dit geldt ook voor het Koninkrijk. De vorm van het Koninkrijk moet mee groeien met de leeftijd, met de tijd waarin de partners leven, met de zaken die in

Koninkrijksverband worden behartigd, moeten worden behartigd.'

**Ixix.** Alfons van Marrewijk, *Unsuccessful Cross-Cultural Cooperation in the Netherlands Antilles: Unbalanced Power Relations*, pag. 190. In: *Internationalisation, cooperation and ethnicity in the Telecom sector*. Eburon Delft, 1999.

---

## De werkvloer van het Koninkrijk IX - Edward Heerenveen - Epiloog



We hebben nogal wat meegemaakt Lammert de Jong en ik, in de tijd dat we als respectievelijk Vertegenwoordiger van Nederland en hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst in de Antillen samenwerkten binnen het Koninkrijk. Het was een intensieve samenwerking in een periode waarin de verhoudingen binnen het Koninkrijk hoogte-, maar ook dieptepunten kende.

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

Niettemin stelde hij er prijs op als ik toch, middels deze epiloog, iets van mijn zienswijze zou weergeven. Mede ook om te benadrukken dat er vele verschillen in perceptie bestaan aan weerskanten van de oceaan. Ik zal proberen iets van de

voor mij belangrijke zaken toe te lichten. Ik doe dat vanuit een persoonlijk standpunt, gebaseerd op mijn ervaringen en gesprekken met enkele hoofdrolspelers op de Nederlandse Antillen uit die tijd. Mogelijk kom ik ook nog eens met een meer uitvoerige analyse van de verhoudingen.

Uiteraard zag ik met spanning het manuscript tegemoet. En toen het kwam, was ik op verschillende punten blij verrast; De Jong bleek bepaalde zienswijzen te hebben bijgesteld en leek meer open te staan voor de Antilliaanse perceptie. Waar ik hem in het verleden nogal eens aansprak in onze persoonlijke discussies op het kritiekloos volgen van de Nederlandse zienswijze, zie ik nu in verschillende hoofdstukken nadrukkelijke nuanceringen. De Jong hield vroeger altijd vast aan de beperkte rol van de Koninkrijksregering ten aanzien van verschillende beleidsterreinen, die hij een interne zaak van de eilanden vond. Nu constateert hij dat op het gebied van sociale problemen de situatie dermate uit de hand is gelopen, vooral inzake de armoede, dat hij zich afvraagt of er een rol op Koninkrijksniveau is weggelegd. Maar waar hij *“voetangels en klemmen”* ziet in het *“Koninkrijkslabyrinth”*, die mogelijk verhinderen dat Nederland zich hierin mengt, zie ik onder de noemer *“waarborgen voor de fundamentele rechten van de mens”* en *“deugdelijkheid van bestuur”* (artikel 43 van het Statuut) alle ruimte voor het Koninkrijk om hierin een rol te nemen. Een verplichting zelfs.

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

Nederland trokken. En zelfs werd toen eerder gedacht aan het afsluiten van de toegang tot Nederland, of het op zijn minst bemoeilijken ervan door middel van een inburgeringsplicht, dan aan het aanpakken van de oorzaak van de uittocht, want dat was weer een zaak van de Antillen zelf.

Als wij inwoners van één Koninkrijk zijn, dan moet dat Koninkrijk die eenheid uitdragen door gelijke normen en waarden te stellen op alle terreinen. Niet slechts op die terreinen die Nederland goed uitkomen. Tegelijkertijd moet een bredere interpretatie worden gegeven van de waarborgfunctie ten aanzien van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Deze begrippen worden mijns inziens nu vaak te beperkt of te willekeurig geïnterpreteerd.

Ik blijf met De Jong van mening verschillen op andere punten, zoals bijvoorbeeld het staatkundige beleid van minister Ernst Hirsch Ballin. Die liet de Nederlandse eis tot onafhankelijkheid van de eilanden vallen toen hij in 1989 aantrad als minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, wat een totale wijziging betekende van het Nederlandse beleid. De Jong - en ik ben het daarin met hem eens - bekritiseert het feit dat de implicaties van deze principiële beleidswijziging nooit terdege zijn bediscussieerd met de partners in het Koninkrijk, hetgeen uiteraard tot vele misverstanden en conflicten leidde. Naar mijn perceptie heeft Hirsch Ballin niet alleen de onafhankelijkheid niet meer verplicht gesteld, maar deze ook voorgoed als optie voor de Antillen van tafel geveegd. Hier is nooit actief tegen geprotesteerd door de Antilliaanse politiek. Dit had mijns inziens wel moeten gebeuren, omdat onafhankelijkheid altijd een optie moet blijven, onder welke omstandigheden ook. Het is immers het meest essentiële doel en een zeer diepgeworteld streven van een voormalige kolonie. Echter, de verhoudingen werden op dat moment gekenmerkt door vele andere en veel urgentere problemen. Bovendien waren Antilliaanse politici zich ervan bewust dat de eilanden altijd alsnog kunnen opkomen voor dit recht, desnoods via de Verenigde Naties. Het hindert mij niettemin dat het afzien van onafhankelijkheid in feite door Nederland eenzijdig werd opgedrongen. Gaandeweg kwamen we er achter dat Nederland er van uitging dat we er ook helemaal nooit meer naar zouden talen. Dit getuigt wat mij betreft van een pijnlijk gebrek aan inzicht van wat er aan diepe sentimenten leeft binnen de Antilliaanse gemeenschap. Zo legden Hirsch Ballin en zijn opvolger Voorhoeve de uitslag van het referendum in 1993 uit als *“de keuze om in het Koninkrijk te blijven”*, terwijl de keuze in werkelijkheid was om de eilanden bijeen te houden. Het referendum

ging niet over de positie van de Antillen binnen het Koninkrijk, maar over de positie die Curaçao wilde hebben ten opzichte van de Antillen. In het Nederlandse beleid wat op het referendum volgde, kwam steeds weer dit standpunt over 'bij het Koninkrijk willen blijven' naar voren. In de begroting van 1999 wordt zelfs verwezen naar het in de Antillen omstreden onderzoek '*Ki sorto di reino*' om aan te tonen dat men in de Antillen toch vooral bij het Koninkrijk wil horen.

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

Antilliaanse staatsverband, noch aan de Antilliaanse coalitie. Dit terwijl de steun van de kleine eilanden onontbeerlijk was om de centrale regering in stand te houden. Door het opzeggen van steun door een van die kleine eilanden zakte het kabinet-Liberia-Peters in het najaar van 1993 in elkaar.

Ik heb me vaak afgevraagd of dit een welbewust doel was van Nederland. We werkten immers niet mee aan het Nederlandse staatkundige herstructureringsbeleid. Dat zal wel nooit hard te maken zijn, maar het is wel een indruk die bij mij is achtergebleven. En al zou het geen bewust beleid zijn geweest, het is op zijn minst te bekritisieren dat Nederland niet de verre gaande consequenties van de *'bilateraaltjes'* heeft weten in te schatten. Of was het wellicht toch bedoeld om ons te laten voelen wat het betekent een bestuurder te passeren, zoals wij deden toen wij naar de voorzitter van de Koninkrijksministerraad stapten?

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

Voorafgaand aan de periode Hirsch Ballin, was het Jan de Koning die zich een bestuurder van groot formaat toonde ten aanzien van de Antillen en Aruba. Hij heeft zich eveneens intensief met het wel en wee op de eilanden bezig gehouden. Wijlen Jan de Koning heeft als minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken



goed werk gedaan. Ik vond dat hij zeer open was in zijn bedoelingen inzake de Antillen en hij heeft altijd als devies gehad dat zo weinig mogelijk bemoeienis, de enige juiste politiek was voor een land dat op weg was naar onafhankelijkheid (zoals toen nog de bedoeling was van Nederland). Zijn filosofie: *“Kan het niet zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan”*, gaf aan dat hij zich ervan bewust was dat de weg naar de onafhankelijkheid een moeilijke was en dat soms via omwegen het uiteindelijke doel moet worden bereikt. Hij opereerde echter in een geheel andere tijd. In de jaren tachtig was Nederland nog volop begaan met de ‘dekolonisatie’ van het laatste restje (na Suriname) ex-koloniën. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid was vooral gericht op wat er nodig was om de eilanden klaar te maken voor de nieuwe status. En wat er nodig was, werd door de eilanden zelf aangegeven. Hoofdstuk 4 van de begroting (Antillen en Aruba) was tot dan toe steeds gebaseerd geweest op de noden en behoeftes van de Antilliaanse gemeenschap.

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

In die periode in de jaren negentig is ons ook duidelijk geworden dat er sprake is van een verkeerde interpretatie van het begrip *'gelijke partner'*. Vanaf het aantreden van Hirsch Ballin werd in feite duidelijk dat de Antillen en Nederland helemaal geen gelijke partners zijn. Alhoewel er in het Statuut van het Koninkrijk als zodanig wel over de drie landen wordt gesproken. Maar in de dagelijkse praktijk blijkt maar al te vaak dat binnen het Koninkrijksverband zoiets niet kan bestaan. De Antillen en Aruba zijn te afhankelijk van Nederland om als gelijk te worden gekwalificeerd. Maar er wordt nog wel stug vol gehouden dat het zo is. In die zin is het ook wel te verklaren dat Nederland het IMF heeft ingeschakeld als onafhankelijke derde. Nederland zou niet zelf de dwingende eisen ten aanzien van reorganisaties, afvloeiingen en bezuinigingen kunnen stellen zonder daarmee de *'gelijkwaardige relatie'* aan te tasten. Maar het maakt de verhoudingen er alleen maar onduidelijker op. In de Antillen is het allang gemeengoed dat *'wie betaalt, bepaalt'*. Het is ons duidelijk dat het decorum en ook het protocol dat wordt opgehouden, niet meer strookt met de harde werkelijkheid van het huidige zakelijke Nederlandse beleid.

In de jaren dat ik werkzaam was als hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst heb ik mij veel bezig gehouden met de relatie Nederland-Nederlandse Antillen. Samen met verschillende andere hoofden van dienst was ik heel nauw betrokken bij de formulering en uitvoering van dat beleid. Ik constateer nu dat er veel is misgegaan. Deels door onwetendheid, deels door onbegrip en deels door arrogantie, let wel, van beide partijen. Hoewel ik er naar neig te stellen dat de arrogantie vaker van de zijde van Nederland kwam.

We zijn nu na vele bittere gevechten op het punt beland dat we - met onze rug tegen de muur - er aan hebben moeten toegeven orde op zaken te stellen op de manier die Nederland voorstaat. Jarenlang hebben de Antilliaanse bestuurders gevochten voor autonomie en tegen teveel inmenging van Nederland. Hulp maar geen inmenging. Het ging jaren goed. De tijden zijn echter voorgoed veranderd.

Dit noopt mij eens te meer te denken aan de toekomst van het Koninkrijk en wat wij ervan te verwachten hebben. Mij bekruipt het gevoel dat het *'Koninkrijk der Nederlanden'* alleen nog in het Caribische deel bestaat. De band met het Koninkrijk is in deze contreien steviger dan menigeen zou denken, maar de verschillen in leefomstandigheden en toekomstperspectief tussen de Koninkrijksdelen worden wel steeds schrijnender. Waarom zou je als Koninkrijksburger in dat deel blijven wonen waar geen vooruitgang wordt geboekt, waar ambtenaren jaren zonder een bevordering moeten doorwerken,

waar de onderstand tot beneden het minimumniveau is gedaald en waar op duur betaalde pensioenen drastisch wordt gekort, als je ook in het welvarende deel kunt gaan wonen? Hoeveel duizenden kunnen die verleiding nog weerstaan? Minister Klaas de Vries (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bracht recent in een lezing aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen het begrip "toegevoegde waarde" van de Koninkrijksband naar voren. Maar alleen de Antillen en Aruba hebben momenteel iets aan de Koninkrijksband, zoals de uittocht naar Nederland ook bewijst. De meerwaarde van de Koninkrijksrelatie is zeer eenzijdig, wat de ongelijkheid der partners eens te meer benadrukt. Het is door De Vries waarschijnlijk niet zo bedoeld, maar een open en eerlijk antwoord op de vraag 'wat is de toegevoegde waarde van elk der partners aan het Koninkrijk?' zou wel eens de sleutel kunnen zijn naar nieuwe en gezonde onderlinge verhoudingen. In een (Koninkrijks-)relatie is het van cruciaal belang om te weten wat je aan elkaar hebt, en helder te zijn in wat je van elkaar verwacht. Daar ontbreekt het in onze onderlinge politieke verhoudingen al jaren aan. Er is begin jaren negentig een vertrouwensbreuk ontstaan, die nooit is geheeld.

Ik heb deze geschiedenis meegemaakt en ik zie het zich steeds herhalen. Er komen nieuwe verkiezingen aan, zowel in de Nederlandse Antillen als in Nederland. De functie van staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 jaar geleden geïntroduceerd, zal naar verwachting worden opgeheven. Weer iets uitprobeerde.

Het tijdperk van nieuwe uitspraken, nieuwe topoverleggen, nieuwe kennismakingsbezoeken, nieuwe hoop, nieuwe aanpak, nieuw beleid en een nieuw bewindspersoon en zeer zeker nieuwe frustraties breekt weer aan.

Ik ben geen hoofd van de Regeringsvoorlichtingsdienst meer. Ik hoef het gelukkig niet meer mee te maken.

*I quit, because I have seen it all!*